

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023
---	---	---

**LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI
ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
23 OTTOBRE 2023**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI O PROVINCE AUTONOME NELLA FASE DI PRECONTENZIOSO SULLE LEGGI REGIONALI E PROVINCIALI

La presente relazione ha ad oggetto l'esame della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023, dichiaratamente ispirata al principio di leale collaborazione, quale «*strumento per uno snellimento*» del contenzioso costituzionale.

La leale collaborazione si presenta, nell'ordinamento giuridico, come un principio generale, spesso evocato e discusso ma del quale è arduo dare una definizione che ne comprenda tutte le possibili sfaccettature.

La Costituzione menziona espressamente la leale collaborazione solo all'articolo 120, secondo comma, con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato. Nondimeno, «*costituisce opinione pacificamente condivisa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, già prima della l. cost. n. 3/2001 [...] che il principio di leale collaborazione innervi l'intero ordinamento costituzionale*»¹, in relazione a quei meccanismi che prevedono il coinvolgimento di diversi organismi istituzionali nell'ambito di procedimenti previsti dalla stessa Costituzione. Ciò vale non solo rispetto ai rapporti interorganici tra poteri dello Stato, che per primi hanno fornito alla Corte costituzionale l'occasione per "codificare" il principio di leale collaborazione², ma anche rispetto ai rapporti intersoggettivi tra i diversi livelli di governo, e in particolare tra Stato e Regioni, che anzi hanno rappresentato il terreno privilegiato per lo sviluppo delle elaborazioni dottrinali sul tema.

Come si è anticipato, il principio di leale collaborazione è spesso di difficile inquadramento in termini generali, per via della sua natura polimorfica, essendo suscettibile di assumere «*una pluralità di forme e applicazioni*»³.

Il tratto comune che "attiva" il ricorso alla leale collaborazione è rappresentato dall'esistenza di una molteplicità di interessi, facenti capo a centri di potere diversi con attribuzioni distinte e distinguibili, che in talune occasioni possono o devono interagire fra loro, nel senso di un possibile conflitto o di una potenziale reciproca valorizzazione.

In dottrina, si sono suggerite tre macrocategorie di riferimento. La prima include le ipotesi in cui la leale collaborazione ha la finalità di orientare e conformare le modalità con cui ciascun soggetto esercita il proprio potere, così che tale esercizio non provochi malfunzionamenti o alterazioni rispetto alle attribuzioni di altri soggetti. La seconda categoria riguarda le situazioni in cui sulla medesima fattispecie insistono legittimamente una pluralità di competenze riconducibili alle attribuzioni di soggetti diversi tra loro. In questo caso, il ricorso alla leale collaborazione dovrebbe consentire ad ogni centro di potere coinvolto di svolgere la propria funzione in coordinamento con gli altri soggetti implicati, sicché tutti gli interessi in gioco possano trovare adeguata ponderazione. Nel terzo scenario, la leale collaborazione agisce come correttivo al trasferimento di funzioni

¹ Cfr. G. GUZZETTA, *La leale collaborazione nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Le materie di competenza regionale. Commentario*, a cura di G. Guzzetta, F. S. Marini, e D. Morana, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, p. XXV ss.

² Cfr. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.

³ Cfr. G. GUZZETTA, *La leale collaborazione*, cit.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

da un livello di governo ad un altro in virtù della necessità di un esercizio unitario, e «*serve ad assicurare che tale trasferimento avvenga senza una lesione dell'interesse soccombente che vada oltre la ragionevolezza e proporzionalità al fine di rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.)*»⁴.

Ciò premesso, va detto che la leale collaborazione applicata al contesto di interesse della presente relazione, ossia il precontenzioso sulle leggi regionali e provinciali, risulta oggetto di scarsa trattazione sistematica in dottrina, che quanto alle dinamiche di cooperazione tra Stato e Regioni o Province autonome tende a concentrare gli sforzi di indagine sugli strumenti che ne costituiscono la più evidente applicazione, ossia i pareri, le intese e il sistema delle Conferenze. Del pari, non è oggetto di diffusa attenzione da parte della Corte costituzionale in ragione della natura di giudizio in senso stretto del contenzioso costituzionale. Infatti, l'esito positivo delle procedure conciliative esperite in sede di precontenzioso comporta la non proposizione del ricorso ed esclude in radice un giudizio della Corte costituzionale; allo stesso modo, l'individuazione di una soluzione conciliativa a giudizio in corso preclude al giudice delle leggi una pronuncia sul punto, dovendo la stessa limitarsi a prendere atto della avvenuta rinuncia al ricorso o della cessazione della materia del contendere. Pertanto, eventuali prese di posizione della Corte costituzionale su questo particolare tipo di leale collaborazione si devono ad auspici o a considerazioni di carattere generale, non necessariamente espresse in sentenze.

Fatta questa precisazione, sembra comunque che le categorie generali sopra sinteticamente ripercorse, e in particolare le prime due, possano essere utilmente impiegate, pur con gli adeguamenti concettuali necessari alla luce della peculiarità del contesto, anche per descrivere la natura della leale collaborazione nell'ambito delle procedure conciliative tra Stato e Regioni disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023.

Si osserva, infatti, che tale forma di leale collaborazione è innescata a fronte dell'adozione di una legge regionale o provinciale che il Governo assume lesiva delle proprie competenze legislative ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione o comunque adottata al di fuori dello spazio di azione del legislatore regionale o provinciale per come delineato dal complesso delle disposizioni costituzionali, la cui violazione lo Stato può censurare in virtù del potere attribuitogli dall'articolo 127, primo comma, della Costituzione⁵.

In tale contesto, l'obiettivo ultimo del confronto istituzionale tra i diversi livelli di governo previsto dalla direttiva è evitare l'instaurarsi del contenzioso grazie al riconoscimento reciproco dei rispettivi margini di intervento alla luce delle attribuzioni costituzionali. Lo scambio dei rilievi ministeriali e delle controdeduzioni regionali permette ai soggetti coinvolti di riflettere sulle ragioni addotte dall'altra parte a tutela degli interessi di cui è portatrice, consentendo un esame d'insieme delle posizioni implicate che può essere di particolare utilità per la ricostruzione dei confini della competenza legislativa delle Regioni e Province autonome – anche considerata la complessità del sistema di riparto previsto

⁴ Cfr. G. GUZZETTA, *La leale collaborazione*, cit.

⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 162 del 2004.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

dalla Costituzione, che spesso comporta l'intrecciarsi di ambiti materiali diversi – senza ricorrere all'intervento risolutore della Corte costituzionale.

È in questi termini, dunque, che si ritiene possa essere descritta la leale collaborazione che ispira l'adozione della direttiva oggetto di analisi nei successivi paragrafi.

LA PRECEDENTE DIRETTIVA SUL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE EMANATA NEL 2006 DAL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE LOCALI

L'ambito della leale collaborazione finalizzata a evitare l'impugnativa di leggi regionali o provinciali – in cui si inserisce la direttiva del 23 ottobre 2023 – è già stato oggetto, anni addietro, di attenzione e attività da parte delle strutture facenti capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il problema relativo alla individuazione di soluzioni deflattive del contenzioso costituzionale, infatti, non è nuovo, ma sorge già nei primi anni successivi alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha modificato significativamente il sistema di riparto di competenze legislative con conseguente incremento dei giudizi costituzionali, facendo emergere la necessità di intervenire a scopo deflativo sull'alta mole di contenzioso in essere tra lo Stato e le Regioni.

In questo contesto, l'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali emana, il 26 giugno 2006, una «*Direttiva sul contenzioso costituzionale*», indirizzata alle strutture interne della Presidenza e dei Ministeri. L'analisi dei contenuti di tale direttiva si rivela di particolare interesse ai fini della presente relazione, in quanto, a prescindere dall'applicazione che ha avuto nel corso degli anni e dalle prassi cui ha dato origine, diversi sono gli spunti di riflessione che emergono dal raffronto con quanto previsto dalla più recente direttiva del 23 ottobre 2023.

La direttiva del 2006 si compone di due paragrafi, contenenti rispettivamente una premessa e la c.d. metodologia operativa.

La premessa reca una sintetica descrizione dei primi effetti della riforma del Titolo V sul riparto delle competenze legislative, sottolineando come le novità introdotte dal revisore costituzionale abbiano comportato l'insorgere di notevoli difficoltà interpretative, dovute innanzitutto all'impiego di una nuova terminologia nel testo costituzionale e al sedimentarsi di una forte conflittualità tra istituzioni centrali e istituzioni decentrate.

