

LA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI SULLA FASE PRECONTENZIOSA NEI GIUDIZI DI
COSTITUZIONALITÀ IN VIA PRINCIPALE. PRIME OSSERVAZIONI

GIULIO SANTINI*

Sommario

1. Premessa. – 2. La direttiva come direttiva. – 3. Formazione e pubblicazione della direttiva (anche alla luce dei precedenti). – 4. Presupposti e scopi della direttiva. – 5. Il dispositivo della direttiva. – 6. Conclusioni.

Abstract

The article addresses, at first reading, the recent direttiva del presidente del Consiglio dei ministri of 25 October 2023 on the judicial review of regional legislation initiated by the Government. The direttiva is examined both as a political act and in terms of its contents, also in the prism of the relations between the State and the territorial autonomies.

Suggerimento di citazione

G. SANTINI, *La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri sulla fase precontenziosa nei giudizi di costituzionalità in via principale. Prime osservazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Allievo del Corso di PhD in Diritto, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" (Pisa)
Contatto: g.santini@sssup.it

1. Premessa

Il 25 ottobre 2023 è apparso sulla *Gazzetta ufficiale* n. 250 il testo di un atto di grande importanza per l'attività del Governo nell'ambito del procedimento di cui all'art. 127 Cost., concernente le impugnazioni delle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con il promovimento di un giudizio costituzionale in via principale: si tratta della direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023 (di seguito anche: la direttiva), adottata sulla proposta del ministro per gli Affari regionali e le autonomie, e volta alla "razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo".

In questo breve commento si rifletterà, in primo luogo, sulla natura di questo atto, anche alla luce dei precedenti che hanno cercato di perseguire lo stesso scopo dopo la revisione del titolo V della Costituzione e la riforma del giudizio di costituzionalità in via d'azione *ex l. cost.* 18 ottobre 2001, n. 3. Si darà poi conto del suo contenuto, vagliandolo e valutandolo con riferimento alle diverse esigenze che, nella parte motiva, si è dichiarato di voler affrontare. Si concluderà con qualche osservazione di sintesi e di contesto, tenendo anche conto dei primissimi rilievi formulati dalla dottrina.

Si deve, peraltro, precisare che questo commento non rappresenta più che una raccolta di prime impressioni e osservazioni: non soltanto sarebbe molto prematuro valutare la portata della direttiva nella sua applicazione concreta, ma, anche per quanto riguarda il commento di carattere dogmatico o sistematico, i rilievi che potranno essere formulati certamente matureranno con tempi più distesi. Nel che si giustifica pure l'essenzialità dell'apparato di riferimenti del presente lavoro, ove sono presupposte le acquisizioni della dottrina sui tratti e i caratteri del controllo delle leggi in via principale, anche nel più ampio prisma dell'organizzazione del Governo e dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

2. La direttiva come direttiva

La natura dell'atto in commento è, come si è già detto, quella della direttiva del presidente del Consiglio dei ministri, rivolta "a tutti i ministri". Si tratta di una tipica espressione dei poteri di moderazione e razionalizzazione dell'attività di Governo espressi dall'art. 95 Cost. (sulla scorta dell'antico testo del r.d. 14 novembre 1901, n. 466, voluto da Giuseppe Zanardelli), che, oggi, è regolata in primo luogo dall'art. 5 della l. 23 agosto 1988, n. 400.

In base al diritto positivo, e, precisamente, al co. 2 di questa disposizione si ha che la direttiva può assumere due diverse facce, che si pongono entrambe in stretta connessione con l'esplicazione del ruolo costituzionale del presidente del Consiglio. Una è quella della "direttiva politica o amministrativa" indirizzata dal presidente ai ministri «in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri», ovvero «connessa alla propria responsabilità di

direzione della politica generale del Governo» (lett. a). L'altra, invece, è legata all'obiettivo più specifico di «assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici» (lett. e).

Volendo perseguire una ambizione classificatoria, per quanto attiene al testo in commento, sembra che esso debba collocarsi entro il primo genere di direttive: ciò, alla stregua di quanto suggerisce lo stesso art. 5 della legge n. 400 del 1988, quando, alla lett. b del co. 3, prevede, tra le attribuzioni del presidente del Consiglio, quella di «promuovere e coordinare l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Il quadro normativo presupposto alla direttiva in commento è arricchito dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, in materia di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, a mente del quale spetta al presidente il coordinamento dei rapporti con il sistema delle autonomie e la promozione di iniziative e rimedi per i casi di inadempimento e inerzia (art. 4); nonché dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, all'art. 4, dettaglia il modo di esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo degli organi del Governo.

Alla stregua di ciò, si ha che la direttiva in questione rappresenta un significativo esempio di atto di indirizzo politico-amministrativo. Quell'atto, cioè, che, senza assumere necessariamente i tratti della norma di diritto obiettivo, accede alla sfera del giuridico perseguendo una vocazione conformativa, che rappresenta, a un tempo, un momento legittimante per la posizione ordinamentale dell'organo chiamato a porlo in essere e l'autorevole estrinsecazione dei suoi poteri di riconduzione a unità e impulso rispetto all'attività di altri soggetti istituzionali. Come tale, viene a essere caratterizzato dalla libertà teleologica e, se ha i tratti della politicità, dalla tendenziale insindacabilità dinanzi agli organi giurisdizionali, almeno in tanto in quanto non incida in modo diretto (come in questo caso non incide) sulle situazioni giuridiche soggettive del soggetto privato¹.

