

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 ottobre 2023

Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo. (23A05960)
(GU n.250 del 25-10-2023)

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(A tutti i Ministri)

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che prevede che «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile; mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri»;

Visto l'art. 123, secondo comma, terzo periodo, della Costituzione, che prevede che «Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione»;

Visto l'art. 127, primo comma, della Costituzione, che prevede che «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»;

Vista la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale»;

Visto il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «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» e, in particolare, l'art. 2;

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, gli articoli 2 e 5;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto l'art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulle funzioni di indirizzo politico-amministrativo degli organi di Governo;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2022, recante delega di funzioni al Ministro per gli affari regionali e le autonomie e, in particolare, l'art. 1, comma 1, lettera g), che attribuisce al predetto Ministro, tra l'altro, l'esame delle leggi delle regioni e delle province autonome e le questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 127 della Costituzione, nonché le questioni di legittimità costituzionale sugli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione;

Considerata la consistenza del contenzioso tra Stato, regioni e province autonome relativo ai giudizi di legittimità costituzionale;

Considerati i numerosi moniti rivolti dalla Corte costituzionale ai soggetti istituzionali interessati in favore della prevenzione del contenzioso costituzionale, in base al principio di leale collaborazione tra Stato, regioni e province autonome, quale strumento per uno snellimento del predetto contenzioso;

Considerati gli effetti positivi manifestati dalle forme di collaborazione già intraprese in passato con le regioni e le province autonome per circoscrivere, in particolare, i casi di ricorso in via principale del Governo avverso leggi regionali e provinciali;

Ritenuto necessario elaborare indirizzi volti a consolidare e promuovere le predette forme di collaborazione e a disciplinare la procedura e i tempi di esame delle leggi regionali e provinciali da parte degli organi ministeriali, anche al fine del rispetto dei termini previsti per la proposizione dell'impugnativa statale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione;

Sentita l'Avvocatura generale dello Stato;

Informata la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella seduta del 12 ottobre 2023;

Informato il Consiglio dei ministri nella seduta del 23 ottobre 2023;

Sulla proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

Adotta:

la presente direttiva in materia di 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'art. 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo.

1. Premessa. Il contenzioso Stato-regioni davanti alla Corte costituzionale

L'art. 127, primo comma, della Costituzione stabilisce che «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».

A questa disciplina, l'art. 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», affianca la previsione del potere di impugnazione governativo della legislazione regionale e provinciale che non sia stata adeguata, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle norme statali, ai nuovi principi e alle nuove norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello stesso statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol.

L'art. 123, secondo comma, della Costituzione, a sua volta, dispone che «Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione».

L'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», e l'art. 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», subordinano l'impugnativa governativa alla previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

A oggi, una parte rilevante delle pronunce rese ogni anno dalla Corte costituzionale è riferibile ai giudizi promossi in via principale dallo Stato e dalle regioni e province autonome.

Il numero delle decisioni della Corte costituzionale relative a tali giudizi si è attestato nel 2022 intorno al 30% del totale delle decisioni dell'anno, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente.

Oltre il 90% delle pronunce rese dalla Corte costituzionale all'esito di giudizi in via principale riguarda impugnazioni da parte

dello Stato. La maggioranza di queste pronunce contiene almeno una parte del dispositivo che dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale o provinciale impugnata, mentre le rimanenti pronunce dispongono anche la cessazione della materia del contendere ovvero l'estinzione del processo a seguito di rinuncia al ricorso da parte dello Stato.

In molteplici occasioni, le regioni e le province autonome abrogano o modificano le disposizioni oggetto di impugnazione in pendenza del giudizio davanti alla Corte costituzionale; ciò non solo per spontanea iniziativa, ma anche, molto spesso, all'esito di negoziazioni tra lo Stato e la regione o la provincia autonoma interessata.

