

Origine del principio di leale collaborazione e suo fondamento giuridico

1. Premessa

Occorre dire preliminarmente che si può parlare di leale collaborazione in due accezioni (o prospettive) diverse.

La prima è quella di **leale collaborazione intersoggettiva**, utilizzata con riferimento ai rapporti intercorrenti tra lo Stato e le Regioni (e gli altri enti territoriali). In questo senso, tale principio contraddistingue l'operato di Stato, Regioni ed enti locali nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano sino a sovrapporsi.

La seconda è quella di **leale collaborazione interorganica** concernente le relazioni e le reciproche interferenze tra i Poteri dello Stato.

Negli ordinamenti statali attuali non vi sono sistemi di governo che si basano sulla collaborazione tra gli organi costituzionali e altri che invece la ignorano. Non solo le forme di governo parlamentari, basate su un rapporto stabile di collaborazione tra Governo e Parlamento, ma anche quelle d'ispirazione "dualista", impennate su una più netta separazione dei poteri, non possono non essere temperate dal principio di leale collaborazione. Si pensi, per esempio, agli Stati Uniti, in cui – pur essendo prevista una netta separazione tra Potere legislativo e Potere esecutivo – non mancano situazioni che impongono la collaborazione tra i poteri: per citare un esempio, ci si richiama all'*advice and consent* del Senato, cui sono sottoposte molte nomine presidenziali e che non a caso è uno dei temi più duramente dibattuti dalla letteratura americana¹.

Assente nella formulazione originaria del nostro testo costituzionale, il concetto di leale collaborazione è emerso inizialmente attraverso numerose sentenze della Corte Costituzionale², per poi trovare, nella prospettiva intersoggettiva, un riconoscimento esplicito grazie all'intervento del legislatore costituzionale, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della modifica dell'art. 120 Cost, mentre per quanto attiene al rapporto fra poteri dello Stato esso continua ad operare «negli strati più profondi»³ del diritto costituzionale.

¹ Vedi per ulteriori approfondimenti R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.* 2001, 3.

² È controverso se il principio sia insito nel testo costituzionale, tenuto conto che i rapporti tra stato e regioni sono improntati al principio della divisione dei compiti e, con riferimento a quelli tra i poteri dello Stato, è accolto il principio di separazione dei poteri. Una parte della dottrina sostiene che, con le sue pronunce, la Corte costituzionale non ha inventato, ma semplicemente portato in superficie un principio presente nel nostro ordinamento. In questo senso vedi R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 8 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli Editore, Torino 2003.

³ Così R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, cit., 10.

La sua importanza e la sua attualità si evincono peraltro dal fatto che è stato affermato, in prospettiva orizzontale, anche a livello comunitario. L'art. 13, comma II, del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che «le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione» e lo si richiama principalmente in riferimento ai rapporti tra Parlamento europeo e Consiglio come, ad esempio, nella procedura legislativa ordinaria disciplinata all'art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la quale richiede la necessaria convergenza tra le istituzioni sopra citate. In ambito europeo il principio di leale collaborazione ha trovato poi riconoscimento anche in una prospettiva verticale. L'art. 4, comma III del Trattato sull'Unione Europea, afferma che, «in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati», per cui gli organi nazionali devono facilitare le istituzioni comunitarie nell'assolvimento dei loro compiti (ad esempio, dando tempestiva e puntuale attuazione alle direttive o, ancora, agevolando l'attività di controllo della Commissione con un comportamento “collaborativo”). Ma non solo: la leale cooperazione per il raggiungimento degli scopi condivisi è essenziale anche nei rapporti fra gli stessi Stati membri.

Nel proseguo di questo lavoro l'attenzione sarà posta in particolare sull'analisi e lo sviluppo del concetto di leale collaborazione interorganica, come principio fondamentale della nostra forma di governo.

2. L'avvento dello Stato Costituzionale: dall'unità al pluralismo

Prima di trattare dell'origine del principio di leale collaborazione occorre fare un passo indietro e evidenziare che, a seguito del secondo conflitto mondiale, nell'ambito delle esperienze costituzionali europee si afferma l'idea di una nuova forma di Stato definita in dottrina “Stato costituzionale”⁴. Secondo una definizione corrente, per Stato costituzionale si intende «la forma giuridica della democrazia pluralista: di quel tipo di democrazia che, nell'età contemporanea, si è andata affermando come espressione di una società aperta, caratterizzata dalla coesistenza di valori diversi, talvolta contrapposti, ma destinati a convivere nel rispetto di un principio di reciproca tolleranza, ispirato alla ragionevolezza delle regole che devono guidare le azioni umane»⁵. Le novità di questo modello attengono principalmente alla natura e alla funzione delle Costituzioni; al modo di operare del principio di legalità; alla tutela dei diritti fondamentali; alla configurazione della nozione di sovranità.

⁴ Non tutti gli autori ritengono che possa parlarsi di “Stato costituzionale”. Per una critica alla concettualizzazione giuridica di Stato costituzionale vedi A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e costituzione*, Giappichelli, Torino 2011, 831 ss.

⁵ E. CHELI, *I fondamenti dello “Stato costituzionale”*, Relazione al Convegno su “Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela”, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 27-28 ottobre 2005, consultabile su www.astrid-online.it.