In più – riconosce la direttiva – un'ulteriore difficoltà è data dalla qualificazione di alcune materie come trasversali, ossia in grado di incidere, in quanto afferenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nel perseguire certe finalità di carattere generale, anche sulle competenze regionali.

La difficoltà di stabilire in modo chiaro e pacifico i limiti di competenza legislativa si è quindi tradotta in un notevole incremento del contenzioso costituzionale, calato peraltro in un contesto ordinamentale sostanzialmente privo di efficaci strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo, che ha causato un rallentamento dei processi, nonché una sovraesposizione del ruolo del giudice costituzionale.

Lo stesso giudice delle leggi, come ricorda la direttiva, avendo constatato le carenze strutturali del testo della riforma e la parallela mancata trasformazione delle istituzioni

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

parlamentari e dei procedimenti legislativi, ha prospettato – quale strumento per la riduzione del contenzioso – un superamento della rigidità del sistema, attraverso la ricerca di adeguate sedi di negoziazione politica per la definizione delle questioni in cui appare controvertibile la spettanza della competenza legislativa.

Appare evidente già nel 2006, pertanto, l'opportunità di instaurare forme di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni che, in luogo della mera prospettazione di possibili illegittimità costituzionali dei testi legislativi, operino nella direzione di una correzione degli ordinamenti legislativi, finalizzata non all'espunzione delle norme reputate illegittime ma a una loro "revisione" nell'ottica del mantenimento della relativa vigenza.

Quanto agli strumenti correttivi, nella direttiva si constata che in questo ambito, in assenza di una pacifica perimetrazione dei confini delle competenze legislative, l'unico modo che le parti hanno a disposizione per scongiurare la rimessione della questione al giudice delle leggi è addivenire a soluzioni conciliative, che implicano necessariamente la rinuncia reciproca a far valere talune proprie prerogative.

Così, la direttiva, operando un raffronto con gli istituti di composizione alternativa delle controversie previsti dal diritto privato, pur affermando l'indisponibilità, in capo al Governo, della propria legittimazione ad impugnare le leggi regionali, riconosce la possibilità, mediante l'istituzione di tavoli di negoziazione tra le parti, di definire le questioni di legittimità costituzionale in modo alternativo rispetto al contenzioso costituzionale, basandosi su c.d. *gentlemen's agreement*, ossia accordi che contemplano, da parte del Governo, la rinuncia a far valere la questione di legittimità costituzionale dinanzi al giudice delle leggi e, da parte del legislatore regionale, l'impegno ad apportare alla normativa oggetto di esame le modifiche concordate.

In definitiva, quindi, la direttiva, nel prendere atto della notevole mole di contenzioso costituzionale, si pone come obiettivo la sua riduzione, individuando come modalità di intervento la risoluzione delle controversie in sedi alternative e preventive rispetto al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale e suggerendo alle istituzioni governative di applicare un "minore rigore", nell'ottica della ricerca di soluzioni conciliative in grado di determinare, sulla base di un accordo delle parti, la non proposizione del ricorso o l'abbandono dello stesso, a fronte di un impegno a modificare la disciplina regionale oggetto di osservazioni.

Il secondo punto della direttiva attiene invece alla c.d. metodologia operativa.

Per perseguire i fini individuati nelle premesse, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali introduce infatti degli strumenti organizzativi specifici, che si sostanziano nella istituzione di una *task force*, composta da tutti i dirigenti responsabili dell'Ufficio II del Dipartimento e da due esperti dell'Ufficio Legislativo-Ufficio del gabinetto.

Alla *task force* sono affidati nello specifico due compiti.

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale in corso al momento dell'adozione della direttiva, si chiede alla *task force* di condurre un attento esame delle impugnative pendenti, finalizzato ad approfondire le ragioni che hanno condotto all'impugnazione.

In tale ambito, anche attraverso la costituzione di tavoli tecnici con le amministrazioni interessate e con le Regioni, l'obiettivo è individuare delle soluzioni conciliative che

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

possano fondare una rinuncia all'impugnativa proposta, attraverso l'adozione di appositi protocolli di intesa a firma congiunta tra il Ministro e il Presidente della Regione interessata. Quanto al contenzioso non ancora instaurato, invece, l'indicazione alla *task force* è di elaborare delle alternative giuridico-legislative o amministrative per ridurre il contenzioso. In particolare, per le materie di competenza residuale regionale (quali, a titolo esemplificativo, l'agricoltura, il commercio e il personale regionale) in cui lo Stato, anche in ragione della giurisprudenza della Corte costituzionale, ha un interesse meno evidente al ricorso, il criterio guida è che l'impugnazione andrebbe proposta solo quando ci si trovi dinanzi a macroscopiche illegittimità.

Viceversa, nei casi di in cui le materie sono assegnate alla competenza dello Stato (si citano, a titolo esemplificativo, la tutela dei beni culturali, la politica estera, il sistema tributario e in generale le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione), riconosciuta la sussistenza di un più elevato interesse a tutelare le prerogative delle istituzioni centrali, viene comunque richiesto alla *task force* di percorrere tutte le soluzioni possibili per evitare il ricorso alla Corte costituzionale, che dovrebbero condurre all'assunzione di impegni di modifica della normativa regionale ritenuta contrastante con le regole di riparto delle competenze.

Anche per le materie soggette alla competenza legislativa concorrente (ad esempio tutela della salute, governo del territorio, professioni), in cui il contenzioso è risultato più frequente stanti le difficoltà nell'individuazione dell'esatto limite di competenza tra lo Stato e le Regioni, la direttiva invita a procedere in modo analogo, ricercando delle soluzioni conciliative.

L'atteggiamento della direttiva è quindi quello di sensibilizzare le strutture governative a valutare con un certo grado di ponderazione la necessità di proporre ricorso alla Corte costituzionale, sostanzialmente invitando gli attori in gioco a misurare il grado di interesse a far valere le proprie prerogative, anche tenendo presente il tipo di competenza legislativa interessata.

Il paragrafo dedicato alla metodologia operativa si conclude con l'individuazione di un ulteriore obiettivo, consistente nella elaborazione di un percorso standard di ricerca di soluzioni alternative al contenzioso.

Viene infatti demandato alla *task force* il compito di elaborare un percorso condiviso, da considerare come strumento di lavoro a regime per tutte le amministrazioni coinvolte, con la precisazione che lo stesso andrà poi illustrato alle Regioni, potendo tradursi anche in norma cogente in caso di condivisione.

A tal fine, la direttiva fornisce alcuni principi per orientare l'attività di precontenzioso, invitando a valutare «*la possibilità di:*

- 1) *modifiche normative in grado di evitare o risolvere le controversie, talvolta con interventi di modesta portata;*
- 2) *interpretazioni adeguatrici costituzionalmente corrette;*
- 3) *emanazione di circolari interpretative che adottino nelle prassi amministrative e applicative soluzioni conformi alle norme costituzionali e concordate con l'altra parte;*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

- 4) *rinuncia unilaterale a mezzi di impugnazione dei quali è ragionevole prevedere che non sortiscano buon esito;*
- 5) *effettuazione, in ogni caso, di un serio bilanciamento dei valori costituzionali, eventualmente confliggenti, in gioco, al fine di avvicinare lealmente le posizioni delle parti, in un'ottica di leale collaborazione;*
- 6) *verifica della prevalenza di norme comunitarie nel diritto interno che rendano irrilevante il contenzioso costituzionale».*

Alla luce di quanto esposto, rimandando ai paragrafi successivi l'analisi specifica dei punti di contatto e delle divergenze tra la direttiva del 2006 e quella del 2023, in questa sede può cogliersi la *ratio* che ha animato l'adozione della prima.

Sul punto, si osserva che tale direttiva, pienamente calata nella realtà dei primi anni successivi alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si configura come uno strumento di natura contingente, finalizzato a porre rimedio a una situazione di fibrillazione nei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, caratterizzata da un rilevante aumento del contenzioso costituzionale in ragione del nuovo sistema di riparto delle competenze legislative.

In tale contesto, appare chiaro, quindi, come l'obiettivo primario della stessa sia quello di ridurre il contenzioso all'epoca in essere, mediante la costituzione di una *task force*, appositamente incaricata di svolgere una revisione dei processi in atto per individuare eventuali spazi per l'abbandono delle cause.

Lo stesso dicasi con riferimento al contenzioso non ancora sorto, in relazione al quale è evidente l'intento deflattivo, da perseguirsi sempre ad opera di una struttura amministrativa dedicata, alla quale viene chiesto innanzitutto di verificare, in base alle materie interessate, l'intensità dell'interesse governativo al ricorso e, in secondo luogo, di adoperarsi per la ricerca di soluzioni conciliative alternative al contenzioso, rapportandosi con le Regioni di volta in volta interessate.

