

## ***La direttiva sulla “razionalizzazione” della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni***

**di Fabrizio Politi**

Sul finire dello scorso mese di ottobre è apparsa, in *Gazzetta Ufficiale*, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, intitolata “*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*”, adottata su proposta del Ministro per gli affari regionali ed indirizzata a disciplinare la procedura di esame (da parte degli apparati ministeriali) delle leggi regionali (e delle province autonome) con l’obiettivo di riduzione del contenzioso e di promozione di “forme di collaborazione” fra Stato e Regioni.

La direttiva prende le mosse dalla constatazione della significativa percentuale di pronunce della Corte costituzionale che dispongono la cessazione della materia del contendere o l’estinzione del processo a seguito di rinuncia al ricorso da parte dello Stato quale conseguenza della decisione delle regioni di abrogare o modificare - in pendenza del giudizio - le disposizioni impugnate anche a valle di negoziazioni con il governo. Allo scopo di ridurre il numero delle impugnative, la direttiva instaura dunque una procedura indirizzata a porre le “*condizioni per realizzare un ancor più efficace raccordo*”, fra Stato e regioni “*in ossequio al principio di leale collaborazione*”.

L’obiettivo del contenimento dei ricorsi in via principale (già posto a base di una “*direttiva a carattere interno sul contenzioso costituzionale*” del 2006, che aveva consentito una “valorizzazione del momento collaborativo” ed il “perseguimento di soluzioni conciliative”) è oggi perseguito mediante la prassi dei “tavoli di concertazione preventiva”, di cui le regioni possono richiedere l’attivazione al Dipartimento per gli affari regionali per avviare un confronto con le amministrazioni statali competenti, anteriormente all’approvazione di leggi regionali di particolare complessità o delicatezza (“tavoli” nei quali le competenti amministrazioni statali sono invitate a comunicare il rispettivo parere sulla disciplina legislativa regionale *in itinere* preventivamente all’approvazione della stessa).

La direttiva prende le mosse dal riconoscimento dell’esigenza: a) di tutela delle “attribuzioni costituzionali del Consiglio dei ministri” (esigenza “frustrata” in tutti i casi in cui il parere del ministero competente recante proposta di impugnazione giunge a ridosso della scadenza del termine dei sessanta giorni fissato dalla Costituzione, precludendo di fatto al Consiglio dei ministri “una valutazione ponderata delle questioni”); b) dell’instaurazione di “forme di coordinamento” tra Stato e regione (o provincia autonoma) al fine di consentire “un confronto politico” fra tali enti, destinato alla individuazione di “soluzioni conciliative” che vengono ad avere la forma di “un impegno”, da parte della regione “ad apportare le modifiche normative necessarie a ricondurre la legislazione

regionale a conformità con il quadro costituzionale”, in tempi ragionevoli al fine di evitare la produzione di “effetti non conformi con il quadro costituzionale”. La “razionalizzazione dell’attività ministeriale” posta dalla direttiva mira, dunque, a ridurre in maniera significativa il contenzioso costituzionale, cui viene assegnato il ruolo di *extrema ratio*.

Ulteriore esigenza che la direttiva cerca di soddisfare è quella di consentire che la relazione - deliberata dal Consiglio dei ministri - di impugnativa di norme regionali contenga tutti gli elementi necessari alla proposizione del ricorso da parte dell’Avvocatura dello Stato, sì da soddisfare pienamente i requisiti di ammissibilità del ricorso in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale (ed a questo fine vengono indicati i requisiti di contenuto che le note ministeriali devono soddisfare, v. *infra*).

La direttiva delinea dunque una “procedura di valutazione” delle leggi regionali (e provinciali), strutturata in tre fasi: una prima fase rimessa all’ufficio legislativo del ministero competente per materia (che esprime parere sulla necessità o meno di impugnare la legge regionale); una seconda fase (di dialogo con le regioni e di preparazione della deliberazione del Consiglio dei ministri) rimessa al Dipartimento per gli affari regionali; una terza fase consistente nell’esercizio del relativo potere da parte del Consiglio dei ministri. Al fine di assicurare il rispetto del termine previsto per l’impugnativa della legge regionale e di lasciare al governo un sufficiente tempo per valutare la decisione da assumere, le tre fasi sono caratterizzate da una rigida scansione temporale.