In particolare, se si prende in considerazione quest'ultimo aspetto deve evidenziarsi come nello Stato di diritto di matrice liberale la sovranità, intesa quale potere unitario, supremo e incondizionato, venga trasferita al popolo senza, peraltro, perdere il carattere originario della sua assolutezza. Si crea così un legame che, pur nel rispetto del principio di separazione dei poteri, unisce il popolo all'Assemblea rappresentativa e l'Assemblea alla legge ed al potere esecutivo. Costruzione, questa, che deve essere rivista alla luce della nuova forma di “Stato costituzionale”. Infatti, la democrazia pluralista risulta, per sua intima natura, fondata sulla diversità, articolandosi in una molteplicità di aggregati, organi, competenze che non riconoscono la presenza di un unico centro ordinante, ma svolgono le loro funzioni secondo quanto stabilito dal disegno costituzionale. La conseguenza è che anche se la titolarità della sovranità risulta formalmente imputata al popolo, l'esercizio del potere sovrano non è attribuito a nessun soggetto a titolo esclusivo, ma tutti i soggetti, al vertice ed alla base, concorrono a tale esercizio secondo le competenze assegnate dal modello costituzionale. Al centro ordinante rappresentato nello Stato liberale dalla sovranità, si sostituisce, dunque, nello “Stato costituzionale” il centro ordinante rappresentato dalla Costituzione, cioè quel complesso di principi e di regole fissate nella Carta fondamentale. Principi e regole che gli sviluppi della prassi e della giurisprudenza costituzionale tendono (più o meno legittimamente) costantemente a far evolvere e ad aggiornare. La democrazia pluralista ha portato quindi a un sistema costituzionale complesso, che può essere raffigurato metaforicamente con una rete o una matrice. In esso le diverse istituzioni politiche sono poste su un piano paritario e non gerarchico; nessuna di esse, pertanto, può giustificare la prevalenza sulle altre, né tanto meno considerarsi superiore alle altre. Il che dà luogo a processi decisionali non lineari, che procedono dall'alto verso il basso, ma circolari: vanno dall'alto verso il basso e viceversa e dal centro alla periferia e viceversa. Ciascuna istituzione stabilisce relazioni con tutte le altre, secondo schemi non di dipendenza o di indipendenza, ma di interdipendenza e nessuna può porsi come unità o sintesi dell'intero sistema. L'unità non è realizzata, ma è un fine cui tendere attraverso l'interazione tra i vari centri decisionali del reticolo istituzionale⁶.

In tal senso, viene allora in considerazione il concetto di integrazione, le cui linee essenziali sono state abbozzate da Smend⁷ già nel saggio *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform* del 1923, per poi trovare una formulazione più compiuta nel 1928, con *Verfassung*

⁶ In questo senso vedi P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2007, 13 ss.

⁷ Per una critica alle teorie di R. Smend vedi A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e costituzione*, Giappichelli, Torino 2011, 576-578, in cui l'A. dopo aver parlato di “strutturale ambiguità e incompletezza” del pensiero dell'autore tedesco rileva che «Resta da chiedersi, tuttavia, a che cosa serva (al giurista) interrogarsi sulla maggiore o minore realizzazione di quella fenomenologia denominata ‘integrazione’, là dove appare sufficientemente chiaro che non si sarebbe disposti a negare la qualifica di ‘Stato’ anche a Stati dichiaratamente poco integranti o integranti, se non a formulare...un’opzione di preferenza per uno Stato buono, migliore, forse ideale, in quanto maggiormente funzionale alla realizzazione di un risultato (qui, l’integrazione) magari anche auspicabile in assoluto, ma che certamente non sembrerebbe in grado di prodursi “da sè”».

*und Verfassungsrecht*⁸. Secondo Smend, lo Stato non è un «tutto in istato di quiete», dal quale promanano leggi, atti amministrativi, sentenze oppure qualche altra manifestazione di vita, ma è qualcosa che viene a esistenza proprio attraverso e per il tramite di tali manifestazioni di vita. È qualcosa, dunque, che esiste e vive solamente in questo processo di continuo rinnovamento. Lo Stato, in definitiva, è l'integrazione attraverso la quale e grazie alla quale esso si costituisce in quanto Stato. Il problema che si era posto Smend era quello del rapporto tra Stato e società, visto dallo studioso nei termini di un rapporto tra unità e pluralità. La questione era quella di come garantire, all'interno di uno Stato, la convivenza di una molteplicità di gruppi, organizzazioni ed interessi diversificati, preservando da un lato l'unità politica e riconoscendo dall'altro il pluralismo sociale. E in una simile prospettiva egli elaborò una teoria «dinamica» dello Stato e delle forme di Stato, attribuendo all'unità politica una propria vita, che si perpetuava attraverso un continuo «processo di integrazione», in una connessione sistematica e strutturale tra le parti ed il tutto. Per superare il dualismo tra politico e sociale, lo Stato viene trasformato in una realtà sociale e, in pari tempo, in un soggetto di diritto⁹, con l'ulteriore conseguenza che la dottrina dell'integrazione non rappresenta il presupposto di una forma di Stato in particolare, bensì di ogni forma di Stato.

Ne discende che, in un ordinamento caratterizzato dal pluralismo, il processo verso l'unità, che dovrebbe essere ricomposta, può realizzarsi attraverso la cooperazione istituzionale, e la conciliazione tra unità e diversità istituzionali diviene «la politica costituzionale fondamentale»¹⁰. Più nello specifico, le modalità collaborative possono essere molteplici, ma è necessario che tutte siano improntate al principio di massima inclusione, in forza del quale i soggetti costituzionali, cioè i soggetti che esercitano attribuzioni costituzionali, devono agire concordemente. E il grado della collaborazione richiesta sarà maggiore lì dove la Costituzione prevede tra le attribuzioni degli organi costituzionali una maggior interferenza, che prima di tutto deve essere giustificata dall'attribuzione costituzionale e, in secondo luogo, deve imporre il minimo sacrificio possibile all'altrui attribuzione costituzionale, risolvendosi col mezzo meno lesivo, ossia più collaborativo.

Quando poi i rapporti tra gli organi istituzionali non sono improntati spontaneamente alla collaborazione emerge il ruolo specifico della Corte Costituzionale, chiamata a ristabilire la cooperazione tra i soggetti costituzionali.

Si tratta di un ruolo che era stato individuato già da Costant, il quale aveva teorizzato il potere neutro del monarca costituzionale affermando che il potere esecutivo, legislativo e giudiziario «sono tre settori che debbono cooperare, ciascuno nella sua parte, al movimento generale: ma quando questi

⁸ Tradotto in italiano in *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di F. Fiore, J. Luther, 1988.

⁹ La dottrina di Smend si poneva esplicitamente in polemica con quella di Kelsen, colpevole, secondo Smend, di aver dissolto la realtà vitale dello Stato all'interno dell'ordinamento giuridico, decretando così la «morte dello Stato», ossia la fine della sua sovranità.

¹⁰ P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, cit., 15.

settori si incrociano disordinatamente, si scontrano e si ostacolano, occorre una forza che li rimetta al loro posto»¹¹.