Solo nella parte conclusiva, la direttiva fa riferimento alla necessità di una standardizzazione del percorso di individuazione delle soluzioni deflattive, limitandosi per l'appunto, data la sua natura contingente, a elencare alcuni principi guida.

È dunque in questo solco che si inserisce la direttiva adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri il 23 ottobre 2023, la quale, come si vedrà, porta a compiuta maturazione quel percorso di istituzionalizzazione della fase precontenziosa solo accennato nella direttiva del 2006.

LA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 2023

La premessa

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023 dal titolo «*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.*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

Razionalizzazione dell'attività istruttoria de Governo» individua, nella propria premessa, le motivazioni che hanno condotto alla sua adozione.

Il punto n. 1 della direttiva, rubricato per l'appunto «*Premessa. Il contenzioso Stato-regioni davanti alla Corte costituzionale*», dà innanzitutto conto delle norme che disciplinano il contenzioso costituzionale, citando l'articolo 127, primo comma, della Costituzione, a tenore del quale «*il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione*», nonché, con riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige, l'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in materia di potere di impugnativa del Governo delle disposizioni regionali e provinciali che non siano state adeguate entro sei mesi dall'entrata in vigore della legislazione statale di principio.

La premessa cita altresì l'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, che concerne il potere del Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale degli statuti regionali entro trenta giorni dalla relativa pubblicazione.

Quanto alle disposizioni di rango primario, la premessa della direttiva cita l'articolo 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e l'articolo 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), che subordinano l'impugnativa governativa alla previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Dopo aver richiamato le fonti normative rilevanti, il punto n. 1 della direttiva si concentra sull'enunciazione dei motivi che animano l'intervento di razionalizzazione, facendo riferimento alla mole di contenzioso costituzionale originato dalla proposizione di questioni inerenti alla competenza legislativa.

Secondo i dati riportati dal Governo, il numero delle decisioni della Corte costituzionale relative ai giudizi promossi in via principale dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome si è attestato, nel 2022, attorno al 30% del totale delle decisioni dell'anno.

In secondo luogo, si fa presente che oltre il 90% delle pronunce rese dalla Corte costituzionale all'esito di giudizi instaurati in via principale riguarda impugnazioni proposte da parte dello Stato e che la maggioranza di queste contiene, nel dispositivo, almeno una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale o provinciale impugnata, mentre le rimanenti pronunce dichiarano l'estinzione del processo a seguito di rinuncia ovvero la cessazione della materia del contendere.

A fronte di tali dati statistici, la direttiva afferma che, in molteplici occasioni, le Regioni e le Province autonome intervengono sulle proprie disposizioni mediante modifica o abrogazione solo dopo che il ricorso dinanzi alla Corte costituzionale è stato proposto e che ciò avviene sia di spontanea iniziativa, sia, più frequentemente, all'esito di una negoziazione con lo Stato.

Sulla base della prassi registrata, si evidenzia che, se si creassero le condizioni per realizzare tale negoziazione prima della proposizione del ricorso in via principale, potrebbe diminuire

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

sensibilmente il numero delle impugnative proposte. A supporto, viene richiamata la direttiva del 2006 analizzata nei paragrafi precedenti, che ha promosso la valorizzazione del momento collaborativo tra Stato e Regioni e il perseguimento di soluzioni conciliative.

Per raggiungere la finalità deflattiva appena evidenziata, viene individuata come imprescindibile la perimetrazione di un tempo congruo che consenta al Governo di interloquire con la Regione le cui disposizioni sono oggetto di criticità, così come più volte richiesto anche dalla stessa Corte costituzionale, che negli anni ha invitato a riflettere sulla necessità di apprestare più efficaci meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti.

In questi termini, dunque, le premesse della direttiva introducono una razionalizzazione delle procedure interne al Governo, che hanno la finalità di contenere i numeri del contenzioso costituzionale Stato-Regioni mediante un più efficace confronto che preceda il momento di decisione sull'impugnativa di una legge regionale o provinciale.

Al medesimo scopo, la direttiva allude anche a un'altra prassi, che peraltro precede il momento della produzione legislativa, ricordando come *«un'ulteriore modalità di deflazione del contenzioso già in uso, ispirata al principio di leale collaborazione, si realizza anche tramite tavoli di concertazione preventiva»*, nei quali le Regioni avviano un confronto con le amministrazioni statali competenti prima dell'approvazione di leggi regionali di particolare complessità o delicatezza.

La recente direttiva del 2023 individua, pertanto, come motivazione alla base della razionalizzazione dell'attività governativa nella fase di leale collaborazione, l'esigenza di ridurre il contenzioso costituzionale, con ciò ponendosi in sostanziale continuità con la precedente direttiva del 2006.

Gli obiettivi

La direttiva enuncia esplicitamente gli obiettivi che intende raggiungere, declinandoli in due categorie, e specifica la modalità attraverso cui realizzarli, consistente nella previsione di una procedura articolata di esame delle leggi regionali e delle Province autonome da parte degli organi ministeriali, integrata anche da alcune indicazioni di carattere sostanziale relative agli atti da produrre nel corso del procedimento.

Il primo obiettivo perseguito dalla direttiva può essere ascritto all'ambito organizzativo-funzionale.

La procedura prevista dall'atto di indirizzo viene infatti qualificata come finalizzata ad *«assicurare un efficace esercizio delle attribuzioni costituzionali del Consiglio dei ministri»*, che al contrario potrebbero risultare frustrate qualora i pareri delle amministrazioni centrali inerenti alle proposte di impugnazione pervenissero troppo a ridosso della scadenza dei termini fissati dalla Costituzione per la proposizione del ricorso in via principale.

In primo luogo, dunque, la direttiva affronta un problema di carattere organizzativo, aderendo al principio per cui la qualità della decisione assunta – che dovrebbe presupporre un certo grado di ponderazione visto il rango degli interessi coinvolti e la statura del procedimento giurisdizionale che ci si appresta a instaurare – dipende dal fatto che

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

l'approfondimento istruttorio propedeutico venga sottoposto al Consiglio dei ministri in tempo utile per operare tutte le valutazioni del caso.

Lo spirito della direttiva è quindi quello di dettare una tempistica quanto più possibile certa e per ciò funzionale a fornire al Consiglio dei ministri, che delibera sull'impugnativa delle leggi regionali o provinciali, un'informazione adeguata.

Il secondo obiettivo attiene invece a finalità di carattere più propriamente deflattivo del contenzioso costituzionale.

La direttiva intende infatti introdurre una serie di filtri preventivi, che hanno l'obiettivo di far sì che l'opzione di impugnare una legge regionale o di una Provincia autonoma sia presa in considerazione solo all'esito di una serie di tentativi volti a conservarne la vigenza, previa introduzione di opportuni correttivi.

In altri termini, la direttiva pare voler ribadire e valorizzare i concetti di "serietà" e "utilità" del contenzioso costituzionale, che va attivato alla stregua di una *extrema ratio*, alla quale deve giungersi solo dopo aver scandagliato ed escluso tutte le possibili ipotesi alternative.

Nel merito, il secondo obiettivo perseguito è innanzitutto quello di «*creare le condizioni per sciogliere, ove possibile, i dubbi di legittimità costituzionale delle leggi regionali e provinciali attraverso forme di coordinamento tra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma*».

Viene così imposto alle strutture governative un vero e proprio *iter* logico di analisi delle leggi emanate dalle assemblee legislative territoriali, in virtù del quale la lettura delle leggi approvate dai consigli regionali o dai consigli delle Province autonome deve avvenire ricercando – alla stessa stregua dell'analisi che il giudice *a quo* deve compiere prima dell'accoglimento o della rilevazione d'ufficio di una questione incidentale di costituzionalità – gli elementi che consentono, se adeguatamente considerati e valorizzati, di superare l'apparente illegittimità costituzionale della disposizione.

Solo in seconda battuta, «*qualora ciò non risulti possibile*», la direttiva prevede di adoperarsi affinché sia messo a disposizione un «*tempo adeguato*» per consentire un «*confronto politico*» con la Regione o Provincia autonoma interessata.

L'oggetto di questo confronto, che costituisce dunque una fase successiva rispetto al tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, è la ricerca di «*soluzioni conciliative*» – che per definizione sono idonee a evitare il contenzioso – consistenti nell'assunzione di un impegno da parte della Regione o della Provincia autonoma ad apportare le modifiche necessarie a ricondurre la legislazione oggetto di osservazioni a un regime di compatibilità con l'assetto costituzionale.

