

La legge regionale del Piemonte n. 20/2025: prevenzione del contenzioso costituzionale e “leale collaborazione” legislativa

GIULIO SANTINI^[1]

Abstract (ITA)

Il presente contributo commenta la legge regionale del Piemonte n. 20 del 2025, con la quale sono state modificate le disposizioni di diverse leggi regionali, in relazione all'impegno assunto dalla Giunta regionale nell'ambito della fase precontenziosa, di interlocuzione con il Governo, volte a scongiurare l'impugnazione in via principale.

Abstract (EN)

This article provides a commentary on Piedmont Regional Law No. 20 of 2025. This law amended the provisions of various regional laws in line with the commitment made by the Regional Executive during the pre-litigation phase of discussions with the Government. The aim was to avoid the need to refer the case to the Constitutional Court.

Sommario:

1. Premessa: per una definizione conciliativa del contenzioso sulla legittimità delle leggi regionali - 2. La legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20 - 3. Conclusioni: sui limiti della “leale collaborazione” legislativa

1. Premessa: per una definizione conciliativa del contenzioso sulla legittimità delle leggi regionali

Tra il 2023 e il 2024, lo sforzo del Governo italiano per definire in via conciliativa il contenzioso che avrebbe potuto portare all'impugnazione di una legge regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. ha suscitato qualche interesse in dottrina, non soltanto in sede di osservazioni a prima lettura, ma anche con commenti che hanno saputo inquadrare nel sistema il tentativo operato dalla direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023, apparsa, due giorni dopo, sulla *Gazzetta ufficiale*^[2].

In buona sostanza (ma si ripete qui in sintesi quanto è ben noto agli operatori e ai cultori del diritto costituzionale) la direttiva in questione rappresenta dispositivo di razionalizzazione della fase precontenziosa, sia per quanto riguarda l'attività istruttoria compiuta dai Ministeri e dai Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia per ciò che

ottiene le interlocuzioni che si instaurano con gli organi regionali. L'obiettivo è quello di evitare il ricorso allo strumento processual-costituzionale, attraverso quella che è stata definita in termini di "contrattazione di legittimità"^[3], ovvero di "logica delle a.d.r."^[4], o, ancora, di "regionalismo contrattuale"^[5]. La *ratio* sottostante è quella di inquadrare una prevenzione del contenzioso giurisdizionalizzato nel prisma della "leale collaborazione" tra Stato e Regioni^[6].

La direttiva di cui si tratta riprende e razionalizza due provvedimenti del 1996 e del 2006, adottati, rispettivamente, sotto il I e il II Governo Prodi su impulso dei ministri Bassanini e Lanzillotta. In particolare, la prassi consolidatasi dopo il 1996 prevedeva (in una fase storica antecedente la riforma del titolo V della Costituzione del 2001) che la delibera legislativa regionale, trasmessa al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio, venisse istruita con il coinvolgimento dei Ministeri dell'Interno, del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio, e degli altri dicasteri interessati, con termini per la presentazione di memorie da parte della Regione, finalizzate alla redazione in contraddittorio della relazione da presentare al Consiglio dei ministri. Invece, con la direttiva del 2006, veniva disposta la convocazione di tavoli tecnici allo scopo di concertare soluzioni tra l'amministrazione centrale e quelle regionali, con lo scopo di addivenire alla rinuncia al ricorso. Peraltro, in anni successivi si è assistito a una crescente ondata di contenzioso in via principale, donde la necessità di una ripresa e di un aggiornamento della disciplina a vocazione preventiva^[7].

Ebbene, ai sensi della direttiva del 2023, il Governo, compiute le proprie valutazioni circa la legittimità delle leggi regionali approvate, che si impernano sulle osservazioni dei diversi dicasteri, avvia un vero e proprio dialogo con la Giunta regionale, per il tramite del Dipartimento per gli Affari regionali, con l'intento di perseguire l'assunzione di un "impegno" da parte del presidente della Giunta regionale stessa, mediante il quale si recepirebbero le osservazioni del livello centrale, così scongiurando l'impugnazione. Questo, nelle more dell'eventuale definizione di modalità unitarie in sede di Conferenza Stato-Regioni, deve essere conforme «al rispettivo ordinamento»: con ciò, da un lato si ammette che ciascuna Regione possa trovare, nella specificità del proprio sistema istituzionale, forme diverse per provvedere, ma, d'altro canto, ricorrendo a una formula molto vaga, si riconosce implicitamente che non è facile rinvenire strumenti adeguati e appropriati.