Segnatamente, la cooperazione leale è il principio attraverso il quale la Corte costituzionale riequilibra le istituzioni politiche in conflitto, realizzando il massimo di inclusione possibile, cioè di unità comprensiva della differenziazione prevista dalla Costituzione. Di fronte a un conflitto, ad essa compete individuare la soluzione che realizza in concreto la conciliazione tra gli interessi di cui gli organi costituzionali sono portatori, in modo da ricomporre la divisione e realizzare il massimo di inclusione, di unità e di collaborazione possibile.

In questo modo si comprende come siano state le Corti costituzionali (in Italia e nel resto d'Europa) a rintracciare e far emergere tra i principi generali dell'ordinamento quello della leale collaborazione, prima ancora che i legislatori lo formalizzassero in norme scritte.

Tanto premesso, l'inquadramento del principio in commento non può che partire dall'illustrazione della sua origine.

3. Origine: leale collaborazione, *Bundestreue* e principio costituzionale non scritto

Come si è anticipato, la formulazione originaria del principio di leale cooperazione, nella forma della *Bundestreue* o della c.d. lealtà federale, si suole far risalire al pensiero di Rudolf Smend che, in due successivi saggi del 1916¹² e del 1928¹³, dedicati rispettivamente al diritto costituzionale non scritto dello stato federale (monarchico), ed alla costituzione ed al diritto costituzionale, individuò come regola generale quella di ricercare e praticare relazioni amichevoli fra *Bünd* e *Länder* in un quadro di reciproca coesione. La costituzione, secondo Smend, obbliga il *Reich* e i *Länder* non soltanto alla formale correttezza reciproca nell'adempimento dei loro doveri pubblici, ma li obbliga anche alla coesione, alla costante ricerca e alla pratica di relazioni amichevoli ispirate alla lealtà federale. In particolare, nel saggio del 1916 si evidenzia come tra il *Reich* e gli stati-membri non vi sia sotto o sopra ordinazione, ma il tipico rapporto tra federazione e soggetti federati, il quale comporta che

¹¹ B. CONSTANT, *Curs de politique constitutionnelle*, Bruxelles 1837, tradotto in italiano in *Principi di politica*, Roma 1970, 63 ss.

¹² *Unterschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, originariamente apparso in Festgabe Otto Mayer, Tübingen, Mohr, e ora pubblicato in R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen*, Duncker & Humblot, Berlino 1968, 39 ss. Tale saggio, dove peraltro sono ripresi spunti già elaborati in epoca bismarckiana, è stato più volte oggetto di studi e ricerche in dottrina ed è comunemente ritenuto l'atto di fondazione della *Bundestreue*: v. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano 1973, 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, 851 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano 1995; R. BIFULCO, *La Cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, Padova 1995, 80 ss.

¹³ Il saggio è ora pubblicato in R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen*, traduzione di A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano 1995.

ciascuno di tali soggetti è tenuto alla “lealtà (o fedeltà) dell’unione” e in vista di ciò deve adempiere i propri doveri derivanti dalla costituzione: «il potere di governo del *Reich*, al di là di ogni espressa disposizione, dovrà essere esercitato non già nello spirito di una sovraordinazione giuridico-formale, ma in quello della lealtà federale al patto di un soggetto federato pariordinato agli altri»¹⁴. E l’effettiva portata di questo innovativo principio non sarebbe limitata ad un piano etico né tanto meno politico, attingendo una vera e propria rilevanza giuridico-costituzionale.

La tesi di Smend fu accolta con cautela da parte della dottrina dell’epoca, ma con il tempo cominciò a farsi strada l’idea dell’esistenza di principi fondamentali inespressi, tra i quali ricomprendere anche la *Bundstreue*. Nondimeno, va sottolineato subito che la *Bundestreue* venne formulata prendendo a riferimento l’ordinamento costituzionale del secondo *Reich* tedesco, fondato sulla Costituzione imperiale del 1871, che – a differenza delle altre costituzioni federali di quel periodo (come le Costituzioni federali repubblicane degli Stati Uniti e della Confederazione elvetica), caratterizzate da forti radici popolari – aveva una natura essenzialmente pattizia.

Un primo dato meritevole di attenzione è costituito, quindi, dal fatto che il concetto di leale cooperazione è stato teorizzato per la prima volta con riferimento ad un ordinamento costituzionale fondato su un accordo. E, a ben guardare, la stessa lealtà federale risulta un principio di natura essenzialmente negoziale e contrattuale: in senso lato essa consiste nel rispetto del “patto” concluso tra soggetti originari e sovrani, non sottoposti a un ente in posizione di supremazia, eccettuata la Federazione stessa, e richiama il brocardo *pacta sunt servanda*, il quale implica appunto il rispetto degli accordi conclusi tra soggetti sovrani¹⁵.

Il principio elaborato da Smend è, almeno parzialmente, sovrapponibile al principio di leale collaborazione tipico del federalismo cooperativo, rispetto al quale l’elemento comune di maggior rilievo è l’idea secondo cui si tratta di un principio costituzionale non scritto.

Infatti, una rapida ricognizione permette di accertare che il principio di leale collaborazione è menzionato con estrema parsimonia anche nelle Costituzioni dei paesi con una forte tradizione federale o regionale, nonostante sia noto nella pressoché totalità di essi. Una delle Carte più esplicite è la Costituzione svizzera, che pure contiene solamente un timido cenno sotto la rubrica della sezione 2 del Titolo III «Collaborazione fra Confederazione e Cantoni», mentre nessun riferimento espresso è contenuto nella Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania o nelle Costituzioni di Austria, Belgio, Spagna e, comprensibilmente, degli Stati Uniti.

In questo quadro l’ordinamento costituzionale italiano rappresenta, dopo la revisione effettuata con la

¹⁴ Traduzione in A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit., 46.

¹⁵ Sul punto vedi anche C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino 2007, 45 e ss.

legge cost. n. 3 del 2001, un esempio praticamente unico di “costituzionalizzazione” espressa del principio di leale collaborazione.