La ricerca di tali soluzioni dovrebbe peraltro avvenire con la massima sollecitudine, per evitare che le disposizioni oggetto di confronto non ricevano *medio tempore* applicazione, aspetto questo di grande rilevanza, considerata la sua incidenza sull'interesse dello Stato a instaurare il contenzioso costituzionale. L'eventuale applicazione delle disposizioni oggetto di censure e la relativa produzione di effetti, anche irreversibili, potrebbe infatti rendere non più percorribile l'ipotesi di un accordo preventivo che scongiuri la proposizione del ricorso, stante l'esigenza di porre rimedio ai suddetti effetti con una pronuncia della Corte costituzionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

Quanto ai contenuti degli impegni – e quindi alle modalità con le quali la Regione o la Provincia autonoma si adoperano per ricondurre a compatibilità costituzionale la propria legislazione – la direttiva contiene alcune precisazioni, che sembrano in qualche modo tracciare, anche in questo caso, una sorta di percorso di avvicinamento alla soluzione, ordinato secondo una logica di progressiva eliminazione delle ipotesi meno soddisfattive.

Infatti, dopo aver premesso che l'impegno regionale o provinciale verte sull'individuazione delle modifiche normative necessarie, la direttiva precisa che tale impegno dovrebbe far seguito alla verificata impraticabilità di soluzioni alternative, quali, a titolo esemplificativo: interpretazioni adeguatrici costituzionalmente conformi; circolari interpretative concordate, che assicurino un'applicazione conforme alle disposizioni costituzionali; prevalenza di disposizioni dell'Unione europea, tali da rendere irrilevante il contenzioso costituzionale. Tutte ipotesi, queste, che contemplano la conservazione della legislazione oggetto di osservazioni così com'è, ma integrata in modo da garantire che la stessa sia interpretata e applicata secondo canoni che garantiscano la conformità alle disposizioni costituzionali.

In altri termini, quindi, una volta che le strutture ministeriali, avendo scartato l'ipotesi di un'interpretazione costituzionalmente orientata "allo stato degli atti", abbiano presentato le proprie osservazioni, la direttiva prevede l'inizio di una fase di confronto con la Regione o con la Provincia autonoma interessata, che mira in primo luogo a verificare se sussistono le condizioni per corredare il disposto normativo di una serie di ausili in grado di metterne in luce la compatibilità costituzionale, che si qualificano essenzialmente come interpretativi (impegni a interpretare la norma in un certo senso, circolari interpretative o riconoscimento della primazia del diritto europeo).

Qualora tale tentativo non vada a buon fine, si apre la possibilità di traslare la soluzione conciliativa sul piano normativo, con la modifica delle disposizioni oggetto di osservazioni. Solo in caso di fallimento di tutte queste attività, si prende in considerazione l'ipotesi del contenzioso costituzionale.

L'intento deflattivo è dunque chiaramente evidente. Il ricorso al contenzioso costituzionale viene espressamente qualificato come ipotesi residuale, da riservare ai casi in cui sia assolutamente impossibile interpretare le disposizioni regionali o provinciali in un senso conforme a Costituzione ovvero risulti impraticabile l'ipotesi di una loro modifica o abrogazione.

Nell'ottica della direttiva, pertanto, si pone come paradigma di riferimento la conservazione dell'integrità degli ordinamenti legislativi regionali, in relazione ai quali la priorità è rinvenire soluzioni interpretative o eventualmente di modifica che consentano di superare i rilievi di illegittimità.

In sostanza, di fronte all'alternativa tra il conservare la vigenza di disposizioni regionali o provinciali, originariamente oggetto di dubbi di legittimità, ma corredate di strumenti (interpretativi o legislativi) idonei a rassicurare sulla relativa compatibilità con la Costituzione, e l'adoperarsi per rimuovere le stesse dall'ordinamento fuggendo in radice ogni possibile dubbio, la direttiva propende per la prima soluzione, realizzando già in questa fase un compromesso in favore delle autonomie regionali, se non altro nel senso dell'avvio di un confronto istituzionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

Nell’ottica di un paragone della direttiva del 2023 *in parte qua* con quella emanata nel 2006, può osservarsi come quest’ultima – al netto di una radicale differenza nella struttura del documento – pur perseguendo nella sostanza i medesimi obiettivi, non contiene specifici approfondimenti in relazione all’utilità di una procedura interna finalizzata a istruire le questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali e provinciali da sottoporre al Consiglio dei ministri, probabilmente considerando assorbite queste considerazioni nella decisione di istituire una *task force* apposita. Quanto, invece, ai contenuti e alle direttive previste per l’analisi delle leggi regionali, anche se con qualche differenza, le indicazioni fornite alle strutture ministeriali appaiono in buona parte sovrapponibili. Anche la direttiva del 2006, infatti, fa riferimento a soluzioni conciliative contenenti correttivi di carattere interpretativo o legislativo, pur non individuando esplicitamente ordini di priorità tra le stesse.

La procedura della fase precontenziosa

Il punto n. 3 della direttiva descrive la procedura della fase precontenziosa, scandendone anche i relativi termini.

Innanzitutto, viene previsto un onere a carico di ciascun ministero, consistente nell’individuare un referente unico, incaricato di interloquire con gli uffici del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, sia rispetto ai profili di illegittimità costituzionale segnalati, sia con riguardo alla negoziazione delle possibili modifiche degli atti legislativi regionali o delle province autonome.

Quanto alla scansione dell’*iter* procedurale, si prevedono formalmente cinque passaggi.

In primo luogo, è disposto che le leggi regionali, non appena pubblicate nei rispettivi bollettini ufficiali regionali, siano trasmesse dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie a tutti gli uffici e settori legislativi dei ministeri per le valutazioni di competenza. Tali uffici hanno l’onere di rispondere entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della legge regionale, salvo il diverso termine imposto dal Dipartimento.

Nel caso in cui gli uffici ministeriali ravvisino profili di illegittimità costituzionale, il riscontro deve contenere gli elementi essenziali specificati dal punto n. 4 della direttiva, che sarà oggetto di separata e dedicata trattazione più avanti.

In caso di mancato riscontro di profili di illegittimità costituzionale, il Ministero è comunque chiamato a rispondere, palesando l’assenza di rilievi.

L’assenza di risposta entro i termini indicati equivale ad acquiescenza, nel senso che si considera che il ministero inerte non abbia osservazioni da proporre. Viene quindi introdotto un silenzio endoprocedimentale significativo, in ragione del quale la mancata espressione di un parere su una legge regionale o di una Provincia autonoma entro trenta giorni dalla sua pubblicazione (o entro il diverso termine assegnato dal Dipartimento) equivale, perlomeno in questa fase, ad assenza di osservazioni.

Qualora, invece, gli uffici ministeriali interpellati individuino profili di criticità, la terza fase del procedimento prevede che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie avvii, con la massima tempestività, il confronto con la Regione o la Provincia autonoma interessate.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

Il confronto si avvia mediante la trasmissione alla Regione o alla Provincia autonoma dei pareri emessi dalle strutture ministeriali, corredati dalle richieste di chiarimento necessarie.

A questo punto, la direttiva precisa che le controdeduzioni regionali o provinciali sono valutate dal Dipartimento con il supporto delle amministrazioni ministeriali competenti. Inoltre il Dipartimento comunica tempestivamente all'Avvocatura generale dello Stato le disposizioni oggetto di possibile impugnazione e i relativi parametri di costituzionalità da valutare.

La fase dell'interlocuzione tra amministrazioni centrali e territoriali non è ulteriormente disciplinata in questa sezione della direttiva. I suoi contenuti, però, possono agevolmente trarsi dalla lettura del punto 2 della direttiva, trattato nel paragrafo precedente. È infatti in questa fase che prende corpo quell'attività di ricerca di soluzioni conciliative, mediante confronto, anche di natura politica, di cui si è parlato poc'anzi.

La quarta fase, poi, riguarda la formulazione della proposta di impugnazione o di non impugnazione della legge regionale.

In particolare, vengono scandite le tempistiche ritenute utili per consentire al Consiglio dei ministri di svolgere una valutazione consapevole e ponderata. Si stabilisce, infatti, che ogni proposta di impugnazione o non impugnazione è sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri, di norma, almeno sette giorni prima della scadenza del termine per l'impugnazione della legge; inoltre, di norma, la proposta è trasmessa dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie il giorno precedente allo svolgimento della riunione del Consiglio dei ministri.