Tale circostanza induce ragionevolmente a ritenere che, se si creassero le condizioni per realizzare un ancor più efficace raccordo, in ossequio al principio di leale collaborazione, già prima del decorso del termine per l'impugnazione e, in particolare, se il Governo disponesse di un tempo congruo per interloquire con la regione o la provincia autonoma interessata, si potrebbe ridurre in misura significativa il numero delle impugnative proposte. Il contenimento dei ricorsi in via principale ha, del resto, già ispirato una direttiva a carattere interno sul contenzioso costituzionale, adottata dal Ministro pro tempore per gli affari regionali e le autonomie locali il 20 giugno 2006. Tale direttiva ha infatti promosso la valorizzazione del momento collaborativo e il perseguimento di soluzioni conciliative.

Occorre rammentare che il Presidente della Corte costituzionale pro tempore ha più volte invitato tutti gli attori istituzionali a riflettere sulla necessità di apprestare più efficaci meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti.

Si ricorda, infine, che un'ulteriore modalità di deflazione del contenzioso già in uso, ispirata al principio di leale collaborazione, si realizza anche tramite tavoli di concertazione preventiva. Le amministrazioni delle regioni o delle province autonome possono richiedere al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri (d'ora in avanti, per brevità, Dipartimento) di avviare un confronto con le amministrazioni statali competenti, prima dell'approvazione di leggi regionali o provinciali di particolare complessità o delicatezza. In tal caso, le amministrazioni competenti sono invitate dal Dipartimento a voler comunicare il parere di competenza entro il termine di volta in volta fissato dal Dipartimento medesimo.

2. Gli obiettivi della presente direttiva

La presente direttiva intende impartire alla procedura di esame delle leggi regionali e provinciali, da parte degli organi ministeriali, un'articolazione strutturata entro i termini previsti per la proposizione dell'impugnativa statale. Lo scopo è duplice:

a) assicurare un efficace esercizio delle attribuzioni costituzionali del Consiglio dei ministri. Tale esigenza, infatti, rimane frustrata nei casi in cui i pareri delle amministrazioni centrali recanti proposte di impugnazione siano definite e pervengano al Dipartimento a ridosso della scadenza del termine perentorio di sessanta giorni fissato nel richiamato art. 127 della Costituzione, impedendo, così, al Consiglio dei ministri, titolare del potere di impugnazione, di effettuare una valutazione ponderata delle questioni;

b) 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 la provincia autonoma e, qualora ciò non risulti possibile, assicurare un tempo adeguato al fine di consentire un confronto politico con la regione o la provincia autonoma interessata. Tale confronto dovrebbe mirare a individuare soluzioni conciliative, da concretizzarsi con un impegno, da parte regionale o provinciale, ad apportare le modifiche

normative necessarie a ricondurre la legislazione regionale o provinciale a conformita' con il quadro costituzionale con la sollecitudine resa indispensabile dall'esigenza di evitare che, nel frattempo, abbiano a prodursi effetti non conformi con il predetto quadro. L'impegno da parte regionale o provinciale ad apportare modifiche normative dovrebbe a sua volta fare seguito alla verificata impraticabilita' di altre soluzioni 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.

In prospettiva, la razionalizzazione dell'attivita' ministeriale introdotta dalla presente direttiva dovrebbe produrre una significativa riduzione del contenzioso costituzionale e, per i casi in cui il Consiglio dei ministri valuti comunque necessario procedere all'impugnazione della legge regionale, dovrebbe, innanzitutto, 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, si' da soddisfare pienamente i requisiti di ammissibilita' dello stesso in base alla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale.

3. La razionalizzazione della fase pre-contenziosa

Per conseguire gli obiettivi sopra illustrati, risulta necessario delineare la procedura di valutazione delle leggi regionali e provinciali, ripartendo l'attivita' istruttoria di competenza delle amministrazioni centrali in modo che sia rispettato il termine perentorio di sessanta giorni previsto per l'eventuale impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale.

Innanzitutto, si rende necessario che i pareri di competenza richiesti dal Dipartimento alle amministrazioni, nell'ambito dell'attivita' istruttoria e di coordinamento allo stesso attribuita, siano resi entro precise scadenze.

A tal fine, ciascun Ministro e' invitato a individuare un referente unico, incaricato di interloquire con gli uffici del Dipartimento nella fase di valutazione dei profili di costituzionalita' e di negoziazione delle possibili modifiche degli atti legislativi regionali, nonche' a comunicare tempestivamente al Dipartimento eventuali variazioni sopravvenute, conseguenti ad avvicendamenti o a modifiche del proprio assetto organizzativo.