In prossimità della pubblicazione della circolare, la dottrina si era interrogata sui suoi concreti effetti e, in particolare, sulla sua attitudine a determinare una riduzione consistente del contenzioso costituzionale in via principale. Guardando a indicatori puramente quantitativi, è superfluo indicare che il contenzioso in via principale non si è azzerato. Nel 2025 sono stati presentati, dal presidente del Consiglio dei ministri, 42 ricorsi in via principale, in aumento rispetto ai 23 del 2024 e del 2023 (in questo caso, tutti precedenti l'emanazione della direttiva: segno di una forte scommessa sullo strumento nell'immediato della sua emanazione), ma, pur sempre, in diminuzione rispetto ai 73 del 2022, ai 63 del 2021, ai 96 del 2020 e agli 85 del 2019. Le ragioni che possono essere individuate per giustificare questa tendenza possono essere diverse, compresa una maggiore prossimità politica tra la maggioranza delle Giunte regionali e il Governo, ma la tendenza deflattiva è comunque abbastanza chiara per consentire di immaginare che anche l'applicazione di meccanismi di interlocuzione preliminare abbia giocato un ruolo.

Pure, sono state oggetto di speculazione le conseguenze del procedimento così delineato non soltanto sul calendario dei lavori della Corte costituzionale, ma anche sulla vita interna

delle assemblee legislative regionali. In effetti, gli “impegni” assunti dalla presidenza della Giunta regionale, quali che ne siano le forme, per trovare una concreta traduzione legislativa necessitano inevitabilmente di essere sanciti dal Consiglio regionale che, *a priori*, non può essere considerato scontato né in punto di esito né in fatto di tempistiche.

2. La legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20

A distanza di oltre due anni, una delle più interessanti conseguenze della “contrattazione di legittimità” – per riprendere nuovamente questa felice espressione di sintesi (che si deve a Giandomenico Falcon)^[81] – è, invero, proprio quella rappresentata dalla legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20 (di seguito, semplicemente: la legge), che reca un eterogeneo novero di “misure urgenti di adeguamento delle disposizioni regionali relative agli impegni istituzionali”.

Tale interesse si radica nel fatto che il provvedimento attiene *ex professo* all’attuazione di una serie di impegni assunti ai sensi della direttiva del 2023 e che interviene su ben sette leggi regionali: in particolare, sulla loro formulazione come risultante da interventi di novella operati nel 2025 (in sei casi, tramite la legge regionale 8 luglio 2025, n. 9 – legge annuale di riordino dell’ordinamento regionale per l’anno 2025; in un caso, dalla legge regionale 6 agosto 2025, n. 16 – di assestamento al bilancio di previsione finanziario 2025-2027).

Il contenuto di queste norme, il cui merito, peraltro, scarsamente rileva ai fini della presente trattazione, è assai eterogeneo, al punto che si potrebbe parlare di una vera e propria legge *omnibus* (natura condivisa, almeno, con la stessa legge regionale n. 9 del 2025 – mentre, si intende, la portata della legge di assestamento al bilancio è, pure, molto ampia e insiste su materie diversificate). Sono interessati i seguenti ambiti: ricerca, uso e tutela delle acque sotterranee, particolarmente a proposito del regime intertemporale delle regole sulle opere di prelievo a uso irriguo (art. 1); riscossione dei tributi, con riferimento al ruolo dell’Agenzia delle Entrate – Riscossione, in coordinamento con le disposizioni statali sulla dilazione di pagamento delle somme iscritte a ruolo (art. 2); polizia mortuaria, con l’introduzione, in una disposizione, della dicitura «persone con disabilità» in luogo di quella «persone disabili», giusta il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (art. 3); strutture ricettive extralberghiere, e, in specie, locazioni brevi, ambito particolarmente sensibile, in quanto interessato dalla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 4); addizionale regionale IRPEF, con l’allineamento agli intervalli di annualità considerati dalla normativa statale (art. 5); psicologia scolastica, con un mutamento di riferimento, da quello agli «psicologi incardinati nel sistema scolastico», a quello, ritenuto più congruo dal Ministero dell’Istruzione e del merito, agli «esperti presenti all’interno delle strutture scolastiche» (art. 6); itticoltura, con interventi sulla disciplina delle immissioni in natura di specie ittiche; iniziative progettuali volte alla produzione di energia idroelettrica dalle acque del Po nella città di Torino; tutela dei testimoni di giustizia, ritenuta di competenza esclusiva statale (questi ultimi tre interventi tutti all’art. 7). L’art. 8 prevede una clausola di invarianza finanziaria.