L'ultima fase è invece solo eventuale e riguarda il caso in cui la Regione o la Provincia autonoma si siano impegnate all'abrogazione o alla modifica delle disposizioni legislative oggetto di osservazioni, nei termini che le amministrazioni centrali abbiano considerato soddisfattivi in quanto idonei al superamento dei rilievi critici.

In questo contesto, si ribadisce che, in presenza di tali impegni, al Consiglio dei ministri è sottoposta una proposta di non impugnazione.

Quanto ai soggetti legittimati ad assumere l'impegno, la direttiva – nelle more dell'adozione di un eventuale accordo in Conferenza Stato-Regioni – dispone che siano presi in considerazione gli impegni sottoscritti dal Presidente della Giunta di ciascun ente territoriale.

Con riguardo agli aspetti procedurali, non è possibile operare un confronto con la direttiva del 2006, in quanto quest'ultima non contiene una disciplina in merito. La direttiva auspica, infatti, l'individuazione di un percorso condiviso, rimettendo però tale attività alla *task force*, che avrebbe dovuto procedere in tal senso «*dopo una prima fase di avvio delle procedure*».

La mancanza di una disciplina degli aspetti procedurali nella direttiva del 2006 è probabilmente da imputarsi, come già accennato, alla natura contingente del documento, adottato poco dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. In quella fase, anche in ragione di quanto affermato nella parte conclusiva del documento, è stato considerato prioritario imprimere un nuovo indirizzo all'attività di leale collaborazione,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

sollecitando la necessità di ricerca di soluzioni conciliative, per poi rimandare alle risultanze della fase applicativa eventuali interventi di ulteriore regolamentazione.

I requisiti contenutistici delle note ministeriali recanti proposte di impugnazione delle leggi regionali o provinciali

Dopo aver scandito temporalmente i passaggi interni ai diversi ministeri coinvolti nell'esame delle leggi regionali, nonché le rispettive competenze, la direttiva, al punto 4, fornisce indicazioni contenutistiche per le note ministeriali recanti una proposta di impugnazione.

Il punto 4 si applica alla situazione in cui, a seguito della trasmissione della legge regionale appena pubblicata agli uffici legislativi dei ministeri ad opera del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero competente per materia ravvisa nella legge regionale esaminata dei possibili profili di illegittimità costituzionale, che non possono essere superati con un'interpretazione costituzionalmente orientata.

In tali casi, gli uffici interpellati, nel far pervenire al Dipartimento, nei tempi previsti dalla direttiva, il proprio parere in merito ai rilevati profili di contrasto della legge regionale con i parametri costituzionali, devono assicurarsi di corredare il parere medesimo di tutti i contenuti necessari ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso in via d'azione, alla luce di quanto previsto dalla normativa vigente e degli orientamenti consolidati espressi al riguardo dalla Corte costituzionale.

Il riferimento normativo per la promozione di una questione di legittimità costituzionale di una legge regionale da parte del Governo è costituito dagli articoli 31 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). L'articolo 34 citato prevede, in particolare, operando un rinvio all'articolo 23, primo comma, che il ricorso debba contenere l'indicazione delle disposizioni della legge affette da illegittimità costituzionale e delle «*disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate*».

La giurisprudenza costituzionale ha poi contribuito a dettagliare i contenuti del ricorso, dichiarando inammissibili gli atti che ne fossero privi, allo scopo di favorire l'instaurazione di questioni di legittimità precise e motivate. Sul punto, i giudici della Consulta hanno affermato che «*è principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello per cui il ricorso in via principale non solo "deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi", indicando "le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità" (ex plurimis, sentenze n. 360 del 2005, n. 213 del 2003 e n. 384 del 1999), ma deve, altresì, "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge" [...]. Ed invero, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone – come precisato dalla sentenza n. 384 del 1999 – "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

solleva, una valutazione limitata alla ‘non manifesta infondatezza’»⁶. Inoltre, un altro principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale prescrive la corrispondenza contenutistica tra la deliberazione con la quale il Consiglio dei ministri determina di impugnare una legge regionale e il successivo ricorso presentato dall’Avvocatura dello Stato, a pena di inammissibilità delle censure sollevate⁷.

Pertanto, alla luce dei consolidati orientamenti della Corte costituzionale, il punto 4, lettera a), della direttiva prevede che le note ministeriali con le quali le amministrazioni interessate, per quanto di propria competenza, ritengono che la legge regionale presenti profili di contrasto con i parametri costituzionali *«rechino sempre indicazione espressa, esaustiva e circostanziata»* degli elementi successivamente indicati nel dettaglio dalla direttiva stessa, sì che ciascuna nota sia dotata del carattere dell’autosufficienza, ossia rechi *«gli elementi essenziali e sufficienti per la proposizione dell’impugnativa»*.

A tal fine, le note ministeriali devono indicare innanzitutto la disposizione regionale o provinciale oggetto di proposta di impugnazione, individuandone puntualmente l’articolo, o la partizione interna ad esso, ritenuto lesivo dei parametri costituzionali.

In secondo luogo, occorre indicare le norme costituzionali e interposte che si assumono lese dalle disposizioni regionali o provinciali esaminate, unitamente alla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel settore interessato dalle disposizioni censurate. La direttiva precisa che *«per le leggi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, in relazione alle specifiche competenze legislative alle stesse riconosciute dagli Statuti speciali, è necessario indicare puntualmente le eventuali disposizioni statutarie che si ritengono violate e tenere conto anche di quanto disposto dalla “clausola di maggior favore” contenuta nell’articolo 10 della legge costituzionale 19 ottobre 2001, n. 3»*.

È infine prevista l’articolazione dei *«motivi dell’impugnazione consistenti, per ogni disposizione regionale o provinciale ritenuta incostituzionale, in un’adeguata, puntuale, ma sintetica argomentazione di merito a sostegno del ricorso, da riferire a ciascun parametro costituzionale che si ritiene violato»*, con la precisazione di *«evitare qualsiasi argomentazione apodittica»*.

Alle amministrazioni interessate è altresì richiesta una ricognizione dei precedenti rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale relativi a fattispecie analoghe a quelle disciplinate dalle disposizioni ritenute illegittime, con l’esplicitazione delle ragioni per cui si reputa necessario proporre l’impugnazione anche in presenza di *«diverse e consolidate indicazioni giurisprudenziali»*. In questo passaggio, la direttiva sembra introdurre un onere di motivazione rafforzata laddove le amministrazioni di riferimento ritengano di doversi discostare dai precedenti giurisprudenziali rinvenuti, illustrando le cause di una simile scelta.

Insieme a tali indicazioni di merito, la direttiva contiene una precisazione di carattere generale, in base alla quale nelle proposte di impugnazione formulate dai ministeri competenti per materia *«non devono, in alcun modo, essere contenute considerazioni*

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 450 del 2005.

⁷ Cfr. *ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 2020.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

relative all’opportunità politica della legge regionale, né al contrasto con disposizioni statali inidonee a porsi a parametro nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale», con la conseguenza che non sono prese in considerazione «le osservazioni prive di rilievo costituzionale».

La razionalizzazione dell’attività ministeriale sin qui descritta, riguardante l’esame delle leggi regionali e provinciali per gli aspetti di competenza nonché la redazione di apposite note puntuali, articolate e motivate è dunque innanzitutto funzionale a fornire al Dipartimento e, più in generale, al Consiglio dei ministri un quadro chiaro ed esaustivo delle ragioni a sostegno della valutazione di illegittimità della disposizione esaminata. Inoltre, qualora il successivo confronto politico con la Regione interessata non produca adeguate soluzioni conciliative, e comunque per i casi in cui il Consiglio dei ministri reputi necessario procedere all’impugnazione della norma regionale o provinciale, un parere ministeriale autosufficiente nel senso anzidetto contribuisce all’obiettivo di *«consentire che la relazione deliberata dal Consiglio dei ministri per l’individuazione delle norme regionali o provinciali da impugnare, dei parametri costituzionali violati e delle eventuali norme interposte contenga tutti gli elementi necessari alla proposizione del ricorso da parte dell’Avvocatura Generale dello Stato, sì da soddisfare pienamente i requisiti di ammissibilità dello stesso in base alla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale».*

Sempre nell’ottica della razionalizzazione dell’attività ministeriale, il punto 4, lettera b), della direttiva prevede che al fine di agevolare il confronto del Governo con la Regione o Provincia autonoma interessata in ordine agli aspetti di illegittimità riscontrati dalle amministrazioni competenti, queste ultime, nel rendere al Dipartimento il proprio parere, articolano in un paragrafo finale *«il suggerimento alla Regione o alla Provincia autonoma, nello spirito di leale collaborazione, di una o più modifiche legislative, idonee a far venire meno le censure di costituzionalità».*

Anche in questo caso, non è possibile un confronto con la direttiva del 2006, considerato che quest’ultima non individua gli elementi essenziali dei pareri emessi dalle amministrazioni ministeriali. Analogamente a quanto affermato in relazione agli aspetti procedurali, è ragionevole ritenere che la necessità di normare nello specifico i contenuti dei pareri sia emersa nel corso degli anni, al consolidarsi delle prassi avviate dopo l’applicazione della prima direttiva.