4. Una parentesi linguistica

Prima di addentrarci nell'analisi del tema oggetto di questa ricerca occorre fare alcune puntualizzazioni di carattere linguistico, tenuto conto che le difficoltà nel tracciare i contenuti specifici del principio di leale collaborazione, in entrambe le sue accezioni, sono spesso state ricondotte alla mancanza di una nozione giuridica della collaborazione stessa.

Partiamo dal dato semantico: sia “leale” che “collaborazione” derivano dalle voci latine *legalis cum labor*, le quali implicano il “lavorare insieme”, “il contribuire e partecipare con gli altri alla realizzazione di un progetto” in maniera lecita¹⁶. Da una prima analisi puramente semantica può pertanto dedursi che il principio di leale collaborazione non implica un rapporto di subordinazione tra i soggetti coinvolti, ma semplicemente il raggiungimento di un risultato comune nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto di quanto stabilito dall'ordinamento. Posto ciò, occorre soffermarsi un attimo sulla (presunta) distinzione tra coordinamento e collaborazione¹⁷. Una parte della dottrina¹⁸, infatti, tende a distinguere i due concetti riconducendo la differenza al rapporto intercorrente tra i soggetti coinvolti: nel coordinamento sarebbe insito il significato di sovraordinazione di un soggetto rispetto ad un altro, mentre la collaborazione implicherebbe una posizione di sostanziale uguaglianza. Mancherebbe, quindi, nel coordinamento uno dei presupposti fondamentali perché si possa parlare di collaborazione: l'uguaglianza di posizioni che si pone sia come presupposto che come risultato della libera dialettica dei rispettivi interessi.

Altra parte della dottrina, invece, ritiene che non vi sia distinzione tra i due termini; anzi, entrambi si contrapporrebbero alla categoria della gerarchia e si distinguerebbero non per la relazione esistente tra i soggetti, ma in base al risultato verso cui tendono. In particolare, il coordinamento implica che tutti eseguano ciascuno il proprio compito, attribuito da norme giuridiche, attraverso un'azione concordata, mentre la collaborazione richiama l'aiuto dato da un soggetto ad un altro nello svolgimento della funzione attribuita a quest'ultimo dall'ordinamento¹⁹.

In questa sede si ritiene di aderire alla seconda prospettiva e nel prosieguo si utilizzeranno

¹⁶ *Vocabolario della lingua italiana*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, vol. I e II, 1986 e 1987.

¹⁷ Non è raro infatti imbattersi nella locuzione “leale coordinamento” a fianco della più tipica espressione di “leale collaborazione”.

¹⁸ Vedi ad esempio A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano 1973, 284; G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. Reg.*, 2004, 641.

¹⁹ In questo senso vedi per tutti R. BIFULCO, *La Cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, Padova 1995.

indifferentemente le espressioni “leale collaborazione” e “leale cooperazione”.

5. Possibili significati del principio di leale collaborazione all'interno di un ordinamento

La leale collaborazione assume varie forme.

In primo luogo, può essere letto come principio informatore dell'ordinamento giuridico.

In questa prospettiva si tratterebbe di un principio che, anche se non scritto, potrebbe desumersi dalla connessione sistematica e dal coordinamento delle disposizioni del testo costituzionale, e sarebbe necessario per l'integrazione e per l'armonica composizione dei vari soggetti che compongono l'ordinamento, coerentemente col concetto di “collaborazione”, che richiama l'interazione necessaria e il dialogo tra due o più soggetti. L'aggettivo “leale”, invece, caratterizzerebbe dal punto di vista contenutistico la collaborazione stessa, contribuendo a tratteggiarne alcuni aspetti. Dopodiché, sarebbe necessaria un'attività ulteriore di concretizzazione in relazione con casi specifici, che competerebbe innanzitutto al legislatore e poi anche agli altri attori del sistema: gli interpreti e, soprattutto, i giudici, chiamati a bilanciare i diversi principi costituzionali incidenti sulla legislazione ordinaria²⁰. Si tratterebbe, dunque, di un principio funzionale, teleologico e strumentale all'ordinamento, in quanto indicherebbe la direzione da seguire per una corretta decisione e il criterio cui conformare l'esercizio delle competenze.

In secondo luogo, la leale collaborazione può assumere la natura di principio politico, caratterizzante direttamente i rapporti tra istituzioni politiche di diversi ordinamenti o tra differenti livelli di governo. Così inteso, il principio implica la necessità di conseguire una «volontà politica unitaria, congiunta e partecipata»²¹: più specificamente, occorre che tutti i soggetti coinvolti intervengano nel momento decisionale, co-determinando il contenuto degli atti da adottare. L'oggetto stesso della decisione presuppone una leale collaborazione e l'apporto di tutte le parti in gioco. Tutti i soggetti, pur nella loro diversità, risultano essenziali e necessari al processo decisionale e ciò comporta che abbiano pari rilevanza e siano equiordinati. In questa accezione il principio indica chi e come debba decidere, presupponendo un'interazione tra competenze e una condivisione delle attribuzioni in antitesi rispetto al principio di separazione delle competenze.

La leale collaborazione, infine, può assumere il connotato di principio finalistico.

In tale ultima accezione il principio non implica una compartecipazione al momento decisionale, ma la «codeterminazione e condivisione degli obiettivi e dei risultati che ciascun soggetto dovrà poi

²⁰ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, UTET, Torino 1988, 108, il quale sottolinea la necessità della composizione dei principi costituzionali, nel caso sorga tra loro un conflitto.

²¹ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 56.

perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze»²².

Si tratta, cioè, di un metodo procedurale che può poi manifestarsi in due modi differenti a seconda della relazione che intercorre tra i protagonisti. Può infatti avere natura gerarchica quando i soggetti coinvolti sono tra loro in una posizione di sottordinazione-sovrordinazione, per cui l'obiettivo finale non è stabilito dall'uguale apporto di tutte le istanze presenti nella procedura, ma da un'istanza superiore titolare di funzioni direzionali, talché sarebbe più corretto parlare di coordinamento, secondo l'accezione prima chiarita. Oppure può avere natura paritaria, quando tutti i soggetti ricoprono lo stesso ruolo e possiedono uguali poteri e responsabilità.