Innanzitutto, si prevede che la legge regionale, non appena pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione, sia trasmessa (“per le valutazioni di competenza”) dal Dipartimento per gli affari regionali all’ufficio legislativo del ministro competente (e la direttiva assegna a ciascun ministro l’onere di individuare un “referente unico”, quale interlocutore con il Dipartimento affari regionali nella fase di valutazione dei profili di costituzionalità e di negoziazione delle modifiche da apportare agli atti legislativi regionali). Entro i successivi trenta giorni (“salvo il diverso termine indicato dallo stesso Dipartimento”), l’ufficio legislativo interpellato fa pervenire al Dipartimento affari regionali il proprio parere, con l’eventuale proposta di impugnazione. Tale parere (denominato dalla direttiva “nota ministeriale”), se contiene una proposta di impugnazione della legge regionale deve indicare: a) gli elementi che identificano la questione di costituzionalità (disposizioni da impugnare; norme costituzionali ed eventualmente interposte ritenute violate; i motivi dell’impugnazione consistenti in una sintetica, ma “adeguata e puntuale” argomentazione di merito, e cioè una «specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati»; il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento); e b) le soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di incostituzionalità.

Con riguardo al contenuto necessario della “nota ministeriale”, va rilevato che: a) l’indicazione degli elementi della questione di costituzionalità è funzionale ad evitare pronunce di inammissibilità, e pertanto si chiede alle amministrazioni interessate le indicazioni dei requisiti previsti dalla legge (art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953) e dalla giurisprudenza costituzionale (che esige che i predetti requisiti siano contenuti, a pena di inammissibilità, già nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che promuove l’impugnativa della legge regionale); b) il secondo requisito (“indicazione di soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di

costituzionalità”) non solo pone un ruolo attivo del ministero competente, ma è anche funzionale a consentire al Dipartimento affari regionali di impostare (“nel modo più celere ed efficace”) il confronto con la regione interessata.

Il confronto con la regione (o con la provincia autonoma) interessata - ovviamente laddove il parere evidenzia elementi di contrasto della legge regionale con parametri costituzionali – costituisce il *proprium* della seconda fase della procedura, gestita dal Dipartimento affari regionali che trasmette alla regione il parere e che formula le richieste di chiarimento ritenute necessarie. La risposta (“controdeduzioni”) pervenuta dalla regione (o provincia autonoma) è valutata, con le amministrazioni competenti, dal Dipartimento affari regionali che provvede anche a comunicare all’Avvocatura dello Stato le disposizioni oggetto di possibile impugnazione, con l’indicazione dei relativi parametri.

Infine (terza fase) la proposta (di impugnazione o di non impugnazione della legge regionale o provinciale) è sottoposta all’esame del Consiglio dei ministri, “di norma”, almeno sette giorni prima della scadenza del termine di sessanta giorni ex art. 127 Cost. e la proposta del Ministro per gli affari regionali è inviata (“di norma”) il giorno precedente lo svolgimento del Consiglio dei ministri. E, nel caso in cui la regione (o la provincia autonoma) interessata “*si sia impegnata, in conformità al rispettivo ordinamento, all’abrogazione o alla modifica delle disposizioni legislative*” regionali ritenute in contrasto con la Costituzione, viene sottoposta all’esame del Consiglio dei ministri la “*proposta di non impugnazione basata sull’impegno assunto*”.

Viene così a delinarsi (in un atto, peraltro, dalla indefinita natura giuridica, quale appunto la “direttiva”) una “terza opzione” (fra impugnativa o meno della legge regionale) cui è assegnata (laddove vi sia impegno della regione) una posizione preferenziale rispetto all’impugnativa (che invece viene ad assumere la qualifica di *extrema ratio*). A questo proposito, va rilevato che la stessa direttiva delinea la necessità della adozione (sia pure definita “eventuale”) di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni (ai sensi dell’art. 4 del decreto legis. n. 281 del 1997), accordo chiamato a disciplinare le modalità per l’assunzione dell’impegno da parte delle regioni e delle province autonome. La direttiva aggiunge che nelle more “*si continuano*” a prendere in considerazione (“di norma”) gli impegni sottoscritti dal Presidente della Giunta.

L’ultima parte della direttiva assegna al Dipartimento per gli affari regionali il compito di svolgere l’attività di “monitoraggio” del rispetto da parte delle regioni dell’impegno assunto. Il Dipartimento, infatti, è incaricato di acquisire dalle regioni gli aggiornamenti in merito al rispetto dell’impegno assunto e il ministro per gli affari regionali riferisce semestralmente al Consiglio dei ministri sull’attuazione degli impegni assunti dalle regioni e dalle province autonome.

Il Dipartimento affari regionali è incaricato anche di acquisire dalle regioni la dichiarazione relativa alla mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impuginate. Emerge così un’altra caratteristica dell’accordo stipulato fra governo (*rectius*, Dipartimento affari generali) e regione (accordo funzionale ad evitare l’impugnativa della legge regionale) e che è rappresentata dall’impegno della regione di non dare applicazione alle norme che la regione si è impegnata ad abrogare o modificare.