Occorre adesso riflettere se l'atto in commento abbia i tratti della direttiva interorganica ovvero intersoggettiva, posto che, nella prima *species* la direzione si accompagna all'idea di subordinazione del destinatario, mentre,

¹ Si veda, sul punto, quanto teorizzato, per primo, da P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 220 ss.: ancora validissimo nelle sue prospettazioni, come conferma una più recente giurisprudenza amministrativa di legittimità (Cons. Stato, V Sez., sent. 27 luglio 2011, n. 4502). Anche dal confronto con la riflessione di Barile avrebbe preso le mosse il classico lavoro di E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, dove, con ampi riferimenti in chiave storico-sistemica, il senso della direttiva sarebbe stato individuato nella attitudine a incidere sulla discrezionalità di altri organi, riaffermando la titolarità di una funzione unificatrice; in senso conforme, e quasi contemporaneo, anche lo scritto di S. D'ALBERGO, *Direttiva*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 603 ss.

nel secondo caso, ci si rivolge a un ente dotato di una sua distinta personalità, cui si richiede di conformarsi a un determinato indirizzo o di cooperare alla sua attualizzazione. Ci si può, del resto, domandare se la direttiva sia politica in senso stretto, collocandosi a un livello supremo dell'ordinamento, e sfugga a questa schematizzazione, avendo piuttosto la capacità di "perturbare" la separazione dei poteri².

È appena il caso di sottolineare che non ogni atto è facilmente incasellabile in base alla sistematica di cui si è dato conto: e questo sembra essere anche il caso della direttiva in commento, la quale ha certamente una vocazione di sistema, e razionalizza l'esercizio di un potere che discende direttamente da una norma costituzionale (tra le più qualificanti per l'inquadramento della forma di Stato); ma essa, più che enunciare finalità di ampio respiro, intende, semplicemente e concretamente, assicurare un ordinato procedimento istruttorio e di interlocuzione interistituzionale.

Né è facile comprendere, per i motivi che emergono dal contenuto dell'atto, se questa direttiva sia rivolta ai ministri come capi dei rispettivi dicasteri, ovvero sia loro indirizzata nella qualità di componenti del Governo e del Consiglio dei ministri, ciò che rende più ardua la comprensione della sua natura. Infatti, non è scontato che, nell'architettura definita dalla direttiva, i ministri siano considerati alla stregua di subordinati del presidente, o quantomeno di figure soggette alla sua direzione politica in base alla preminenza giocata in Consiglio dei ministri: le disposizioni non riguardano, se non marginalmente, i lavori di quest'organo e neppure l'indirizzo politico generale espresso nei confronti delle autonomie regionali. Anzi, sembrerebbe di poter dire, per le ragioni che si vedranno in prosieguo, che, tra le ambizioni perseguite, vi è quella di garantire una efficace separazione tra la sfera della valutazione politica (rimessa al Consiglio dei ministri) e quella del merito tecnico, sul quale si deve innestare l'atto di promovimento.

Piuttosto, i ministri sembrano essere intesi nella loro veste di vertici politici delle rispettive strutture tecnico-amministrative, che sono, generalmente, scardinate rispetto alla gerarchia della Presidenza del Consiglio e che, per-

² Sulla classica distinzione tra direttive di indirizzo politico e direttive amministrative, per limitarsi a quanto apparso dopo il 1988, cfr. lo scritto di F. MERUSI, M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, XI, Enc. it., Roma, 1991. Ancora più recente è la monografia di E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, che affronta il problema anche alla luce delle successive modifiche all'organizzazione del Governo intervenute nel corso degli anni Novanta, con il riassetto dei rapporti tra politica, amministrazione ed economia a controllo pubblico, che avrebbe fatto emergere la direttiva come strumento sempre più significativo, venuta meno, con il rapporto di subordinazione organica tra titolari del vertice politico e dirigenza amministrativa, la catena gerarchica di trasmissione degli ordini tra i due livelli. Sulla direttiva nel quadro del sistema delle fonti, cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, spec. 690 ss.

tanto, possono allinearsi solo in virtù di uno sforzo conformativo di volontaria cooperazione. Con il che, emergerebbe appunto un carattere più intersoggettivo che interorganico, al netto degli apprezzamenti che pure debbono essere compiuti riguardo il tratto di indirizzo politico generale perseguito dalla direttiva.

Lo stesso carattere intersoggettivo, tuttavia, può essere revocato in dubbio a sua volta, nella misura in cui i Ministeri non godono di una distinta personalità giuridica (ciò che invece si ha per i tipici destinatari delle direttive interorganiche, quali sono, ad esempio, gli enti autonomi o le aziende partecipate rispetto ai dicasteri). E però, se la personalità giuridica è unica, e va riconosciuta in capo allo Stato, lo stesso non può dirsi con altrettanta sicurezza per quanto attiene alla soggettività, data l'attitudine di ciascun Ministero a essere centro di imputazione di situazioni giuridiche³. Nel che, si giustifica il permanere di una incertezza classificatoria.