Come già detto, l'accezione finalistica del principio di leale collaborazione implica il rispetto delle competenze altrui per il raggiungimento dell'obiettivo comune, obiettivo che può essere inteso come il funzionamento del sistema stesso.

Il presupposto per una collaborazione in questo senso è una differenziazione delle sfere di competenza dei soggetti coinvolti e un reciproco rispetto delle attribuzioni spettanti a ciascuno²³. Il principio in commento non è fonte di nuove competenze, ma un modo di attuazione del criterio di separazione delle competenze, che induca i soggetti a perseguire il corretto funzionamento del sistema nel rispetto degli interessi coinvolti e delle attribuzioni di tutti gli attori interessati²⁴.

6. L'emersione del principio di leale collaborazione nell'ordinamento italiano

Come già anticipato il principio di leale collaborazione ha trovato nel nostro ordinamento un riconoscimento espresso con la riforma costituzionale del 2001, che ha riguardato il titolo V della nostra Carta fondamentale. Tuttavia, oltre al fatto che il principio così menzionato, come vedremo, riguarda solo i rapporti tra Stato e Regioni, l'enunciazione dell'art. 120, comma II, Cost.²⁵ (che definisce l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo) lascia aperte, due possibili ipotesi interpretative. L'enunciazione del principio in Costituzione, infatti, può essere letta o come un riconoscimento del principio costituzionale di leale collaborazione esteso alla generalità dei rapporti fra lo Stato e le Regioni (attraverso la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale nel corso degli anni) o come circoscritto al solo ambito dell'art. 120 (che concerne l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle

²² C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 57.

²³ In questo senso cfr. R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 7; R. BIFULCO, *La Cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 195.

²⁴ Per un approfondimento dei vari modelli di leale collaborazione vedi C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 52 e ss.

²⁵ L'art. 120, c. 3, Cost. recita: «La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Province e dei Comuni).

Per cercare di prospettare una soluzione a tale alternativa giova ripercorrere brevemente il percorso logico della Corte Costituzionale (e della dottrina), evidenziando quali sono state le disposizioni costituzionali individuate come possibili basi normative del principio di leale collaborazione (si badi, intersoggettiva).

In particolare, nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni, il Costituente ha optato per un modello fondato sulla rigida separazione delle competenze, al fine di contemperare le due istanze contenute nell'art. 5 della Costituzione: il riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponenziale della collettività nazionale. La tendenza alla separazione delle sfere di attribuzione emerge nel criterio (formalmente assai rigido) prescelto per il riparto delle competenze legislative: quello fondato su una distinzione per materie degli ambiti di intervento normativo statali e regionali, relativamente al quale la dottrina ha concordemente parlato di un modello duale di regionalismo, ispirato cioè a logiche di separazione e garanzia fra i diversi livelli territoriali di governo²⁶ più che di integrazione fra i campi di azione degli stessi. E considerazioni analoghe possono valere in relazione alle funzioni amministrative che, in virtù del c.d. principio del parallelismo, erano ripartite sulla base di quella stessa separazione che reggeva la distribuzione delle competenze legislative.

Da una lettura più attenta del testo della Costituzione italiana del 1948 emerge, però, che, fermo restando il suo impianto garantista, essa conteneva alcuni elementi potenzialmente idonei a favorire l'affermazione di dinamiche di tipo cooperativo. La Costituzione conosce, infatti, sin dall'inizio, strumenti che presuppongono una compartecipazione fra Stato e Regioni nell'esercizio delle loro funzioni amministrative e legislative, a partire dall'idea secondo la quale i soggetti territoriali che compongono lo Stato-ordinamento non vivono in una sfera separata, ma si integrano con lo (e nello) Stato unitario, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale a partire dai primi anni della sua attività, individuando nella necessaria collaborazione tra gli enti lo strumento fondamentale per superare il rigido modello della separazione, rivelatosi in concreto impraticabile, e garantire così il corretto svolgimento delle competenze costituzionalmente attribuite²⁷. Dai primi interventi della Corte costituzionale emerge, in effetti, una doppia valenza della collaborazione fra Stato e Regioni: da un lato si va formando un modello di regionalismo cooperativo che vuole la compartecipazione

²⁶ Tra i tanti S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982, 2430; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2467 (dove si considera il carattere garantista del modello formale un aspetto incontrovertito del nostro regionalismo).

²⁷ Si tratta della sentenza n. 49 del 1958 in cui la Corte evoca espressamente la «collaborazione» fra lo Stato e la Regione sottolineando che tale rapporto «è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa».

delle Regioni alle funzioni dello Stato, dall'altro si va elaborando una dottrina secondo cui, laddove si hanno competenze sovrapposte o confinanti, devono essere previsti strumenti che favoriscano la co-decisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale.

In questa prima fase, peraltro, se da un lato il Giudice delle Leggi sottolinea l'esigenza di collaborazione tra Stato e Regioni, dall'altro non si pone il problema di delineare il fondamento costituzionale dell'istituto. Con l'inizio degli anni Settanta, invece, quando l'attuazione legislativa degli assetti delineati dal Titolo V della Parte II della Costituzione prende forma, il riferimento alla collaborazione fra Stato e Regioni si fa più frequente ed anche la dottrina rivolge al problema un'attenzione crescente²⁸.

In effetti, solo a partire dal 1972 il Giudice delle Leggi sembra iniziare a delineare meglio l'istituto della collaborazione, il quale da mero strumento sembra essere timidamente innalzato a principio costituzionale là dove si ammette che «nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato, questo possa utilizzare direttamente (...) gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni», aggiungendo altresì che questo «principio rilevabile dal sistema, trova autorevole conferma nell'art. 118, comma terzo della Costituzione, laddove si dispone che la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai comuni o ad altri enti locali o anche avvalendosi dei loro uffici», sicché «sarebbe assurdo che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Province e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa»²⁹.

Nella pronuncia in esame si fa un accenno all'unità *ex art. 5 cost.*, ma la Corte «non si spinge a dire che tale collaborazione è lo strumento che garantisce il corretto svolgimento del principio di unità (...)»³⁰, tenuto altresì conto del fatto che il richiamo è indiretto, poiché la Corte si limita a dire che la collaborazione intercorre «fra tutti gli organi centrali e periferici che (...) sostengono la struttura unitaria dello Stato».