Poiché la legge regionale n. 9 del 2025 è apparsa sul *Bollettino ufficiale* del 10 luglio 2025, e la n. 16 del 2025 su quello del 7 agosto 2025, il termine di impugnazione delle disposizioni in oggetto, ricavato, ai sensi dell’art. 127 Cost., a partire dalla data di pubblicazione, sarebbe stato, rispettivamente, l’8 settembre e il 6 ottobre, tenuto conto del fatto che, per i giudizi in via d’azione dinanzi alla Corte costituzionale, non opera la sospensione feriale dei

termini di cui all'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742^[9].

Ebbene, colpisce che la Giunta regionale del Piemonte abbia deciso di presentare il disegno di legge n. 110, dal quale prende le mosse il percorso che ha condotto alla definizione della legge in commento, in data 20 ottobre 2025, quando ormai non sarebbe più stata possibile l'impugnazione in via principale della normativa che si sarebbe inteso emendare. Impugnazione peraltro già avvenuta, come più avanti si tornerà a rilevare, per altre parti della legge regionale n. 9 del 2025: su queste ultime, evidentemente, non è stato possibile addivenire a una soluzione conciliativa coronata da un impegno.

Sicché, si può pensare che ciò a cui ci si trova di fronte non sia già un atto compiuto con l'intento di *scongiurare l'instaurazione di un contenzioso* (eventualità ormai esclusa) bensì di *dare prova dello spirito di leale collaborazione*: un'operazione tanto più delicata e rilevante proprio perché la controparte, evidentemente disposta a una prova di fiducia nei confronti dell'amministrazione regionale, si trovava del tutto disarmata, fatti salvi eventuali strascichi in futuri ed incerti giudizi in via incidentale. Ovviamente, deve pure essere tenuto in considerazione l'atteggiamento del Consiglio regionale, il quale, come si è già puntualizzato, ben avrebbe potuto non approvare il disegno di legge, o apportarvi significative modifiche.

Tanto è quanto emerge, seppure a partire da una certa laconicità di espressione, dalla stringatissima relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge. Si ha che il provvedimento intende, «nell'ambito dei rapporti di leale collaborazione, [...] recepire sul piano legislativo gli impegni assunti dal Presidente al fine di evitare le impugnative del Governo in relazione alla presunta illegittimità delle norme in esame sotto il profilo costituzionale della ripartizione delle competenze legislative stabilite dall'art. 117 Cost.», attraverso la traduzione normativa delle «osservazioni dei competenti Ministeri». Il tutto direttamente «intervenendo, nel rispetto delle regole sul drafting normativo, sulle norme originarie (c.d. legge radice)», come si è visto, e non già sulle leggi che operano la novella.

Poste queste premesse, appare chiara la sussistenza dei presupposti per un *iter legis* spedito e, sostanzialmente, impostato sulla ricerca (peraltro infruttuosa) del massimo consenso. Incardinato presso la I commissione consiliare permanente (competente per le seguenti materie: programmazione; bilancio; patrimonio; organizzazione e personale, e-government; politiche comunitarie; enti strumentali e partecipazioni regionali, pari opportunità; polizia locale; controlli ai sensi dell'articolo 34 dello Statuto), è stato licenziato senza modifiche il 6 novembre con il voto favorevole dei consiglieri dei gruppi di maggioranza (Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega Salvini Piemonte, Lista civica Cirio Presidente Piemonte moderato e liberale), e quello contrario delle opposizioni (Partito democratico, Movimento 5 stelle, Alleanza verdi sinistra - Sinistra italiana Europa verde Possibile Reti civiche).

Breve è stato anche l'esame nel *plenum* del Consiglio regionale, che si è esaurito nella seduta n. 67 del 26 novembre 2025. In questa occasione, l'intervento del relatore di maggioranza, il cons. Silvio Magliano, ha avuto un taglio prettamente illustrativo, facendo rinvio, per quanto concerne le motivazioni del provvedimento, al testo della Giunta. Più polemico è stato il discorso della relatrice di minoranza, la cons. Alice Ravinale, che ha sottolineato come la proposta comportasse un'ammissione di responsabilità rispetto ai difetti della legge regionale di riordino; la consigliera, oltre a sottolineare alcuni dubbi sulla formulazione delle nuove espressioni relative al supporto psicologico nelle scuole, si è anche

soffermata sul fatto che, rispetto a un'altra disposizione in materia ambientale introdotta con la legge regionale n. 9 del 2025, non fatta oggetto di un intervento di adeguamento in sede di "contrattazione di legittimità", e pertanto impugnata tempestivamente dal Governo in data 9 settembre 2025 (ricorso n. 37, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* l'8 ottobre e deciso, in senso sfavorevole alla Regione, con sent. 27 aprile 2026, n. 57).