3. Formazione e pubblicazione della direttiva (anche alla luce dei precedenti)

L'adozione della direttiva, per come si può ricavare dalla sua parte motiva, ha seguito un *iter* complesso e articolato, che si è dovuto misurare con la valutazione di esigenze e istanze differenziate e con un ricco confronto interistituzionale. Il che è, del resto, ragionevole e appare opportuno nella misura in cui si tratta di un testo che, come subito si vedrà, intende essenzialmente valorizzare la portata del principio di leale collaborazione: e che, dunque, ben problematicamente avrebbe potuto sottrarsi alla sua applicazione nel proprio momento genetico. Così, si è reso in primo luogo necessario “informare” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (seduta del 12 ottobre 2023)⁴.

³ Su tutto questo, la letteratura è peraltro piuttosto vasta e, per quanto coltivata essenzialmente da scrittori di estrazione amministrativistica, non può non tener conto del dibattito civilistico sulla scindibilità tra i concetti di personalità e soggettività: cfr., fra tutte le sintesi più recenti, G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 2013, 88 ss.; G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2015, 150 ss.; anche più netto, D. MARRAMA, *Enti e modelli organizzativi*, in F. ASTONE et al., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 73.

⁴ Le indicazioni offerte dal verbale della seduta non sono prive di qualche interesse. Si ha notizia di un'ampia esposizione delle finalità e del contenuto della direttiva da parte del ministro, al termine della quale «il Presidente Zaia, in nome delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, prende atto dell'informativa e condivide assolutamente l'iniziativa. Peraltro, sottolinea, come parte in causa, che si è visto un assoluto cambiamento, anche di approccio, rispetto al rapporto tra il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e le Regioni e che questo si evince dai dati statistici che sono assolutamente evidenti». Nel segno della collaborazione la replica del ministro Calderoli, che «si augura di fare sempre meglio e comunica che chiederà anche la collaborazione di tutte le altre Amministrazioni dello Stato, i cui tempi non sono sempre compatibili con il

Deve poi essere sottolineato come l'atto sia adottato sulla proposta del ministro per gli Affari regionali e le autonomie, al quale, in base alla delega di funzioni di cui al d.p.C.m. 12 novembre 2022 (art. 1, co. 1, lett. g), è stato attribuito il compito di assicurare l'esame delle leggi regionali (e delle Province autonome) ai fini dell'esercizio dell'azione *ex art. 127 Cost.* Si deve ricordare che quest'ultima viene promossa dal Consiglio dei ministri (anche a mente dell'art. 2, co. 3, lett. d della legge n. 400 del 1988), organo che, dunque, ha pure dovuto essere "informato" nella fase preparatoria della direttiva in commento (seduta del 23 ottobre 2023)⁵.

Sempre all'idea che si tratti di un atto strettamente collegato al momento tecnico del processo costituzionale, si collega il fatto che il provvedimento sia stato adottato "sentita" l'Avvocatura dello Stato, chiamata alla redazione degli atti di promovimento e al patrocinio della posizione governativa nei giudizi (anche) in via principale.

Prima di passare all'esame dei contenuti della direttiva, sembra anche necessario muovere alcune ulteriori considerazioni circa la pubblicazione della stessa sulla *Gazzetta ufficiale*. Ciò, sicuramente, non rappresenta una assoluta novità, ma neppure un fatto scontato, e, pertanto, deve essere oggetto di attenzione per comprenderne il significato, anche sistematico.

È noto che non tutte le direttive del presidente del Consiglio dei ministri sono soggette a pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*, e non lo sono anche alcune di esse dal carattere particolarmente significativo, come quelle che disciplinano le modalità di comportamento cui dovrebbero attenersi i ministri e le diverse strutture amministrative del Governo nella "gestione degli affari correnti" conseguente all'accettazione delle dimissioni del gabinetto, in quanto «considerate destinate a regolare meri rapporti di correttezza»⁶.

È altrettanto noto che la legge 11 dicembre 1984, n. 839 ("norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*") dispone, all'art. 3, che, oltre ai testi da inserirsi nella Raccolta ufficiale, debbano apparire sulla *Gazzetta* «gli altri

tentativo di ottenere la non impugnativa». Donde, la presa d'atto positiva da parte della Conferenza. Su tutto, cfr. Conf. Stato-Regioni, verbale n. 19, 12 ottobre 2023.

⁵ Si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023, n. 55: « Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, ha svolto una informativa al Consiglio dei ministri sull'adozione della 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'articolo 127 della Costituzione, volta alla razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo e frutto di un lavoro congiunto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Il Consiglio dei Ministri ne ha preso atto».

⁶ E. CATELANI, *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del presidente del Consiglio*, in questa Rivista, 2, 2018.

atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso».

Sembra certamente essere il caso di questa direttiva: almeno nella misura in cui, da un lato, il suo contenuto riveste una discreta rilevanza per quanto attiene all'esercizio di una relevantissima funzione del Governo, avente valore estrinseco rispetto ai semplici rapporti interni, che è quanto ne determina il sicuro interesse pubblico; e, dall'altro, perché almeno due destinatari impliciti di questo atto, o comunque due soggetti terzi in capo ai quali esso produce delle conseguenze apprezzabili, non possono figurare nel novero dei suoi destinatari: le Regioni e Province autonome, ovviamente, e la stessa Corte costituzionale.