Come è stato sostenuto anche da parte della dottrina³¹, «le prime tracce» della leale collaborazione possono rinvenirsi nella sent. n. 219 del 1984, nella quale il Giudice delle Leggi spera che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di

²⁸ S. BARTOLE, *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970, 2093 ss.

²⁹ Corte Costituzionale, sent. n. 35 del 1972.

³⁰ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli Editore, Torino, 426.

³¹ S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587; cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, cit., 429 ss.

cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»³². E nella di poco successiva sent. n. 94 del 1985 esso fornisce una prima approssimativa definizione del principio di leale collaborazione quando sostiene che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi (...) rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune è il fine costituzionalmente imposto»: l'intesa, quale diretta manifestazione del non ancora espresso principio di leale collaborazione, diventa lo strumento attraverso cui assicurare il perseguimento del comune fine costituzionale, sancito all'art. 9 della Costituzione. Fino a che nella sent. n. 294 del 1986 il principio *de quo*, viene esplicitamente nominato come strumento per la salvaguardia della tutela della salute (art. 32 cost.) quale «valore costituzionale alla cui realizzazione sono chiamati Stato e soggetti di autonomia»³³ e con la sent. n. 177 del 1988 se ne generalizza la portata definendolo uno di quei «valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]»³⁴.

Tuttavia, nonostante la Corte Costituzionale, nel corso degli anni Ottanta, trasformi l'istituto della necessaria collaborazione da «meccanismo» a «principio costituzionale», essa stenta ancora a definirne in maniera esplicita l'ancoraggio costituzionale, individuandolo dapprima nell'art. 9 della Costituzione, poi nell'art. 32 del testo costituzionale, e ricollegandolo in alcune successive pronunce, all'art. 5 e all'art. 97 della Costituzione. Nella sent. n. 470 del 1988 si afferma, infatti, che il principio che consente allo Stato di avvalersi di uffici regionali «risponde alle esigenze della leale collaborazione fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata a norma dell'art. 5 cost. al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»³⁵, mentre nella sent. n. 139 del 1990 il Collegio Costituzionale asserisce che il «principio costituzionale del buon andamento (art. 97 cost.) (...) imponendo una collaborazione tra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti»³⁶, consente alle Regioni di accedere direttamente a determinate informazioni (nel caso di specie raccolte dal Servizio statistico nazionale).

La Corte, nel periodo esaminato, se da una parte inizia ad affrontare il problema del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, dall'altro non sembra assumere una posizione definitiva sul tema. E' solo nel corso degli anni Novanta, durante i quali si avvia concretamente quel processo di riforma ordinamentale fondato, tra gli altri, sui principi della sussidiarietà e del

³² Corte Costituzionale, sent. n. 219 del 1984.

³³ Corte Costituzionale, sent. n. 294 del 1986.

³⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 177 del 1988.

³⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 470 del 1988.

³⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 139 del 1990.

decentramento (Leggi “Bassanini”), nonché della valorizzazione delle autonomie territoriali, che essa sembra assumere una posizione più netta sul contenuto e sulla natura del principio in questione. In particolare, se già nella sent. n. 19 del 1997 si afferma in maniera decisa che il principio costituzionale di leale collaborazione «trova il suo fondamento nell’art. 5 Cost.», è con la sent. n. 242 dello stesso anno che il Giudice delle Leggi ne definisce in maniera inequivocabile il contenuto e l’ancoraggio all’art. 5 della Costituzione, disponendo che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 cost.), va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate»³⁷.

Dunque, l’emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, dopo un lungo e tortuoso “percorso” dottrinale e giurisprudenziale, è finalmente giunta a compimento.

6.1 (Segue) portata del nuovo articolo 120 della Costituzione dopo la riforma del Titolo V

La tappa successiva si ha con la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la quale sono ridisegnati gli assetti complessivi del regionalismo italiano. Nel complesso, risultano completamente ridefiniti i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, con riguardo sia al riparto di competenze legislative sia a quello delle funzioni amministrative. Ai nostri fini, però, la disposizione più interessante è l’art. 120 cost., con il quale viene previsto espressamente il principio di leale collaborazione, in collegamento con il principio di sussidiarietà, e dove si afferma che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

La formulazione del principio *de quo*, lo si è già accennato, può avere due diverse letture.

Secondo la prima esso sembrerebbe operare solo nell’ambito dell’esercizio del potere sostitutivo statale³⁸. In questo senso depone il tenore testuale della disciplina in questione, nonché la sua

³⁷ Corte Costituzionale, sent. n. 242 del 1997.

³⁸ A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo «duale»*, in *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 195 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto*

collocazione nell'ambito del titolo V, che potrebbe indurre a negarne la portata generale. Ulteriore aspetto richiamato per suffragare questa posizione riguarda lo strumento delle intese, individuato dalla giurisprudenza costituzionale come il mezzo precipuo attraverso cui realizzare la necessaria collaborazione. E anche a voler ricavare il principio di leale collaborazione dalla previsione dello strumento dell'intesa, non si perverrebbe a soluzioni diverse, in quanto esso viene a sua volta disciplinato non in termini generali, ma in relazione a momenti ben precisi, che potrebbero essere stati visti dal legislatore costituzionale come ipotesi tassative in cui possono (o devono) coesistere e coordinarsi tra loro interventi statali e regionali: così nei casi delle leggi statali rivolte ad attribuire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma III, cost.) e a regolamentare forme di intesa e coordinamento (o di semplice coordinamento) in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali (art. 118, comma III, cost.). La mancata previsione in termini generali dell'intesa come strumento di raccordo fra Stato e Regioni sembrerebbe frutto di una scelta meditata, e non di una semplice dimenticanza, se si considera che nell'art. 117 cost. sono richiamate – in questo caso in termini generali – le intese orizzontali che le Regioni possono concludere tra loro (comma VIII) e con enti territoriali interni ad altro Stato (comma IX, che prevede anche la possibilità per le Regioni di concludere accordi con altri Stati).