Gli obiettivi di razionalizzazione previsti dalla presente direttiva si ottengono mediante il rispetto delle previsioni e delle tempistiche dettate nel seguente iter procedurale:

a) le leggi regionali, non appena pubblicate nei rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, sono trasmesse senza indugio dal Dipartimento a tutti gli uffici e settori legislativi dei rispettivi Ministri, per le valutazioni di competenza;

b) gli uffici interpellati, ciascuno per quanto di competenza, fanno pervenire al Dipartimento apposite note recanti i propri pareri, con le eventuali proposte di impugnazione contenenti gli elementi identificativi della questione di legittimita' costituzionale di cui al paragrafo n. 4, lettera a) della presente direttiva. In ogni caso e, dunque, anche nel caso in cui non si ravvisino censure di legittimita' costituzionale, tali pareri debbono pervenire entro e non oltre il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione delle leggi regionali o provinciali, salvo il diverso termine indicato dal Dipartimento nella diramazione delle stesse. Il mancato riscontro alla richiesta di parere entro i predetti termini e' da considerarsi come assenza di osservazioni da parte delle amministrazioni interpellate;

c) a fronte di pareri che evidenzino elementi di contrasto di una

legge regionale o provinciale con i pertinenti parametri costituzionali, il Dipartimento avvia, con massima tempestività, il confronto con la regione o la provincia autonoma interessata, trasmettendo i pareri e formulando le richieste di chiarimento necessarie. Il Dipartimento, conseguentemente, valuta con le amministrazioni competenti le controdeduzioni fatte pervenire dalla regione o provincia autonoma e provvede a comunicare tempestivamente all'Avvocatura generale dello Stato le disposizioni oggetto di possibile impugnazione, con l'indicazione dei relativi parametri;

d) ogni proposta di impugnazione (completa di tutti gli elementi indicati nel paragrafo 4) o di non impugnazione, della legge regionale o provinciale e' sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri, di norma, almeno sette giorni prima della scadenza del termine di cui all'art. 127 della Costituzione. Di norma, la proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e' inviata il giorno precedente allo svolgimento della riunione del Consiglio dei ministri;

e) qualora la regione o la provincia autonoma interessata si sia impegnata, in conformita' al rispettivo ordinamento, all'abrogazione o alla modifica delle disposizioni legislative, considerata dall'amministrazione competente necessaria per superare le censure di legittimita' costituzionale, la proposta di non impugnazione basata sull'impegno assunto e' sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri. Nelle more dell'eventuale adozione di un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo alle modalita' per l'assunzione dell'impegno da parte delle regioni e delle province autonome, si continuano a prendere in considerazione, di norma, gli impegni sottoscritti per ciascun ente territoriale dal rispettivo Presidente della Giunta.

4. Requisiti delle note ministeriali recanti proposte di impugnazione

Qualora gli uffici competenti ravvisino, nelle leggi regionali e provinciali esaminate, censure di legittimita' costituzionale, non ritenendo possibile fornire una interpretazione orientata secondo Costituzione, le note allo scopo trasmesse al Dipartimento devono avere i seguenti contenuti:

a) gli elementi che identificano la questione di legittimita' costituzionale che si propone di sollevare.

Ai sensi dell'art. 34 della legge n. 87 del 1953, che disciplina lo svolgimento dei giudizi in via di azione innanzi al Giudice costituzionale, i ricorsi che promuovono le questioni di legittimita' costituzionale devono contenere, a pena di inammissibilita', le indicazioni di cui al primo comma dell'art. 23 della stessa legge n. 87 del 1953.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente statuito che il ricorso in via principale deve «individuare le disposizioni impugnate», «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie» delle quali si lamenta la violazione e presentare «una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (tra le molte, sentenze n. 42 del 2021 e n. 286 del 2019).

La Corte costituzionale ha chiarito che tutti gli elementi devono essere contenuti, a pena di inammissibilita' della questione, gia' nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che promuove l'impugnativa della legge regionale o provinciale (tra le molte, sentenza n. 177 del 2020).