Bisogna anche rilevare, salvo errore, come, in questo (apprezzabile) momento notiziale, la direttiva in commento non sembra seguire il precedente (da essa, peraltro, espressamente richiamato), con il quale il Governo Prodi II, mediante direttiva del 26 giugno 2006 (c.d. "direttiva Lanzillotta", dal nome dell'allora ministra per gli Affari regionali), fissava le procedure da seguire per l'esame governativo delle leggi regionali approvate: questo atto ebbe assicurata una pubblicità informale tramite la semplice pubblicazione in rete⁷.

Sembra utile ricordare che anche questo provvedimento perseguiva scopi di razionalizzazione cooperativa, sia all'interno del Governo, sia nei rapporti con le Regioni, con l'istituzione di una "task-force" per l'analisi delle impugnative pendenti, l'instaurazione di confronti con le amministrazioni coinvolte, onde valutare la rilevanza dell'interesse a ricorrere (da apprezzare, gradatamente, secondo che si trattasse di censurare leggi intervenute in materie di competenza residuale regionale, concorrente o esclusiva statale) e l'avvio di percorsi conciliativi per eliminare, ove possibile, il contenzioso, attraverso correttivi di carattere ablativo, modificativo o compensativo⁸.

⁷ Si veda su questa direttiva: S. CALZOLAIO, *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?*, in *Forum Quad. cost.*, 18 ottobre 2007, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it; sul seguito: A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI *et al.* (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo della giurisprudenza nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2010, 65 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2013, disponibile all'indirizzo: www.ipof.it. In generale, sulla concertazione tra Stato e Regioni nella fase precontenziosa, cfr. anche M.G.E. BORRONI, *La prassi della contrattazione tra Stato e Regioni nei giudizi in via principale. Quando i governi "negozano" il contenuto delle leggi: profili critici e prospettive di riforma*, tesi di dottorato, Univ. Milano, A.A. 2015/16.

⁸ In questo senso, si determinava, meritevolmente, un modello "quasi contrattualistico", attraverso il quale un successivo intervento (legislativo) regionale poteva determinare la cessazione della materia del contendere ovvero giustificare la rinuncia al ricorso, così determinando l'estinzione del giudizio pendente. Con la problematica di un aggravio procedimentale dovuto alla necessità di una

4. Presupposti e scopi della direttiva

I presupposti e gli scopi della direttiva che qui si commenta sono enunciati con ampiezza. Questo, innanzitutto, nella parte motiva, laddove si rileva la consistenza del contenzioso originato dalle azioni *ex art. 127 Cost.*, la costante espressione di moniti, da parte della Corte costituzionale, sulla opportunità di prevenirlo tramite l'esercizio di una attività di leale collaborazione e concertazione interistituzionale, la positiva esperienza di altri tentativi analoghi esperiti in passato, la necessità di coordinare gli interventi per assicurare il rispetto dei termini previsti dalla Costituzione per l'impugnazione (che, lo si ricorda, sono di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

In una più articolata premessa introdotta nella parte dispositiva, si rileva come la grandissima parte delle decisioni della Corte nei giudizi in via principale origini da atti di promovimento statali, e come ben rari siano, in questi casi, i dispositivi che non contengano almeno alcuni profili di accoglimento, se si eccettuano le pronunce con cui viene accertata la cessazione della materia del contendere, oppure l'estinzione del procedimento per rinuncia al ricorso: ciò che accade, di frequente, per gli interventi posti in essere dalle Regioni stesse non spontaneamente, ma «all'esito di negoziazioni tra lo Stato e la regione o la provincia autonoma interessata»⁹.

Si rileva, altresì, l'importanza di una concertazione preventiva, che consenta l'adozione di atti normativi regionali che abbiano già superato un vaglio politico informale nell'interlocuzione con il Governo, e che, pertanto, siano privi di quei profili che, altrimenti, costituirebbero il presupposto per una censura attraverso l'impugnazione.

Tutto questo per contestualizzare due obiettivi, nella speranza di «produrre una significativa riduzione del contenzioso costituzionale», o, nei casi in cui risulti comunque inevitabile adire la Corte, 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

nuova delibera del Consiglio regionale, il quale, peraltro, veniva escluso dalle trattative, nelle quali erano coinvolti funzionari delle diverse Giunte. Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, spec. 179 ss.

⁹ Proprio a commento della direttiva, riflette sul carattere di “rimedio cautelativo” dell'impugnazione in via principale, per come si staglia anche nella riflessione dei diversi presidenti della Corte costituzionale, oggetto di esternazione nelle comunicazioni alla stampa, F.G. CUTTAIA, *La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023: un'iniziativa per l'ulteriore rafforzamento della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni*, in *Federalismi.it*, 31, 2023, 29, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it.

proposizione del ricorso da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, sì da soddisfare pienamente i requisiti di ammissibilità dello stesso».

Il primo tra gli scopi esplicitati è quello di «assicurare un efficace esercizio delle attribuzioni costituzionali del Consiglio dei ministri», il quale, spesso, in ragione del frazionamento dell'istruttoria tra i diversi dicasteri, non è in grado di apprezzare esattamente i termini della questione, onde esprimere una “valutazione ponderata” che tenga conto, a un tempo, dei profili tecnici e di quelli di ordine politico e sistematico.