Il monitoraggio degli impegni assunti dalle Regioni o Province autonome e la rinuncia ai ricorsi presentati

Il punto 5 della direttiva del 2023 riguarda l’ipotesi in cui, a seguito del confronto politico tra il Governo e la Regione o Provincia autonoma interessata, quest’ultima abbia ritenuto di impegnarsi formalmente ad approvare i necessari interventi legislativi sulla base delle criticità rilevate dal ministero competente e di conseguenza il Consiglio dei ministri abbia deliberato di non impugnare dinanzi alla Corte costituzionale le disposizioni oggetto di osservazioni.

In tal caso, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri acquisisce, presso la Regione o Provincia autonoma interessata,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

aggiornamenti in merito allo stato di attuazione dell'impegno preso e, sulla base di tali dati, riferisce in merito al Consiglio dei ministri, con cadenza semestrale.

Nell'ipotesi in cui, invece, il Consiglio dei ministri abbia deliberato di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale o provinciale e successivamente le disposizioni censurate siano state modificate, la direttiva prevede che il Dipartimento chieda alla Regione o alla Provincia autonoma interessate *«una dichiarazione relativa alla mancata applicazione medio tempore»* di tali disposizioni. Al contempo, il Dipartimento chiede agli uffici legislativi competenti per materia *«di voler far conoscere il proprio parere circa la possibilità di procedere alla rinuncia del ricorso pendente»*, nel rispetto del termine di volta in volta indicato.

Sul punto, si segnala che la fase del monitoraggio degli impegni non era stata invece disciplinata dalla direttiva del 2006.

I POSSIBILI EFFETTI DELLA DIRETTIVA SUL FRONTE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Dalla lettura della direttiva è possibile formulare talune riflessioni e ipotesi in merito agli effetti che la stessa è potenzialmente in grado di produrre sul versante regionale nelle dinamiche della leale collaborazione. Al riguardo, occorre peraltro osservare che, considerata la recente adozione della direttiva, ogni valutazione circa le sue possibili conseguenze nei rapporti tra Stato e Regioni dovrà essere ridiscussa e verificata in futuro, allorché si disporrà di un campione di dati applicativi sufficientemente significativo.

Sul punto, bisogna altresì tenere presente che la direttiva nasce precipuamente come strumento per favorire l'organizzazione e il raccordo delle attività ministeriali nella fase di precontenzioso sulle leggi regionali. Si tratta cioè, per sua natura, di un atto interno, rivolto non già alle strutture delle Regioni o Province autonome, ma agli uffici dei Ministeri, al fine di razionalizzarne e coordinarne l'operato, sia dal punto di vista contenutistico che temporale, nell'*iter* relativo alla leale collaborazione sulle leggi regionali e provinciali oggetto di rilievi di incostituzionalità.

Pertanto, le possibili conseguenze della direttiva per quanto riguarda le attività che avvengono sull'altro versante coinvolto nel confronto collaborativo, quello regionale o provinciale, possono ricavarci al più in via indiretta e mediata sulla base di quanto espressamente previsto per gli uffici ministeriali.

Le ricadute sulla formulazione delle controdeduzioni regionali o provinciali

La direttiva prevede che, a fronte di pareri ministeriali che manifestino dubbi di incostituzionalità, il Dipartimento avvia con la massima tempestività il confronto con la Regione o Provincia autonoma interessata, trasmettendo i pareri stessi e formulando le richieste di chiarimento necessarie.

Alla Regione o Provincia autonoma pervengono perciò, per il tramite del Dipartimento, le note ministeriali redatte secondo le indicazioni di cui al punto 4 della direttiva, ed è sul contenuto di tali note che le Regioni devono organizzare le proprie controdeduzioni.

In questo senso, il fatto che la direttiva precisi con un certo grado di dettaglio i contenuti che le note ministeriali devono possedere per superare il vaglio del Dipartimento – che può,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

in caso di riscontrate carenze rispetto a quanto prescritto, sollecitare l'amministrazione interessata a fornire le necessarie modifiche tempestivamente e comunque entro il termine di volta in volta fissato dallo stesso Dipartimento – potrebbe avere delle conseguenze anche sui contenuti delle controdeduzioni regionali o provinciali.

La pedissequa applicazione delle indicazioni della direttiva, infatti, potrebbe comportare, per le Regioni o Province autonome, la garanzia di raffrontarsi con censure circoscritte e puntuali, motivate, strutturate secondo una consequenzialità logica, partendo dalla chiara individuazione della norma che si assume problematica e dall'asserita impossibilità di fornirne una interpretazione costituzionalmente orientata, sino alla enunciazione del parametro che si ritiene violato, con le argomentazioni a sostegno di tale tesi.

Di conseguenza, gli uffici regionali o provinciali deputati alla stesura delle controdeduzioni dovrebbero avere la possibilità di stilare la difesa della norma osservata dal competente ministero seguendo la medesima impostazione tecnica, contenendo i propri argomenti entro i limiti di un perimetro ben definito tracciato dall'interlocutore statale e dunque rispondendo ai rilievi pervenuti con altrettanta puntualità.

In altri termini, la direttiva dovrebbe comportare l'inammissibilità di rilievi succinti, generici o basati sull'evocazione di principi giuridici di massima, in favore di censure articolate e circostanziate, con effetti positivi per la stesura delle controdeduzioni regionali o provinciali, che potranno rispondere nel merito a questioni specifiche.

Al riguardo, inoltre, va dato risalto al fatto che la direttiva fornisce un ordine di priorità delle soluzioni spendibili per risolvere il rilevato contrasto con la Costituzione di una disposizione regionale o provinciale, privilegiando in modo esplicito la ricerca di elementi che consentano l'elaborazione di interpretazioni costituzionalmente orientate delle disposizioni oggetto di osservazioni. È verosimile ipotizzare che questa gerarchia delle opzioni praticabili abbia conseguenze sul modo di organizzare le controdeduzioni, nel senso che, se è vero che anche prima dell'adozione della direttiva si faceva ricorso alla tesi dell'interpretazione conforme a Costituzione, a fronte di indicazioni tanto esplicite, tale argomento, se tecnicamente percorribile, dovrebbe essere proposto quale primo strumento difensivo della disposizione.

Il suggerimento di modifiche legislative idonee a superare le censure di costituzionalità

Un ulteriore contenuto che deve essere racchiuso nelle note ministeriali, ai sensi della direttiva, riguarda il suggerimento *«alla Regione o Provincia autonoma, nello spirito di leale collaborazione, di una o più modifiche legislative, idonee a far venire meno le censure di costituzionalità»*.

Dal punto di vista della Regione o Provincia autonoma che riceve la nota, la proposta di una modifica legislativa già formulata dai competenti uffici ministeriali avrebbe il vantaggio di chiarire ulteriormente la *ratio* delle osservazioni pervenute, rendendo evidente, attraverso il supporto del dato testuale, quale sia l'obiettivo perseguito dallo Stato nel formulare le censure di costituzionalità. Ciò potrebbe avere l'effetto di semplificare e velocizzare l'interlocuzione con la componente politica, dal momento che la chiarezza delle intenzioni ministeriali consentirebbe di rappresentare con maggiore immediatezza agli esponenti

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

politici le criticità riscontrate dallo Stato e la strada indicata per risolverle, indirizzando fin da subito i lavori in una direzione precisa.

Una tale impostazione, inoltre, potrebbe anche rendere più rapido il lavoro degli uffici regionali o provinciali deputati alla redazione delle controdeduzioni, non dovendo più farsi primi latori di una soluzione testuale ma trovandosi nella posizione di vagliare la soluzione confezionata a livello ministeriale, ed eventualmente lavorare sulla stessa per proporre a propria volta adeguamenti o modifiche anche sulla base della posizione espressa dalla componente politica.

