



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023

Vincenzo Nastasi

Laura Spinelli

Consiglio regionale della Lombardia

Roma – 15 febbraio 2024



DEFINIZIONE DI «LEALE COLLABORAZIONE»

Attività di confronto tra lo Stato e le Regioni o le Province autonome, finalizzata a individuare soluzioni conciliative idonee a:

- evitare il contenzioso costituzionale su una legge regionale o provinciale*
- estinguere anticipatamente un contenzioso costituzionale in corso su una legge regionale o provinciale*

GLI ATTI DI INDIRIZZO DELLO STATO IN MATERIA

- *Direttiva del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali del 26 giugno 2006 «Direttiva sul contenzioso costituzionale»*
- *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 ottobre 2023 «Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo»*



LA DIRETTIVA DEL 2006

CARATTERISTICHE ESSENZIALI

NATURA: atto di coordinamento, adottato per far fronte a esigenze di carattere contingente

OBIETTIVO: ridurre la mole di contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni e Province autonome avente ad oggetto leggi regionali e provinciali, aumentata in modo esponenziale dopo la riforma del Titolo V

STRUMENTI DI INTERVENTO:

- Istituzione di una *task force* appositamente dedicata, con il compito di:
 1. Operare una revisione del contenzioso costituzionale in essere, al fine di valutare la rinuncia alle impugnative proposte, previa adozione di protocolli d'intesa con le Regioni e le Province autonome coinvolte
 2. Valutare soluzioni conciliative che evitino l'instaurazione di nuovi contenziosi
 3. Elaborare, dopo una prima fase di avvio, una procedura standardizzata di «soluzione alternativa al contenzioso»
- Individuazione di criteri guida per l'attività precontenziosa.



LA DIRETTIVA DEL 2023

PREMESSA

- **Richiamo alle norme costituzionali e di legge applicabili**

- **Dati statistici:**

- Il 30% delle decisioni adottate dalla Corte costituzionale nel 2022 ha riguardato giudizi promossi in via principale dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome
- Oltre il 90% delle pronunce rese a seguito di giudizi instaurati in via principale riguarda ricorsi presentati dallo Stato e la maggior parte di questi contiene almeno una dichiarazione di illegittimità costituzionale
- Le rimanenti pronunce dichiarano l'estinzione del processo a seguito di rinuncia o cessazione della materia del contendere
- In molteplici occasioni, le Regioni e le Province autonome abrogano o modificano le disposizioni oggetto di impugnazione solo dopo la proposizione del ricorso da parte dello Stato

- **Obiettivo:** anticipare quanto più possibile alla fase precontenziosa l'individuazione di soluzioni conciliative



LA DIRETTIVA DEL 2023

OBIETTIVI

- 1) **Obiettivo organizzativo-funzionale**: assicurare un efficace esercizio delle attribuzioni costituzionali del Consiglio dei Ministri, fornendo a quest'ultimo tutti gli elementi in tempo utile per adottare una decisione ponderata

- 2) **Obiettivo sostanziale**: indicare alle strutture ministeriali un *modus operandi* per l'analisi delle leggi regionali e provinciali e per la gestione della fase di leale collaborazione, finalizzato nel complesso a far sì che il contenzioso costituzionale sia utilizzato come *extrema ratio*



LA DIRETTIVA DEL 2023

OBIETTIVI

IL MODUS OPERANDI

- 1) Tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata già in fase di «prima lettura» delle leggi regionali e provinciali da parte delle strutture ministeriali

- 2) Individuazione negoziata di soluzioni conciliative di tipo interpretativo:
 - Interpretazioni adeguate costituzionalmente conformi
 - circolari interpretative concordate, che assicurino un'applicazione conforme delle disposizioni costituzionali
 - prevalenza di disposizioni dell'Unione europea, tali da rendere irrilevante il contenzioso costituzionale

- 3) Individuazione negoziata di soluzioni conciliative di tipo legislativo: modifica delle leggi regionali e provinciali

Solo in caso di fallimento di tutti i tentativi, si prende in considerazione il contenzioso costituzionale



LA DIRETTIVA DEL 2023

PROCEDURA

- 1) Ciascun ministero nomina responsabile unico, incaricato di interloquire con il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie
- 2) Il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie trasmette agli uffici e ai settori legislativi dei ministeri le leggi regionali e provinciali, non appena queste sono pubblicate sui rispettivi bollettini ufficiali, per le valutazioni di competenza
- 3) I ministeri trasmettono entro 30 giorni i propri pareri, anche in caso di insussistenza di profili critici. In caso di mancato riscontro entro i termini, si forma il silenzio-acquiescenza, in ragione del quale si deduce che il Ministero non abbia osservazioni da proporre
- 4) In caso di riscontro di elementi di criticità, il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie avvia con la massima celerità il confronto con la Regione o Provincia autonoma interessata
- 5) Ogni proposta di impugnazione o non impugnazione è proposta al Consiglio dei Ministri, di norma, almeno 7 giorni prima della scadenza del termine per l'impugnativa. A tal fine, gli atti sono trasmessi il giorno precedente allo svolgimento della seduta del Consiglio dei Ministri



LA DIRETTIVA DEL 2023

CONTENUTI DELLE NOTE MINISTERIALI RECANTI PROPOSTE DI IMPUGNAZIONE

- Disposizioni regionali o provinciali ritenute illegittime
- Norme costituzionali e interposte che si assumono violate
- Ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale
- Motivi dell'impugnazione: argomentazioni adeguate, puntuali, sintetiche
- Suggerimento alla Regione o PA di una o più modifiche legislative

Indicazioni contenutistiche **«in negativo»**: evitare argomentazioni apodittiche e considerazioni relative all'opportunità politica della legge regionale o al contrasto con disposizioni statali che non sono parametri interposti

FINALITÀ: completezza del materiale istruttorio a disposizione del Dipartimento e del Consiglio dei ministri per le relative valutazioni, nonché autosufficienza delle note ministeriali ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso



LA DIRETTIVA DEL 2023

MONITORAGGIO DEGLI IMPEGNI ASSUNTI DALLE REGIONI O PROVINCE AUTONOME E RINUNCIA AI RICORSI PRESENTATI

A seguito della fase di precontenzioso, due ipotesi:

1) La Regione o Provincia autonoma formulano un impegno ad approvare gli interventi normativi necessari a superare i rilievi di costituzionalità

→ fase di **monitoraggio**: il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie acquisisce aggiornamenti in merito allo stato di attuazione dell'impegno e riferisce semestralmente al Consiglio dei ministri

2) Il Governo delibera l'impugnativa della legge regionale o provinciale che viene successivamente modificata

→ il Dipartimento acquisisce una dichiarazione relativa alla mancata **applicazione *medio tempore*** della disposizione modificata e chiede ai ministeri competenti un parere circa la possibilità di **rinunciare al ricorso** alla luce delle modifiche apportate



LA DIRETTIVA DEL 2023

I POSSIBILI EFFETTI SUL FRONTE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

- Le ricadute sulla **formulazione delle controdeduzioni** regionali o provinciali con riferimento alla puntualità dei contenuti e alla priorità da assicurare alla ricerca di interpretazioni costituzionalmente orientate
- Il **suggerimento di modifiche legislative** idonee a superare le censure di costituzionalità quale sintomo della *ratio* delle osservazioni pervenute e strumento per semplificare le interlocuzioni con la componente politica e il lavoro degli uffici
- Il **grado di vincolatività** della direttiva e le ripercussioni sull'attività regionale
- L'**impegno a modificare** una disposizione regionale o provinciale e le conseguenze dell'inadempimento
- Il coinvolgimento della **componente politica**