In secondo luogo, si vogliono «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». Il che può avvenire con l'assunzione dell'impegno, per l'ente territoriale, di modificare la propria normativa in tempo utile, assicurando peraltro che, nelle more, le disposizioni contestate non producano effetti di paventata incostituzionalità; ovvero individuando soluzioni alternative, quali la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme (anche garantita dal disposto di “circolari interpretative concordate”), o la valorizzazione di parametri eurounitari che rendano irrilevante la questione di costituzionalità.

5. Il dispositivo della direttiva

La parte più strettamente dispositiva della direttiva si articola in tre distinti momenti: quello dedicato alla “razionalizzazione della fase precontenziosa”; quello che fissa i “requisiti delle note ministeriali recanti proposte di impugnazione”; quello dedicato al “monitoraggio degli impegni assunti” e alle “rinunce ai ricorsi pendenti”.

Circa il primo aspetto, per garantire una efficace scansione, organizzativa e temporale del lavoro, viene innanzitutto evidenziata l'opportunità di designare un “referente unico” per ciascun ambito di competenza ministeriale (viene da pensare: anche per quanto riguarda le diverse strutture della Presidenza rette dai ministri senza portafoglio). Tale soggetto si fa interlocutore privilegiato del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie (di seguito: il Dipartimento) «nella fase di valutazione dei profili di costituzionalità e di negoziazione delle possibili modifiche degli atti legislativi regionali».

Si ha poi una rigorosa definizione delle tempistiche. Immediata notificazione delle leggi regionali e provinciali, da parte del Dipartimento, «a tutti gli uffici e settori legislativi dei rispettivi Ministri, per le valutazioni di competenza»; trasmissione delle osservazioni dei diversi uffici al Dipartimento, salvo eccezioni, entro trenta giorni dalla pubblicazione delle leggi in que-

stione, oltre il quale termine (il quale, tuttavia, non per questo, almeno apparentemente, risulta altro che ordinatorio) si intende che non se ne vogliono porre; tempestivo avvio di una interlocuzione da parte del Dipartimento con gli enti territoriali interessati, con relativa, costante informazione all'Avvocatura dello Stato.

Una volta concluso questo procedimento, che non viene ulteriormente formalizzato, lasciando aperta la possibilità ai più diversi strumenti come già enunciati, si ha che ogni proposta di impugnazione, o di non impugnazione, deve essere trasmessa al Consiglio dei ministri, il quale è chiamato a deliberare, di norma, entro sette giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 127 Cost. Per garantire una adeguata e ponderata valutazione, le proposte del Dipartimento, di regola, devono essere trasmesse al Consiglio con almeno un giorno di anticipo.

Se, forse, è eccessivo pensare che in questo possa scorgersi l'idea di valorizzare, per quanto possibile, una informata interlocuzione nella sede del "preconsiglio", a cui partecipano i diversi responsabili dei gabinetti e degli uffici legislativi, certamente si tratta di uno sforzo apprezzabile in tanto in quanto consente di fissare con chiarezza lo spazio per una finestra di riflessione sulle acquisizioni dell'istruttoria.

Eventualmente, l'impegno assunto in senso conciliativo da parte delle Regioni o delle Province autonome si dovrebbe vestire della forma dell'"impegno" sottoscritto dal relativo presidente della Giunta, «in conformità al rispettivo ordinamento»¹⁰. E questo nelle more della «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 modalità per l'assunzione dell'impegno da parte delle regioni e delle province autonome»: passaggio che potrebbe avere un rilievo particolarmente significativo, malgrado la vaghezza con il quale viene configurato nella direttiva.

Si deve, peraltro, ricordare che la disposizione legislativa appena richiamata prevede che gli accordi conclusi nella sede della Conferenza Stato-Regioni, «in attuazione del principio di leale collaborazione e nel persegui-

¹⁰ F. POLITI, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *La lettera AIC*, 11, 2023, 4 ss., disponibile all'indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it, osserva che, con questa «formula anodina» la direttiva rimette «alla dimensione regionale la relativa disciplina»: con il che si apre una interessante prospettiva su una possibile regolamentazione, a norma di statuto o di legge regionale, delle modalità di assunzione dell'impegno e della sua cogenza, per recuperare istanze che altrimenti risulterebbero sacrificate in misura forse eccessiva: particolarmente, il coinvolgimento dei Consigli regionali e alcune garanzie per le situazioni giuridiche soggettive dei privati, laddove si dia il caso, rilevato dallo stesso Politi, in cui le leggi di cui si valuta l'impugnazione «non si limitino a disciplinare aspetti organizzativi, ma assegnino diritti o facoltà».

mento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa» e «al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Per quanto riguarda le note che sono trasmesse dalle diverse strutture ministeriali al Dipartimento, contenenti le osservazioni sulle leggi regionali, si precisa come esse non debbano soltanto indicare «soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di costituzionalità rappresentate», per consentire il migliore svolgimento dell'interlocuzione precontenziosa tra il Governo e gli enti territoriali; ma anche recare tutti gli «elementi che identificano la questione di legittimità costituzionale che si propone di sollevare».

A quest'ultimo proposito, la direttiva è estremamente analitica nell'evidenziare le diverse acquisizioni della giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei ricorsi, nella quale si è evidenziato come ogni profilo essenziale debba essere già esplicitato nella relazione ministeriale allegata alla delibera con cui il Consiglio dei ministri promuove la questione. Sono, a questo proposito, richiamate recenti pronunce della Corte costituzionale, quali le sentt. 286 del 2019¹¹, 177 del 2020¹² e 42 del 2021¹³.