In sintesi, dunque, la regola dominante nella disciplina formale dei rapporti tra Stato e Regioni sarebbe quella improntata alla separazione/garanzia delle distinte sfere di competenza; i momenti di integrazione rappresenterebbero deroghe alla stessa e, in quanto tali, dovrebbero essere espressamente previsti in relazione ad ambiti specifici.

Altra parte della dottrina, facendo leva sull'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale del principio di leale collaborazione maturato prima della riforma del Titolo V, ha invece preferito una lettura più estensiva e generalizzata della disposizione, affermando che il modello cooperativo emerge da una serie di previsioni costituzionali, fra le quali spicca per importanza e per chiarezza l'art. 120, comma II, che aggiunge il tassello del necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi³⁹. Posizione, questa, abbracciata anche dalla Corte Costituzionale, che, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e n. 242 del 1997), ha confermato la portata generale del principio di leale collaborazione, il quale, come nell'assetto precedente, non potrebbe che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali⁴⁰. La Corte, inoltre, in un'altra pronuncia sembra aver considerato la leale collaborazione in senso ampio (cioè

pubblico, 2002, pag. 865, sottolinea la necessità di una disciplina organica del principio di leale collaborazione. Rileva, infatti, che «il riferimento dell'art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato). Esso, invece, deve valere nelle due direzioni, come vincolo sia per i livelli superiori che per quelli inferiori [nonché] per la cooperazione paritaria».

³⁹ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 443.

⁴⁰ Si veda in proposito, tra le altre, Corte Costituzionale, sent. n. 282 del 2002 e sent. n. 303 del 2003.

relativa al complesso dei rapporti Stato-Regioni) come limite all'esercizio di quegli stessi poteri sostitutivi straordinari del Governo già collaborativi a norma dell'art. 120, comma II, della Costituzione e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003⁴¹.

Se da una parte, quindi, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è parlato di una vera e propria costituzionalizzazione del principio, dall'altra c'è chi ha ridimensionato la valenza innovativa della disposizione, ritenendo tuttora prioritario il percorso logico-interpretativo già praticato nel periodo precedente alla revisione, in virtù del quale esso veniva ricavato principalmente dall'art. 5 Cost.⁴²

Quale sia la lettura e la portata del principio di leale collaborazione quel che è certo è lo stretto collegamento con la materia delle autonomie territoriali del principio incorporato nell'art. 120, con la conseguenza che esso non sembra estendibile ai rapporti tra le istituzioni statali, per cui in merito al fondamento normativo di tale diverso profilo della leale collaborazione bisogna ricorrere ad altre argomentazioni.

⁴¹ Così nella sentenza n. 383 del 2005 al punto 30 del considerato in diritto. In tale occasione la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-sexies del decreto legge n. 239 del 2003 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), a norma del quale, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio». Ad avviso della Consulta «il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato. Nell'attuale situazione, infatti, [...] tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale».

⁴² Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in www.forumcostituzionale.it, quando afferma che «rispetto al passato, in cui, pur in mancanza di una base sicura ed esplicita, il principio di leale collaborazione è stato costruito dalla Corte costituzionale come principio generale di governo dei rapporti tra Stato e Regioni nell'ipotesi di interferenza di competenze, ora la situazione sembrerebbe addirittura peggiorata: proprio il fatto che, in presenza di simile ormai consolidata ed univoca tradizione giurisprudenziale e legislativa, il legislatore costituzionale non l'abbia tradotta in una chiara proclamazione di carattere generale, ma l'abbia recepita solo in ipotesi particolari, induce a concludere che questo legislatore abbia inteso escludere l'esistenza di un criterio del genere, anche implicito». E nel medesimo senso si veda, altresì, F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 1082.

7. Il fondamento giuridico del principio di leale collaborazione interorganica

Si è visto nel paragrafo precedente come l'art. 120 cost. riguardi solo il rapporto Stato-Regioni.

La mancata previsione esplicita di un principio di leale collaborazione interorganica non decreta però ovviamente la sua inesistenza. Del resto, nella nostra Costituzione sono privi di un riferimento testuale vari principi fondamentali (si pensi, ad esempio, al principio di legalità), ma ciò non ha mai fatto dubitare della loro esistenza. Questo perché si danno principi espressi e principi inespressi e perché, tendenzialmente, il principio si caratterizza per la sua portata ampia e generale e trova sviluppo solo attraverso una normativa di dettaglio, della quale costituisce il fondamento e influenza il contenuto. In altre parole, i principi non sono sempre menzionati, ma vengono tradotti in istituti giuridici e in regole specifiche⁴³. In particolare, nel nostro ordinamento un esteso numero di disposizioni costituzionali e di leggi ordinarie possono essere ricondotte e riassunte nel principio di leale collaborazione. Si pensi al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, che caratterizza i sistemi parlamentari, o al doppio legame che la controfirma ministeriale, da un lato, e il potere di emanazione (e di non emanazione) degli atti governativi, dall'altro, creano tra Presidente della Repubblica e Governo. Ancora, un'altra zona tipica di collaborazione riguarda i rapporti tra le due Camere. E venendo a fattispecie più specifiche, anche la promulgazione della legge è una proiezione della necessaria collaborazione tra il Presidente della Repubblica, le Camere e, in fondo, il Governo, chiamato alla controfirma, così come l'istituto della grazia, che chiama ad interloquire tra loro il Presidente della Repubblica e il Ministro di giustizia, coinvolgendo nel contempo le competenze tipiche dell'ordinamento giudiziario.

Se ne deduce che le fasi di intersezione tra le attribuzioni riconosciute agli organi costituzionali sono molteplici e le norme che disciplinano tali fasi possono considerarsi norme di dettaglio del più generale principio di leale collaborazione. Ed appunto in questa direzione si è mossa per prima la Corte Costituzionale, la quale nella sent. n. 168 del 1963 parla di *rapporto di collaborazione* tra diversi poteri dello Stato, pur affermando che, nel caso di specie (la questione riguardava i rapporti tra C.S.M. e Ministro guardasigilli), la divisione dei poteri portava ad escludere che «fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazione»⁴⁴. In quell'occasione i giudici avevano sostenuto che il punto di equilibrio tra le due distinte, ma non nettamente separate, attribuzioni costituzionali era da individuarsi nel *dovere di collaborazione*

⁴³ Cfr. A. VIGNUDELLI, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino 2010, 42, il quale afferma che i principi sono «norme autoreferenziali di ampia portata che rappresentano gli elementi fondamentali e generali del nostro sistema giuridico-democratico; regole giuridiche poste a fondamento di altre norme, tradotte esplicitamente od implicitamente in strutture prescrittive».