Hanno fatto seguito gli interventi del cons. Claudio Sacchetto, esponente della maggioranza, e del cons. Alberto Unia, dell'opposizione, che hanno affrontato profili di merito - con toni, va sottolineato, particolarmente distesi - mentre la cons. Sarah Disabato, pure della minoranza, ha esposto alcune considerazioni generali che hanno un qualche interesse per comprendere quale possa essere l'atteggiamento con cui uno sguardo scettico possa osservare l'intervento normativo in commento. Secondo la consigliera, le disposizioni che devono essere corrette si configurerebbero alla stregua di «veri e propri errori commessi da questo Consiglio e dalla Giunta [...] perché lo stesso Governo amico ci dice che certe cose non si possono fare».

Il ragionamento, espresso nei termini propri della dialettica politica, sembra avere, consapevolmente o inconsapevolmente, un aggancio di qualche solidità con le dinamiche del sistema costituzionale del giudizio promosso in via d'azione sulla legittimità delle leggi regionali. Queste ultime, come è stato solidamente acquisito in dottrina, sono soggette a un'impugnazione che ha carattere facoltativo e politico^[10]. Il fatto che al ricorso siano sottesi interessi concretamente apprezzabili, e non una difesa astratta della legalità costituzionale, è altresì testimoniato dalla circostanza che esso dia luogo a un vero e proprio processo con parti necessari. In definitiva, l'accesso in via principale alla giustizia costituzionale è dipendente da valutazioni discrezionali che discendono anche dalla sintonia o dalla distonia tra le maggioranze di governo al livello statale e regionale.

Si può dunque pensare che la minaccia di un ricorso avverso una legge promossa da forze di colore opposto rispetto a quelle governative possa derivare da considerazioni di dissenso sul merito di scelte opinabili, mentre, quando c'è armonia di orientamento politico, e, per di più, la materia ha una salienza politica bassa, l'impugnativa appare come una censura severa e orientata ai difetti intrinseci dell'atto di cui si invoca il sindacato. Quello che, semmai, può essere ricondotto agli strumenti della retorica assembleare, è l'affermazione per cui, a certificare la presenza di deviazioni dal binario della legittimità legislativa, sia la sollevazione del ricorso, e non già il giudizio della Corte, che ben potrebbe essere favorevole alla Regione.

In ogni caso, se errori vi sono stati, il Consiglio ha ritenuto che fosse necessario correggerli, aderendo, con minime modifiche di formulazione, che non sono neppure state oggetto di votazione, alla proposta della Giunta. E anche le opposizioni hanno manifestato una posizione non certo ostruzionistica: in definitiva, l'atto è diventato legge con il voto favorevole di 27 consiglieri, mentre 16 colleghi presenti si sono limitati a non partecipare alla votazione. Trasmesso al presidente della Giunta il 1° dicembre, è stato promulgato il 3 dicembre ed è apparsa sul *Bollettino ufficiale* del giorno successivo.

3. Conclusioni: sui limiti della "leale collaborazione" legislativa

Nei limiti del presente, brevissimo, scritto, si può adesso muovere soltanto qualche cenno per modo di conclusione. Lo strumento adottato, e il suo *iter*, rivelano certamente, da un lato, uno spirito costruttivo nei rapporti tra Giunta regionale e Governo, favorito forse dalla

corrispondenza politica tra le rispettive maggioranze. Ma, allo stesso tempo, sono indicatori di uno dei punti di debolezza della direttiva del 2023, vale a dire del fatto che le tempistiche dettate dall'art. 127 Cost. non sono tali da consentire che l'istruttoria precontenziosa, cui segue un'interlocuzione inter-livello, possa essere coronata, nei sessanta giorni a disposizione, da un compiuto intervento emendativo o ablativo da parte della Regione.