Ogni scheda, pertanto, indicando anche i precedenti giurisprudenziali rilevanti, deve individuare esattamente le norme impugnate, i parametri, una adeguata motivazione che illustri, pur sinteticamente, il merito delle censure, con la cura di evitare ogni espressione "apodittica".

Si consideri, a questo proposito, come non sia più prevista la possibilità, accordata in passato dal vecchio testo dell'art. 127 Cost., in base alla quale il Governo poteva promuovere questione «di merito per contrasto di interessi

¹¹ «Il ricorso in via principale [...] deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali, e le norme ordinarie eventualmente interposte, il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità con la disposizione impugnata costituisce l'oggetto della questione. Deve inoltre contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta dichiaratoria di illegittimità costituzionale» (C. cost., sent. 23 dicembre 2019, n. 286, cons. diritto, 5.4).

¹² Qui la Corte rileva, sulla scorta di una solida giurisprudenza, come il ricorrente in via d'azione non debba esperire ogni tentativo per addivenire a una interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni legislative, potendo «trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate» (C. cost., sent. 30 luglio 2020, n. 177, cons. diritto, 6).

¹³ «È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche di proporre 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» (C. cost., sent. 19 marzo 2021, n. 42, cons. diritto, 4.1).

davanti alle Camere»: ogni questione è oggi destinata alla Corte e, come tale, deve essere rivestita di un carattere tecnico-giuridico, ancorché politici siano gli apprezzamenti che possono essere compiuti circa l'opportunità di sollevarla¹⁴.

Si invitano altresì i competenti uffici a evitare qualsiasi valutazione di ordine politico (evidentemente possibile, nella logica stessa del giudizio costituzionale in via d'azione, ma rimessa alle autonome e assorbenti valutazioni del Consiglio dei ministri), per evitare di incorrere in una richiesta di adeguamento dell'istruttoria a una più stringente tecnicità delle censure, che, se del caso, dovrà accompagnarsi a una risposta fornita «con la massima sollecitudine e, comunque, entro il termine di volta in volta fissato dallo stesso Dipartimento».

L'ultimo aspetto preso in considerazione attiene ai casi in cui il Consiglio dei ministri abbia deliberato di non impugnare una determinata legge «in virtù dell'assunzione di un impegno da parte regionale o provinciale ad approvare i necessari interventi legislativi»: da questa determinazione prende avvio un procedimento di “monitoraggio”, pure rimesso alle cure del Dipartimento. Esso, progressivamente, «acquisisce aggiornamenti in merito dalle regioni e province autonome» e «con cadenza semestrale, riferisce al Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli impegni assunti».

Diversamente, qualora la questione sia stata promossa, ma, prima della definizione del giudizio, siano intervenute modifiche della normativa da parte della Regione o delle Province autonome, evidentemente in senso satisfac-

¹⁴ Tuttavia, non si deve dimenticare come questo atto politico del Governo (tale, *ex multis*, per C. Cost., sent. 13 febbraio 1995, n. 35) debba accedere a una adesione a profili di contestazione tecnica che i successivi scritti defensionali dell'Avvocatura dello Stato possono certamente dettagliare e specificare, ma non impostare in totale autonomia: su quest'ultimo aspetto processualistico, così importante nell'ottica della stessa direttiva, a fianco delle opere classiche sulla giustizia costituzionale, sembra assai proficuo il confronto con il recente commento di G. PALMIERI, *L'art. 127 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 6 maggio 2022, disponibile all'indirizzo: *lamagistratura.it*; in quest'ultimo scritto sembra stagliarsi l'efficace qualificazione dell'atto di promovimento quale atto politico di (libera e insindacabile) adesione a una valutazione tecnico-giuridica. Sorge allora il dubbio, non facilmente aggirabile, se dopo la revisione dell'art. 127 Cost. le valutazioni del Consiglio dei ministri, rivolte esclusivamente alla Corte, debbano valorizzare esclusivamente profili tecnici o non possano attenersi anche a profili di merito politico. Una risposta a questo interrogativo non può, in ogni caso, non tener conto di un diverso aspetto: che il giudizio in via d'azione è un giudizio di parti, in cui il ricorso è certamente sollevato nell'interesse della Costituzione ma anche, almeno in fatto, se e solo se questo sia nell'interesse (politico) del soggetto attore. Il che determina, tra l'altro, la circostanza per cui leggi analoghe di Regioni diverse possono essere oggetto di un trattamento dispari, né questo comportamento può essere oggetto di alcuna sanzione giuridica (cfr. A. PERTICLI, *Giudizio in via d'azione*, in *Digesto disc. pubbl.*, agg. V, Utet, Torino, 2012, spec. 415). Si è espresso, in dottrina, il timore «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» (F. POLITI, *La direttiva*, cit., 4).

tivo rispetto ai *desiderata* statali, il Dipartimento chiede «una dichiarazione relativa alla mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate»; inoltre, interpella le strutture ministeriali «circa la possibilità di procedere alla rinuncia del ricorso pendente, con celerità 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».