⁴⁴ Corte costituzionale sent. n. 168 del 1963, in *Giur. cost.* 1963, 1644 ss.

*reciproca*⁴⁵. Successivamente, nella pronuncia n. 379 del 1992, si inizia a tratteggiare il contenuto del principio, sostenendo che, «sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori»⁴⁶, mentre nella sent. n. 110 del 1998 si afferma che i rapporti tra gli organi devono ispirarsi a «correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti»⁴⁷. Ma sulla giurisprudenza della Corte torneremo successivamente (vedi *infra* cap. IV).

Sulla base di queste pronunce, si è avanzata in dottrina l'ipotesi che il principio di leale collaborazione possa essere ricollegato direttamente al principio di separazione dei poteri, nella misura in cui esprimerebbe «l'ovvia esigenza che i meccanismi della forma di governo funzionino con accettabile efficienza, esigenza che, sia o meno contemplata dalla teoria, s'impone con tutta evidenza nella pratica»⁴⁸. In poche parole, esso potrebbe essere letto come la declinazione del principio di separazione dei poteri nei casi in cui i poteri si trovino in contatto e le rispettive competenze interferiscano l'una con l'altra, per cui i vari centri di potere, richiamando il concetto smendiano di integrazione, sono chiamati a ricercare forme collaborative per ricomporre ad unità il potere sovrano e per evitare di dar luogo ad un conflitto, che destabilizzerebbe l'equilibrio istituzionale. La lealtà e la correttezza suggerite dalla Corte indicherebbero la condotta doverosa che gli organi statali dovrebbero tenere per non ledere il principio di separazione dei poteri.

In altre parole la leale collaborazione è l'altra faccia del principio di separazione dei poteri: quest'ultimo viene in gioco nel momento in cui si cerca di far valere una competenza che i costituenti hanno attribuito ad un solo soggetto, mentre la leale collaborazione subentra nei casi di interferenza, quando si deve difendere un'attribuzione non esclusiva.

Separazione e collaborazione, quindi, «non costituiscono dei veri e propri contrari o contraddittori in

⁴⁵ Corte costituzionale sent. n. 168 del 1963, punto 8 del considerato in diritto «Dall'autonomia riconosciuta al Consiglio superiore, nelle materie indicate nell'art. 105 della Costituzione, non deriva, secondo che si sostiene, una netta separazione di compiti fra il Ministro guardasigilli e l'Organo preposto al governo della Magistratura...Se quindi tale autonomia esclude (come pure si desume dai lavori preparatori) ogni intervento del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, non esclude peraltro, che, fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazione: il quale importa che i servizi, affidati al guardasigilli dall'art. 110 della Costituzione, non sono limitati a quelli sopra accennati, ma, vi si comprendono altresì, sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti».

⁴⁶ A proposito della sentenza n. 349 del 1992, si veda F. SORRENTINO, *Un conflitto deciso ma non risolto*, in *Giur. cost.*, 1992, 3343 ss.

⁴⁷ È quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 110 del 1998, in *Giur. cost.* 1998, 929 ss., e ribadito dalle sent. n. 410 del 1998 e n. 48 del 2000 e dall'ord. n. 344 del 2000.

⁴⁸ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 7. Lo stesso autore aveva avanzato nella medesima sede la possibilità di ricondurre il principio di leale collaborazione alle disposizioni della Carta fondamentale che prevedono una sovrapposizione tra le competenze attribuite agli organi dell'apparato statale. Ma come ha affermato L. VESPIGNANI, *Leale collaborazione tra poteri dello Stato: regola o principio?*, in *Liber Amicorum per Massimo Bione*, Giuffrè, Milano 2011, 673, «l'interferenza non rende di per sé necessaria la collaborazione tra le autorità coinvolte, ben potendo – per converso – dar luogo ad una situazione di conflitto tra i rispettivi titolari».

senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si può affermare solo per una restrizione della portata del primo e non per una sua negazione»⁴⁹. Più precisamente, solo quello di separazione «è il principio generale sostanziale, l'altro è per sua essenza un principio derogatorio»⁵⁰: non può immaginarsi un modello in cui sia assente una delimitazione delle sfere di competenza, per quanto questa possa poi dimostrarsi caratterizzata da forti elementi di flessibilità e quindi aperta a prospettive di integrazione.

Al di là del collegamento con il principio di separazione dei poteri potrebbe risultare infruttuosa la ricerca del fondamento costituzionale della leale collaborazione, perché esso affonda negli strati più profondi dello stesso edificio costituzionale, costituendo l'espressione di esigenze che stanno tra le fondamenta dell'impianto costituzionale e che caratterizzano le dinamiche e i rapporti all'interno della forma di governo.

Tutto ciò tenendo conto che la moltiplicazione dei centri di potere ha portato alla frammentazione dell'esercizio della sovranità: al posto di un potere sovrano unico e indivisibile, la Carta costituzionale prevede la distribuzione delle funzioni pubbliche tra più soggetti costituzionali e nel disciplinare le varie competenze non è infrequente che alcune attività o procedure vengano attribuite in compartecipazione tra più soggetti. Quindi, se da una parte sono previsti compiti il cui esercizio spetta esclusivamente ad un organo prestabilito, dall'altra ve ne sono molti che invece richiedono l'apporto di più soggetti costituzionali. Ed è proprio nell'esercizio di queste funzioni che si possono verificare ipotesi di interferenza tra le competenze attribuite ai vari organi chiamati in causa. È in queste situazioni di sovrapposizione funzionale che emerge il concetto di leale collaborazione e lo stretto legame che lo lega al principio di separazione dei poteri.

⁴⁹ Cfr. A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., 2502-2503.

⁵⁰ *Ibidem*.