Del resto, non si può neanche pensare che possa essere varato, neppure soltanto in via di prassi, uno strumento che recepisca a scadenze regolari l'insieme delle contestazioni cui si intenda dar credito, avanzate in relazione a una pluralità di leggi regionali: non si ha notizia che questo sia destinato accadere in Piemonte, o altrove, e, del resto, intervenire, oltre che fuori termine dal punto di vista giuridico, anche intempestivamente sul piano politico, sarebbe un passaggio che minerebbe la tenuta della fiducia che regge l'accordo del tutto informale, quasi tra gentiluomini^[11], che si è formato tra la Giunta e il Governo. Questo genere di strumenti, pertanto, può essere efficace in tanto in quanto sia agganciato a un cronoprogramma ritenuto soddisfacente dalle parti, il quale si definisce di volta in volta anche in funzione della delicatezza delle materie coinvolte.

E qui è necessaria un'ultima considerazione, per certi versi ovvia. Il caso che si è preso in esame dimostra come il cammino della leale collaborazione *fra livelli* dipenda strettamente da quella *fra organi*. Senza la collaborazione del Consiglio gli impegni della Giunta valgono ben poco, anzi, la Giunta può impegnarsi in tanto in quanto sa (e sa far comprendere) che il Consiglio sarà favorevole agli interventi richiesti. Non c'è bisogno di specificare come questo passaggio sia favorito dalle logiche della forma di governo regionale e come, in questo frangente, più che il paradigma cooperativo rilevi quello di un rapporto tra esecutivo e legislativo fortemente sbilanciato sul primo polo.

1. Allievo del corso di PhD in Diritto nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. [↑](#)
2. Sul punto, cfr., oltre agli scritti citati subito *infra*, Padula C. (2023), *Il contenzioso costituzionale Stato-regioni e la direttiva Meloni-Calderoli del 23 ottobre 2023*, in *Le Regioni*, f. 6, pp. 1199-1204; Dell'Atti L. (2024), *Poteri d'indirizzo del presidente del Consiglio e leale collaborazione. Quali prospettive per i rapporti interni ed esterni del vertice dell'esecutivo?*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, f. 1, pp. 318-332; Liberali B. (2024), *La c.d. direttiva Calderoli: contenimento del contenzioso fra Stato e Regioni o snaturamento del giudizio costituzionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, pp. 172-175; Politi F. (2024), *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *Lettere AIC*, 2021-2024, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 279-286; volendo, anche volendo, anche Santini G. (2023), *La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri sulla fase precontenziosa nei giudizi di costituzionalità in via principale: prime osservazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, f. 3, pp. 223-238. [↑](#)
3. Bolognese E. (2024), *Il fantasma della "contrattazione di legittimità" aleggia nuovamente sull'autonomia regionale (sulla "direttiva" del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2023)*, in *Gruppo di Pisa*, f. 1, pp. 12-38. [↑](#)
4. Milanesi M. (2024), *Logica delle A.D.R. e processo in via di azione. Tra le righe della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 ottobre 2023*, in *Diritti regionali*, f. 2, pp. 500-533. [↑](#)
5. Demuro G. (2024), *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, in *Federalismi.it*, f. 1, pp. iv-x. [↑](#)
6. Cuttaia F.G. (2023), *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*, n. 31, pp. 21-33. [↑](#)
7. Cfr. Calzolaio S. (2007), *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre; Bolognese E. (2024), *Il fantasma*, cit. Sulla prassi instaurata nel 1996, cfr. Dal Canto F. (1998), *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in Angiolini V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*,

- Torino, Giappichelli, pp. 448-457. Specialmente sulla direttiva del 2006, e sulle sue conseguenze, cfr. Dal Canto F., Rossi E. (2008), *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in Romboli R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, pp. 170-300; Caruso C. (2020), *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, Bononia University Press, spec. pp. 162-163. [↑](#)
8. Cfr. Falcon G. (1980), *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, f. 1, pp. 531-544. [↑](#)
9. Come si ricava da un indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale: cfr. da ultimo C. Cost., sent. 5 luglio 2022, n. 168. [↑](#)
10. Cfr., veramente *ex multis*, Pertici A. (2012), *Giudizio in via d'azione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V di agg., Torino, Utet, pp. 403-470, spec. p. 415, nonché Ceffa C.B. (2023), *Il ricorso governativo nel giudizio in via principale: bilancio e prospettive di uno strumento costituzionale ambivalente*, in *Gruppo di Pisa*, f. 2, pp. 1-16. [↑](#)
11. In questi termini Gianfrancesco E. (2013), *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, pp. 1-26. [↑](#)