Evidentemente, questo è opportuno solo in caso di esito positivo della prima verifica, nella misura in cui la declaratoria di incostituzionalità rimarrebbe indispensabile per caducare eventuali effetti comunque prodottisi nel periodo di vigenza della legge della quale si promuove il sindacato, e rispetto ai quali una posizione di acquiescenza governativa, per quanto astrattamente configurabile, è sicuramente politica, come tale riservata al livello decisionale supremo, e con ciò sottratta a procedure che non eccedono rispetto a un'orbita tecnica.

6. Conclusioni

È certamente molto presto per valutare la portata e gli effetti della direttiva in commento, sia dal punto di vista conformativo, sia nelle ripercussioni sulla consistenza e sui caratteri del contenzioso costituzionale in via d'azione. Non è, però, un dato irrilevante quello per cui, dall'emanazione della direttiva alla fine del 2023, risulta che il Governo non abbia ritenuto di sollevare alcuna questione di legittimità costituzionale sulle leggi delle Regioni e delle Province autonome: il che, se non altro, testimonia un certo grado di adesione allo spirito dell'atto in commento, almeno nella fase iniziale.

Si può, tuttavia, dar conto di alcuni dubbi già espressi in dottrina e di qualche altra notazione conclusiva e di contesto. Si è osservato¹⁵, e non si può non concordare, che il provvedimento è «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 occorre interrogarsi, in primo luogo, sulla sua resistenza, attesone il carattere non normativo e sprovvisto di una base legale (che non sia la mera norma attributiva di potere di cui alla legge n. 400 del 1988): il che è strutturale nella logica degli atti di indirizzo, la cui tenuta è quella dell'autorevolezza politica che viene loro riconosciuta, in uno con il credito istituzionale di cui gode chi li ha emessi.

Proprio a quest'ultimo aspetto sembra collegarsi il fatto che l'intero processo impostato dalla direttiva è, di fatto, orientato dal Dipartimento per gli Affari regionali, che è la stessa articolazione della Presidenza ad aver dato impulso al provvedimento (come, peraltro, si dichiara esplicitamente). Non

¹⁵ Particolarmente da F. POLITI, *La direttiva*, cit., 3.

vi è dubbio che, nella contingenza, esso sia una delle strutture più rilevanti della Presidenza del Consiglio, anche per il ruolo che svolge nel diverso ambito dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. in materia di autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ma questo potrebbe rideterminarsi in senso diverso in un futuro anche prossimo, sì che la posizione dei soggetti istituzionali non particolarmente valorizzati possa tornare a farsi valere scardinando lo schema razionalizzatore ora definito: è il caso, tra gli altri, del Consiglio dei ministri, che si trova a deliberare in base a una istruttoria molto accentrata; e della Conferenza Stato-Regioni, chiamata esclusivamente (e in via del tutto eventuale) a definire uno schema tipico di atto con il quale si esprime l'impegno delle autonomie¹⁶.

Sempre a proposito di pretermissione, si deve segnalare come, in mancanza di un coinvolgimento procedimentale della Conferenza Stato-Regioni, quei soggetti (titolari di potestà legislativa) che, nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, potrebbero intervenire come terzi costituiti in giudizio, nei limitati casi in cui questo è consentito¹⁷, non abbiano alcuna voce nella fase precontenziosa, della quale, tuttavia, potrebbero aver interesse,

¹⁶ Questo a tacere della sede parlamentare, nella quale, soprattutto in seno alla Commissione per le questioni regionali in composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali, dovrebbe trovare spazio un confronto più sistematico, che prevenga in modo strutturale una parte significativa delle occasioni di attrito che, in qualche modo, trovano sfogo di fronte al giudice delle leggi. Sul punto, con decisione, cfr. F.G. CUTTAIA, *La Direttiva*, cit., 32 ss.: per questo autore, sarebbe di grande rilievo, anche ordinamentale, che il luogo della mediazione coinvolgesse le rappresentanze dei rispettivi corpi legislativi, piuttosto che figure di estrazione esecutiva e governativa quali quelle che possono prendere parte ai lavori del sistema delle Conferenze. Un profilo di difficoltà sarebbe certamente rappresentato dal permanere in capo al Governo di un potere discrezionale di impugnazione in via d'azione, senza previa necessità di acquisire un parere o di esperire un confronto nella sede parlamentare (o in qualsiasi altro luogo di mediazione), e questo in virtù della trasparente lettera di un precetto costituzionale. Solo con una sua "manutenzione" (correttiva o integrativa) si potrebbe definire, innovativamente, il ricorso in via principale quale rimedio estremo e necessario per far fronte a situazioni in cui una difficile o impossibile conciliazione politico-legislativa possa essere sbloccata soltanto in sede giurisdizionale. Sul punto, cfr. le ampie considerazioni *de iure condendo* di C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020, spec. 395 ss., e in particolare, sul punto, le proposte di rivedere «il costante orientamento volto ad escludere l'illegittimità consequenziale nei confronti di leggi di altre Regioni *illo tempore* non impugnate ma di significato analogo a quella dichiarata incostituzionale *principaliter*» e di «inserire [...] filtri di ammissibilità alla rinuncia, per favorire l'interesse oggettivo alla pronuncia sul merito» (il che, secondo l'autore, sta nei poteri di autoorganizzazione del processo costituzionale di cui dispone la Corte). Questo, tra l'altro, allo scopo di valorizzare l'acquisizione dogmatica per cui, nel caso del ricorso sollevato dal Governo, la «volontà politica è il *motivo* dell'impugnazione, non la *ragione* o la *causa*, che invece trascende le intenzioni dei soggetti che compongono l'organo, coincidendo con l'*istanza di unità* demandata allo Stato dalla Costituzione» (corsivi dell'autore).