Allo scopo di facilitare la predisposizione di tale relazione e al fine di evitare eventuali pronunce di inammissibilita' nell'ambito

del giudizio promosso dinanzi alla Corte costituzionale, e' pertanto necessario che le proposte di impugnazione con le quali le amministrazioni interessate formulano le valutazioni di competenza sulle leggi regionali o provinciali che ritengano in contrasto con parametri costituzionali rechino sempre indicazione espressa, esaustiva e circostanziata, dei seguenti elementi:

1) la disposizione regionale o provinciale oggetto di proposta di impugnazione, con la puntuale individuazione dell'articolo o partizione interna all'articolo che si ritenga lesiva dei parametri costituzionali;

2) le disposizioni costituzionali e quelle eventualmente interposte (vale a dire ogni disposizione di rango sub-costituzionale integrativa di previsioni costituzionali), che si assumono lese dalle disposizioni della legge regionale o provinciale di cui si propone l'impugnazione e, inoltre, una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel settore interessato dalle disposizioni regionali oggetto di censura. Per le leggi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, in relazione alle specifiche competenze legislative alle stesse riconosciute dagli statuti speciali, e' 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'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

3) i 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; e' invece da evitare qualsiasi argomentazione apodittica.

E' altresì richiesto alle amministrazioni di indicare gli eventuali precedenti nella giurisprudenza costituzionale relativi a fattispecie analoghe a quelle disciplinate dalle disposizioni impugnate e le ragioni per le quali le amministrazioni competenti ritengono di proporre o meno l'impugnazione in presenza di diverse e consolidate indicazioni giurisprudenziali.

Le proposte di impugnazione formulate da ciascuna amministrazione sugli aspetti di rispettiva competenza devono essere sempre dotate del carattere dell'«autosufficienza»: devono quindi presentare gli elementi essenziali e sufficienti per la proposizione dell'impugnativa, nei termini sopra indicati.

Si ritiene utile, infine, precisare che nelle predette proposte di impugnazione non devono, in alcun modo, essere contenute considerazioni 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. Non saranno, pertanto, prese in considerazione le osservazioni prive di rilievo costituzionale, ma soltanto le censure di legittimità costituzionale espresse in conformità a quanto indicato ai numeri 1, 2 e 3. In caso di censure non conformi a quanto indicato nella presente lettera a), il Dipartimento segnala sollecitamente la carenza riscontrata all'ufficio o settore legislativo interessato che fornirà le necessarie modifiche con la massima sollecitudine e, comunque, entro il termine di volta in volta fissato dallo stesso Dipartimento.

b) l'indicazione di soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di costituzionalità rappresentate.

Per consentire al Governo di impostare nel modo più celere ed efficace il confronto con la regione o con la provincia autonoma interessata, si raccomanda che le note ministeriali rechino - ove possibile - 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 fare venire meno le censure di costituzionalità.

5. Il monitoraggio degli impegni assunti e le rinunce ai ricorsi pendenti

Nei casi in cui il Consiglio dei ministri, in virtu' dell'assunzione di un impegno da parte regionale o provinciale ad approvare i necessari interventi legislativi, abbia deliberato di non impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la normativa regionale o provinciale di interesse, il Dipartimento acquisisce aggiornamenti in merito dalle regioni e province autonome. Sulla base di tali dati, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con cadenza semestrale, riferisce al Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli impegni assunti dalle regioni e dalle province autonome.

Qualora, invece, il Consiglio dei ministri abbia deliberato di sollevare la questione di legittimita' costituzionale della legge regionale o provinciale e, successivamente, le disposizioni censurate siano state modificate, il Dipartimento chiede alla regione o alla provincia autonoma una dichiarazione relativa alla mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impugnate e agli uffici e settori legislativi dei Ministri di volere fare conoscere il proprio parere circa la possibilita' di procedere alla rinuncia del ricorso pendente, con celerita' e, comunque, entro il termine di volta in volta indicato, al fine di evitare che la rinuncia al ricorso sia proposta nell'imminenza della data fissata per l'udienza.

Si confida nella puntuale osservanza della presente direttiva.

La presente direttiva sara' pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonche' sui siti web istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Roma, 23 ottobre 2023

Il Presidente del Consiglio dei ministri: Meloni