Molte sono le questioni (di cui alcune molto complesse) che sorgono già da una prima rapida lettura della direttiva.

Innanzitutto, viene da porsi la domanda relativa alla configurazione giuridica (e dunque alla vincolatività) della direttiva ed alla eventuale collocazione della stessa sul piano delle fonti del diritto soprattutto in ragione dell'assenza di un esplicito fondamento legislativo della stessa.

In secondo luogo, bisogna interrogarsi sul ruolo giocato dagli organi interessati dalla direttiva, ma anche da quelli ignorati dalla direttiva medesima (si pensi alla mancata previsione di ogni forma di coinvolgimento – anche come mera relazione semestrale o annuale dell'operato del Dipartimento affari regionali – delle Camere anche in sede di commissione parlamentare, ed in particolare della commissione per gli affari regionali o della Conferenza Stato-regioni; e, a livello regionale, alla esclusività del ruolo assegnato al Presidente della giunta).

In terzo luogo, è da interrogarsi sulle concrete modalità con cui si svilupperanno (e con cui peraltro già si svolgono) i rapporti fra singoli ministri e il Dipartimento affari regionali (e dunque sul ruolo del ministro per gli affari regionali) e fra quest'ultimo e la Presidenza del Consiglio (da un lato) e l'intero Consiglio dei ministri (dall'altro). Se appare meritevole di giudizio positivo l'attenzione della direttiva ad assegnare al Consiglio dei ministri un congruo tempo per valutare la proposta del ministro per gli affari regionali (e dunque anche l'impegno assunto dalla regione), l'esame concreto della procedura e la prassi sembrano indicare l'esistenza di una posizione meramente recettizia del Consiglio dei ministri rispetto a quanto concordato con la regione interessata dal ministro per gli affari regionali.

Altamente problematica appare infine la qualificazione giuridica dell'atto ("l'impegno a modificare la legge regionale") assunto dal Presidente della regione. La direttiva (con formula anodina) afferma che la regione assume l'impegno "*in conformità con il rispettivo ordinamento*", rimettendo così alla dimensione regionale la relativa disciplina; ma, come visto, pur delineando la possibilità di un eventuale accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, la direttiva conferma la prassi vigente che rimette al solo Presidente della giunta l'assunzione dell'impegno. E, ancor prima dell'assunzione dell'impegno, è da interrogarsi sulle concrete modalità operative del "dialogo" intessuto fra Dipartimento affari regionali e regione, sui soggetti effettivamente coinvolti e sulle procedure di assunzione delle relative decisioni. Viene così da interrogarsi sulle garanzie del rispetto del riparto costituzionale delle competenze (fra Stato e regioni) anche all'interno dei relativi "tavoli di concertazione" affinché tali "tavoli" non vengano a configurarsi come uno spazio decisionale interamente "politico" con il rischio di trattamenti differenziati e di tacite deroghe alla Costituzione. E riemerge così la *quaestio* sul margine di apprezzamento rimesso al governo con riguardo all'impugnativa di leggi regionali in via d'azione.

Infine, è da interrogarsi sull'esito del monitoraggio relativo all'adempimento da parte delle regioni degli impegni assunti. *Quid iuris* in caso di inadempimento? Quali modalità concrete il governo pensa di adottare in caso di inadempimento da parte della regione? Basti pensare – ad esempio - al caso di mutamento di presidente della regione e alla non condivisione da parte del subentrante di un impegno assunto dal predecessore (nonché, di converso, al mutamento della compagine e/o della maggioranza di governo). E, nell'attività di monitoraggio svolta dal Dipartimento affari regionali, la direttiva

prevede anche la verifica dell'impegno della regione a non dare applicazione alle norme che la regione si è impegnata ad abrogare o modificare. Ma, aldilà dell'agevole rilievo della peculiarità rappresentata da un atto politico *sui generis* (indefinito e privo di fondamento legislativo) con il quale il presidente della regione (a nome dell'intera regione) si assume l'impegno di non applicare norme di grado primario, bisogna interrogarsi sull'incidenza di tale impegno sulle disposizioni regionali interessate laddove ad esempio le stesse non si limitino a disciplinare aspetti organizzativi, ma assegnino diritti o facoltà.

Una direttiva, dunque, da guardare con favore laddove mira a disciplinare procedure fin ad ora lasciate alla prassi e ad individuare soluzioni conciliative fra Stato e regioni fondate sul principio di leale collaborazione ma che, al tempo stesso, fa sorgere, diverse perplessità sulle quali la dottrina non può non interrogarsi.