Il grado di vincolatività della direttiva e le ripercussioni sull'attività regionale

Il ricorso allo strumento della direttiva ha generato nei primi commentatori numerosi interrogativi circa la sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto, considerata l'assenza di un fondamento legislativo, e sul suo grado di vincolatività per i soggetti cui è rivolta, ossia principalmente gli uffici ministeriali competenti per materia sulla base dei contenuti delle leggi regionali o provinciali di volta in volta esaminate.

Questo profilo, che all'apparenza potrebbe sembrare di esclusivo interesse "interno", in quanto relativo all'operato dei ministeri interessati e ai loro rapporti con il Dipartimento, risulta rilevante, almeno potenzialmente, anche per le Regioni o Province autonome coinvolte nella fase di precontenzioso.

Infatti, qualora si ritenesse non vincolante la direttiva, potrebbe derivarne la conseguenza per cui il mancato riscontro di un ministero alla richiesta di parere del Dipartimento sulla legittimità di una legge regionale o provinciale, che sarebbe da considerarsi, secondo la direttiva, «*come assenza di osservazioni*», non avrebbe in realtà la capacità di produrre l'effetto giuridico di un vero e proprio «*silenzio assenza*»⁸. Da ciò deriverebbe la conseguenza che il ministero che non esprima dubbi sulla costituzionalità di una legge regionale o provinciale non perderebbe la possibilità di farli comunque emergere in un momento successivo, anche eventualmente in sede di Consiglio dei ministri. Al riguardo, in dottrina si è osservato che «*non è chiaro se il Ministro degli affari regionali, oppure un qualsiasi altro Ministro che non si è espresso, possa poi farlo in sede della riunione del Consiglio dei ministri nella quale si discuta della eventuale impugnazione della legge regionale o provinciale. Peraltro, la sede del Consiglio dei ministri è l'unica nella quale può essere presa la decisione di impugnare o meno la legge regionale e provinciale e, di conseguenza, nessuna procedura di "razionalizzazione" introdotta con una direttiva potrà mai impedire al singolo Ministro di intervenire in Consiglio dei ministri*»⁹.

Dal punto di vista delle Regioni e Province autonome, questo potrebbe tradursi in rilievi formulati a ridosso della scadenza del termine di sessanta giorni per l'impugnazione governativa, con la conseguenza, nelle migliore delle ipotesi, di una significativa contrazione del tempo a disposizione per organizzare le controdeduzioni, anche

⁸ L'espressione è di G. DEMURO, *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, in www.federalismi.it, 10 gennaio 2024.

⁹ Cfr. G. DEMURO, *Il Governo si riorganizza*, cit.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

considerata la necessità di interpellare la componente politica, e nella peggiore, di un rinvio della leale collaborazione ad avvenuto deposito del ricorso dinanzi alla Corte costituzionale. Non si può non osservare che un simile scenario rappresenterebbe un significativo allontanamento dalla razionalizzazione proposta con la direttiva e dall'incentivo alla leale collaborazione che la stessa intende apportare, ed è dunque verosimile ipotizzare la sua scarsa incidenza pratica; non è peraltro possibile escluderne l'occorrenza, perlomeno sulla base di considerazioni strettamente giuridiche.

L'impegno a modificare una disposizione regionale o provinciale

Un altro aspetto di significativo rilievo riguarda l'impegno assunto dalla Regione o Provincia autonoma a modificare una disposizione ritenuta non conforme al dettato costituzionale dal Governo, con particolare riferimento al soggetto che assume l'impegno, nonché alla qualificazione giuridica e al grado di vincolatività dell'atto di impegno.

Non si tratta di una questione nuova, ma il silenzio serbato sul punto dalla direttiva – che peraltro non avrebbe forse potuto fare diversamente, considerata la sua natura di atto organizzativo interno rivolto agli uffici ministeriali interessati per competenza – ha determinato il rinfocolarsi del dibattito. Infatti, la direttiva si limita a prevedere che l'impegno è assunto dalla Regione o Provincia autonoma *«in conformità con il rispettivo ordinamento»*. Allo stato attuale, almeno fino al diverso orientamento che dovesse emergere con l'adozione di un accordo in sede di Conferenza permanente sulle modalità di assunzione dell'impegno da parte delle Regioni e Province autonome, *«si continuano a prendere in considerazione, di norma, gli impegni sottoscritti per ciascun ente territoriale dal rispettivo Presidente della Giunta»*.

Tale impostazione appare coerente con il disposto dell'articolo 121, quarto comma, della Costituzione, in forza del quale il *«Presidente della Giunta rappresenta la Regione»*, ma impone – come si vedrà anche nei paragrafi successivi – una riflessione in ordine alle modalità con le quali tali impegni possono essere attuati e adempiuti.

Al riguardo va infatti considerato che l'esecuzione degli impegni che hanno ad oggetto soluzioni conciliative prettamente interpretative rientrano ragionevolmente nelle competenze degli organi esecutivi e amministrativi della Regione e della Provincia autonoma, afferendo così in modo diretto all'attività del Presidente della Giunta o alle attività che quest'ultimo è in grado di controllare o influenzare in prima persona.

Viceversa, nei casi di soluzioni conciliative che hanno ad oggetto la modifica o l'abrogazione di determinate disposizioni legislative, la loro effettiva realizzazione è in ogni caso appannaggio dell'assemblea legislativa, che, pur in un contesto ordinamentale (ampiamente diffuso in pressoché tutte le Regioni e le Province autonome) in cui vi è di regola una stretta consonanza politica tra esecutivo e legislativo, conserva pur sempre la propria autonomia politica e di valutazione.

A livello attuativo, pertanto, l'impossibilità di porre a carico esclusivamente del Presidente della Giunta l'adempimento o meno dell'impegno concernente la modifica o l'abrogazione di una legge dovrebbe essere compensata, ai fini di garantire una leale ed effettiva collaborazione, dall'attivazione di un confronto politico interno alla Regione o alla Provincia

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

autonoma che consenta al Presidente stesso di confidare nella successiva approvazione consiliare delle proposte che si impegna a realizzare nei confronti del Governo.

Come già accaduto in passato, pertanto, ci si interroga sull'esito del monitoraggio relativo all'adempimento da parte delle Regioni degli impegni presi con il Governo in sede di precontenzioso. Ci si domanda, in particolare, quali siano le conseguenze per le Regioni nel caso in cui il Dipartimento riscontri un inadempimento.

Per ricorrere a concetti civilistici, è possibile immaginare due scenari: nel primo, l'inadempimento è solo parziale, nel senso che la Regione apporta modifiche alla disciplina oggetto di rilievi di costituzionalità, ma diverse da quelle concordate con gli uffici ministeriali. In questo caso, l'esistenza di un intervento normativo, seppur disallineato rispetto agli accordi intercorsi, consente la riapertura della fase di leale collaborazione ed eventualmente l'impugnazione della nuova legge regionale o provinciale che il Governo ritenga non soddisfacente dell'impegno originariamente assunto. Il secondo scenario invece si configura in caso di inadempimento totale, allorché la Regione o Provincia autonoma non si adoperi in alcun modo per apportare le modifiche legislative di cui all'impegno assunto con il Governo, come potrebbe accadere, ad esempio, nel caso di un avvicendamento istituzionale, conseguente all'elezione di un Presidente della Regione che non condivide l'impegno assunto dal proprio predecessore e non intenda, perciò, dargli seguito. In tale ipotesi, mancando del tutto il veicolo normativo su cui appuntare eventuali rimedi, può immaginarsi che l'unica sanzione in cui incorrerebbe la Regione o Provincia autonoma sarebbe il danno reputazionale e la perdita di credibilità istituzionale, in ragione della violazione del principio fondamentale *pacta sunt servanda*.

Lo specifico inadempimento sarebbe perciò destinato a restare privo di sanzione, residuando soltanto l'ipotesi di una eccezione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale in un successivo procedimento giurisdizionale, ad opera di soggetti che potrebbero anche non coincidere con i ministeri o con altre strutture governative; peraltro, il mancato rispetto degli impegni assunti dalla Regione o Provincia autonoma potrebbe indurre il Governo, in futuro, a preferire l'impugnazione della legge regionale o provinciale, rimandando a dopo l'instaurazione del giudizio costituzionale le pratiche di leale collaborazione onde evitare di incappare nuovamente in una situazione di inadempimento, con conseguente frustrazione della finalità di riduzione del contenzioso.