¹⁷ E questo nel permanere di una impostazione estremamente restrittiva pur nell'ambito di una sempre maggiore "apertura" del processo costituzionale, come ricostruito, per tutti, da E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2, 2020, 1057 ss.

almeno, a conoscerne i termini e le acquisizioni: ciò che non sembra potersi dare, in ragione della riservatezza con la quale dovrebbe svolgersi la procedura.

Anche la cogenza dell'impegno assunto dalle Regioni può essere oggetto di qualche considerazione scettica, nella misura in cui, comunque, una efficace strategia dilatoria potrebbe semplicemente condurre al superamento del termine per l'impugnazione di cui all'art. 127 Cost., con la conseguente difficoltà ad accedere a forme alternative di sindacato da parte del livello centrale. E questo potrebbe senz'altro avvenire se si considera che non necessariamente il Consiglio regionale si deve conformare tempestivamente all'impegno assunto dal presidente della Giunta.

Nel che, si individua il vero punto debole dell'intervento in commento e anche il profilo più delicato sotto il punto di vista dei rapporti interistituzionali: non vi è, infatti, dubbio che l'organo più di tutti pretermesso nello schema delineato dalla direttiva sembra essere proprio il Consiglio regionale, il quale non viene neppure richiamato nel suo ruolo indefettibile (solo i Consigli, invero, possono modificare le leggi regionali contestate), e che certamente può rivendicare la sua posizione nei confronti del presidente della Giunta, se del caso fino alle estreme conseguenze.

Con tutto questo, da un lato non si dà una gran prova di considerazione per gli organismi che esprimono il massimo livello della rappresentanza politica delle diverse autonomie; e dall'altro si depotenzia grandemente l'efficacia della mediazione precontenziosa, che non può essere assicurata da un impegno vincolante (salvo che norme della singola Regione intervengano a definirlo come tale).

Sicché, non sembra difficile immaginare che, con una diversa sensibilità istituzionale espressa dal Governo e, particolarmente, dal Dipartimento, le impugnazioni cautelative delle leggi problematiche potrebbero tornare ad essere la regola, anche per la ristrettezza dei tempi a disposizione per compiere valutazioni più ponderate, e ferma restando la possibilità di addivenire alle soluzioni della cessazione della materia del contendere o della rinuncia al ricorso nel caso di modifiche successivamente intervenute.

In altre parole, per l'esercizio della leale collaborazione, che è il sostrato necessario della direttiva, occorre un concorso di volontà bilaterale, e anche un tratto di fiducia reciproca che non sempre si configura in concreto. A prescindere dal seguito che le Regioni hanno inteso dare alle richieste di impegno a modificare le leggi ritenute incostituzionali, onde evitare l'impugnazione o comunque una pronuncia nel merito da parte della Corte costituzionale (il che, purtroppo, non è associato a un dato statistico ufficiale e ostensibile), i livelli quantitativi del contenzioso, storicamente molto elevati, testimoniano un approccio tradizionalmente lontano da uno sforzo co-

stante di costruttiva dialettica: qualcosa di differente da un approccio, per un verso, impositivo e verticalistico o, in reazione, conformativo in ottica puramente difensiva¹⁸.

Per questo, il miglioramento degli indicatori, in chiave deflattiva, se vuole essere perseguito anche come obiettivo caratterizzante dell'indirizzo politico di governo, in relazione a un ripensamento del sistema delle autonomie che passa per una rinnovata responsabilizzazione dei livelli territoriali¹⁹, sembra doversi misurare non soltanto con la predisposizione di strumenti per il più razionale coordinamento interorganico e intersoggettivo, ma anche con una profonda e seria revisione dello spirito ad essi sotteso. In questo risiedono, ovviamente, le stesse possibilità di successo a lungo termine della direttiva che si è commentata in queste pagine.

¹⁸ Di «un contenzioso che certamente per la sua mole contraddice lo spirito della leale collaborazione» parla lo stesso F.G. CUTTAIA, *La Direttiva*, cit., 32.

¹⁹ In questo senso sembrano doversi inquadrare le dichiarazioni rese dal ministro Calderoli in sede di illustrazione della direttiva alla Conferenza Stato-Regioni. Egli, «nell'evidenziare che il tema è la leale collaborazione, afferma che per ottenere i risultati auspicati dall'azione di Governo è fondamentale ispirarsi al principio di leale collaborazione tra lo Stato e i diversi livelli costituzionali, a partire dalle Regioni e dalle Province autonome», che «deve, in particolare, orientare la quotidiana attività di esame della legittimità costituzionale delle leggi, [...] al fine di conseguire un contenimento del contenzioso». Cfr. Conf. Stato-Regioni, verbale n. 19, 12 ottobre 2023. Queste affermazioni si accompagnano al supporto dei dati relativi alle impugnazioni, che, nell'esperienza del Governo Meloni sono state proposte in numeri significativamente contenuti rispetto al recente passato: solo 23 ricorsi nel 2023 (lo si è detto, tutti precedenti all'emanazione della direttiva), contro i 73 del 2022 (esclusivamente del Governo Draghi), i 63 del 2021, i 96 del 2020, gli 85 del 2019.