In ogni caso, la scelta governativa di ritenere soddisfacente l'impegno da parte del Presidente della Giunta regionale, anche se quest'ultimo difetta di strumenti coercitivi per poterne garantire l'attuazione almeno per quel che concerne le modifiche legislative, oltre ad essere conforme alle disposizioni costituzionali che attribuiscono al Presidente della Giunta regionale il compito di rappresentare la Regione, appare mossa dalla consapevolezza dell'insussistenza di soluzioni alternative che possano mitigare il rischio di mancato adempimento dell'impegno, se si considera che comunque l'approvazione di una modifica legislativa o l'abrogazione di una legge regionale è pur sempre il frutto di una decisione collegiale, che costituzionalmente (e non potrebbe non essere così in un sistema democratico) non è coercibile, né controllabile a priori.

Pertanto, tale peculiarità va piuttosto ricondotta al concetto di "leale collaborazione", che ontologicamente implica la sussistenza di un certo grado di fiducia reciproca tra le parti e

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

che rende l'inadempimento un fatto patologico, che di per sé non può mettere in discussione l'utilità della procedura finalizzata a scongiurare l'impugnativa delle leggi regionali o delle province autonome. Impostazione, questa, confermata anche dal fatto che lo stesso Governo – ossia il soggetto che in questo ambito accetta di “rischiare” di decadere dalla capacità di impugnare le leggi ritenute illegittime – abbia scelto di proseguire su questa linea, riconoscendo così un importante credito ai Presidenti di Regione o di Provincia autonoma.

Il coinvolgimento della componente politica

In merito alle possibili ricadute a livello regionale e provinciale conseguenti all'adozione della direttiva del 23 ottobre 2023, uno degli aspetti più significativi riguarda le modalità con le quali vengono assicurati l'informazione e il coinvolgimento della componente politica nel corso dello svolgimento della fase di leale collaborazione.

Al riguardo, va in primo luogo chiarito che la natura del procedimento finalizzato a scongiurare l'impugnativa delle leggi regionali contempla necessariamente la presenza di elementi tecnici e politici.

Da un lato, infatti, appare evidente come la valutazione della corrispondenza o meno delle disposizioni oggetto di osservazione ai parametri costituzionali sia di competenza della struttura tecnica, che svolge per l'appunto considerazioni di carattere tecnico-giuridico.

Dall'altro lato, però, non può sfuggire che l'attività successiva alla predetta valutazione ha natura eminentemente politica, avendo ad oggetto la scelta di aderire o meno a una soluzione conciliativa, che contempla necessariamente una valutazione di opportunità e non di diritto.

Politica è infatti la scelta di procedere alla modifica della legislazione vigente per evitare l'impugnativa ovvero di adottare (e di conseguenza imporre alle proprie strutture) una particolare interpretazione costituzionalmente orientata, così come politica è la forma che assume l'impegno con il quale si conclude la fase di leale collaborazione, trattandosi di una dichiarazione unilaterale (basata su una serie di interlocuzioni precedenti) che proviene direttamente dal Presidente della Regione.

In definitiva, quindi, mentre sono tecniche le attività che presiedono alla valutazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali o provinciali da parte delle strutture ministeriali, nonché quelle che danno luogo alle controdeduzioni da parte delle Regioni e delle Province autonome, tutto ciò che attiene alla scelta di aderire o meno a una soluzione conciliativa, per quanto eventualmente sorretta *in itinere* da valutazioni anche di carattere tecnico, risulta di competenza della componente politica¹⁰.

¹⁰ Su questo punto, la direttiva ha contribuito ad alimentare un dibattito preesistente, storico per la verità, riguardante il grado di politicizzazione delle scelte governative relative all'impugnazione o meno di una legge regionale o provinciale. In dottrina, infatti, si è messo in luce come con la direttiva «*riemerge la quaestio sul margine di apprezzamento rimesso al governo con riguardo all'impugnativa di leggi regionali in via d'azione*» e si è ribadita l'esortazione a riflettere sul rischio che gli strumenti deflativi del contenzioso costituzionale, basati su meccanismi concertativi tra Stato e Regioni, vengano ad assumere i connotati di uno spazio

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia</p> <p>La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023</p>
---	--	--

A conferma di tali considerazioni, si consideri che la stessa direttiva, al punto n. 2, afferma espressamente che le attività svolte nell'ambito della leale collaborazione sono finalizzate a «*consentire un confronto politico con la regione o la provincia autonoma interessata*».

Posto, quindi, che il coinvolgimento della componente politica è un fatto necessitato nell'ambito della leale collaborazione, i possibili risvolti di questa necessità a livello regionale riguardano le modalità con le quali gli uffici di supporto alle Giunte e ai Consigli realizzano tale coinvolgimento.

Sul punto, la presente relazione non ha l'ambizione di fornire soluzioni. Come già osservato, infatti, l'adozione della direttiva è troppo recente per far sì che si siano già sedimentate delle prassi.

Ciò nonostante, si possono mettere in evidenza alcune tematiche di riflessione.

Innanzitutto, come in parte già detto, occorre evidenziare, con riferimento alle soluzioni conciliative che contemplano la modifica della normativa vigente, l'auspicabilità che l'impegno assunto dal Presidente della Regione sia sorretto anche dalla ragionevole aspettativa che le modifiche sulle quali verte l'impegno siano poi approvate dalla maggioranza consiliare che lo sostiene.

Per tale motivo, anche se il sistema di governo vigente nella quasi totalità delle Regioni rende arduo il verificarsi dell'ipotesi contraria, si può ipotizzare che, nell'ambito delle valutazioni politiche che precedono l'impegno, sia acquisita anche la disponibilità, quantomeno, dei consiglieri regionali di maggioranza a dare poi esecuzione all'impegno che si intende assumere con il Governo.

La modalità con la quale questa interlocuzione tra Giunta e Consiglio regionale debba avvenire (se ad opera dei soli soggetti politici ovvero anche ad opera degli uffici) potrà essere oggetto di studio ed elaborazione nell'ambito delle singole realtà territoriali, anche valorizzando, per esempio, l'apporto delle segreterie politiche dei diversi soggetti istituzionali coinvolti ovvero degli organismi dirigenziali di vertice, tenendo sempre presente la distinzione che intercorre tra l'attività tecnica di verifica della fattibilità delle soluzioni legislative e l'attività politica di scelta se aderirvi o meno.

In secondo luogo, sul versante strettamente tecnico, va considerato che all'elaborazione delle controdeduzioni e allo svolgimento della fase di leale collaborazione partecipano o possono partecipare diversi uffici delle strutture amministrative regionali o provinciali, a seconda delle peculiarità organizzative di ciascuna realtà territoriale.

Non è escluso, dunque, che in tale procedura, sia coinvolti sia gli uffici di supporto alle Giunte, sia quelli di supporto alle assemblee legislative.

Tale eventualità presenta delle ricadute in termini di definizione delle procedure interne, considerato che le modalità di raccordo con la componente politica possono differire a seconda della struttura presso la quale si opera.

interamente politico, «*con il rischio di trattamenti differenziati e di tacite deroghe alla Costituzione*» (cfr. F. POLITI, *La direttiva sulla "razionalizzazione della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 11/2023).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Vincenzo Nastasi e Laura Spinelli – Consiglio regionale della Lombardia La leale collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023
---	---	---

Così, ad esempio, può ipotizzarsi che, nelle strutture di supporto alla Giunta regionale, il raccordo con la componente politica risulti più agevole, considerato il ridotto numero di interlocutori (il Presidente e, al più, l'assessore o gli assessori competenti), i quali condividono peraltro il medesimo orientamento circa l'indirizzo politico generale della Regione.

Diversa è invece la condizione dei Consigli regionali, nei quali – ferma restando l'ineludibile differenziazione tra maggioranza e minoranze, anche alla luce del sistema istituzionale adottato dalla maggior parte delle Regioni – occorrerà verificare se, come e quali soggetti politici coinvolgere nella leale collaborazione. Ciò, non solo ai fini della verifica della sussistenza della convergenza politica sull'adozione o meno di una determinata soluzione conciliativa, come si è detto sopra, ma anche ai fini di una più compiuta informazione in favore dei soggetti titolari della funzione legislativa, oltre che di indirizzo e sindacato ispettivo.

Gli accenni fatti finora rendono, ad avviso di scrive, l'idea del composito quadro operativo che prenderà forma una volta che le procedure previste dalla direttiva inizieranno a sedimentarsi.

Sul punto, in assenza di soluzioni già definite, l'auspicio è di aver quantomeno sollecitato, con la presente relazione, una riflessione in merito, che si spera possa fornire agli operatori gli elementi utili per elaborare delle soluzioni in linea con le specifiche esigenze dei contesti istituzionali di riferimento.