



13 MAGGIO 2020

La “ridondanza” nel giudizio di
legittimità costituzionale in via d’azione

di Costanza Masciotta

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*

di Costanza Masciotta

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il presente contributo analizza la “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ossia quell’istituto in forza del quale la Regione può far valere la violazione di norme diverse da quelle contenute nel Titolo V della Costituzione, purchè tale violazione “ridondi” nella sfera di attribuzione regionale, estendendo, così, la cognizione della Corte costituzionale a questioni non direttamente attinenti al riparto di competenza. Il contributo analizza le ricostruzioni teoriche formulate dalla dottrina, per poi indagare l’operatività in concreto dell’istituto nella giurisprudenza costituzionale, con l’obiettivo di razionalizzare la definizione di “ridondanza” nel senso di una concettualizzazione univoca e capire a quale approdo è giunta la giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alla autonomia o meno della “ridondanza” rispetto alla violazione di norme competenziali.

Abstract [En]: The essay hereto analyzes the “ridondanza” in the direct judgment of constitutional legitimacy, namely that institution whereby the regional government may rebut the violation of regulations which are different from those contained in Title V of the Constitution, as long as said violation “impacts” the realm of regional assignment, extending therefore the constitutional court’s jurisdiction to matters not directly related to competence. The essay analyzes the theoretical constructions formulated by the doctrine, to explore, in turn, its actual operativity in constitutional jurisprudence, with the aim to rationalize the definition of “ridondanza” in the sense of an unambiguous conceptualization and understand which limit the constitutional jurisprudence has reached, with particular regard to the autonomy, or lack thereof, of the “ridondanza” in relation to the violation of competential regulations.

Sommario: **1.** Il giudizio in via principale e l’asimmetria dei vizi censurabili. **2.** L’eccezione della ridondanza secondo la ricostruzione dottrinarina. **3.** Le diverse definizioni giurisprudenziali della ridondanza: autonomia vs. dipendenza dalla violazione competenziale. **4.** Il giudizio di ammissibilità sulla censura della ridondanza nella prima fase della giurisprudenza costituzionale. **4.1.** La dipendenza della ridondanza dalla violazione del parametro competenziale. **4.2.** Inammissibilità per difetto o insufficiente motivazione sulla ridondanza: casi problematici. **4.3.** La particolarità delle questioni che attengono a norme costituzionali sul sistema delle fonti. **5.** Le sentenze nn. 22/2012 e 80/2012: la seconda fase della giurisprudenza sulla ridondanza. **6.** La successiva giurisprudenza costituzionale sulle norme inerenti alla produzione normativa. **7.** La ridondanza delle violazioni relative al buon andamento dell’amministrazione e alla ragionevolezza legislativa. **8.** Il decalogo delle condizioni di ammissibilità della ridondanza. **9.** L’ammissibilità del vizio di irragionevolezza scientifica nel giudizio in via d’azione. **10.** L’apodittica declaratoria di ammissibilità del vizio extra-competenziale. **11.** L’ammissibilità del vizio *ex art.* 117, c. 1, Cost. e qualche considerazione conclusiva sulla seconda fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza. **12.** Le sentenze nn. 194 e 195/2019: una nuova fase nella giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza? **13.** Considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il giudizio in via principale e l'asimmetria dei vizi censurabili

Il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione, come noto, consente allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome di attivare il sindacato di costituzionalità in via diretta avverso rispettivamente una legge regionale o una legge o atto avente forza di legge dello Stato.

L'art. 127 Cost. prevede che il Governo possa promuovere una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione.

La Regione, invece, può sollevare la questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione *le*da la sua sfera di competenza.

Secondo una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione¹ i vizi censurabili dal Governo e dalle Regioni non sono gli stessi²: il primo può far valere qualsiasi tipo di vizio di legittimità costituzionale della legge regionale, mentre le seconde possono censurare esclusivamente violazioni di competenze ad esse attribuite dalla Costituzione.

Si tratta di un'"asimmetria"³ nella legittimazione ad agire dinanzi alla Corte costituzionale che costituisce la "regola aurea" della attivazione dei giudizi in via d'azione.

¹ Guarda con favore alla legittimazione generale dello Stato e all'asimmetria rispetto alla legittimazione regionale a tutela delle istanze unitarie G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2260 e ss. *Contra* ritengono che la garanzia delle istanze unitarie non richieda necessariamente il riconoscimento allo Stato della legittimazione a far valere qualunque vizio della legge regionale A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciati dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2259; F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/ 2003)*, in *Federalismi.it*, n. 8/2003, par. 3; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta*, Giuffrè, 2011, p. 116; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, 2005, p. 370; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, 2008, pp. 296 e ss.

² A ribadire l'asimmetria dopo la riforma del titolo V è intervenuta C. Cost., n. 274/2003. In dottrina segnalano la speranza di una maggior apertura in favore della legittimazione ad agire delle Regioni a partire da tale decisione A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, Studi dell'anno 2003, Giappichelli, 2004, pp. 7 e ss. e A. RUGGERI, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, IV ed., Giappichelli, 2009, p. 227. Nel senso di ridurre i vizi sindacabili dal Governo avverso le leggi regionali nei limiti delle norme sul riparto di competenze cfr. A. D'ATENNA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2028-2029; F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze*, cit., par. 3.

³ Nel periodo precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione auspicava il superamento di tale asimmetria e il riconoscimento della legittimazione ad agire delle Regioni per far valere qualsiasi vizio di legittimità costituzionale R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/1993, pp. 937 e ss., la quale evidenziava l'opportunità di ampliare la legittimazione regionale «a tutela di situazioni soggettive non immediatamente riconducibili alla sfera di competenza ad essa assegnata dalla Costituzione». Successivamente hanno portato avanti questo orientamento M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà, Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, cit., pp. 290 e ss. e F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, 2007, p. 280; G. U. RESCIGNO, *Una nota critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2026 e ss. Sulla astratta compatibilità dell'ampliamento dei vizi censurabili dalle Regioni con il nuovo art. 127 Cost. cfr. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria*, cit., pp. 112 e ss. Sul punto cfr. anche

Con la sentenza n. 274 del 2003 la Corte costituzionale ha chiarito che anche a seguito della riforma del 2001 deve considerarsi mantenuto il precedente regime dei vizi censurabili: lo Stato deve poter continuare ad impugnare le leggi regionali per qualsiasi vizio, non solo per profili di competenza, in quanto esso è garante dell'unità della Repubblica⁴: «tale istanza [unitaria] postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»⁵.

L'analisi delle regole processuali che contraddistinguono il giudizio in via principale mostra come esso sia essenzialmente un “processo di parti” che ha come finalità diretta ed immediata la tutela della posizione costituzionale delle parti in conflitto e come risultato indiretto e mediato la tutela della Costituzione⁶.

Tale profilo distingue il giudizio in via principale da quello in via incidentale e spiega perché la legittimazione a ricorrere della Regione sia fondata sulla asserita lesione di competenze legislative, amministrative o finanziarie regionali e non su un generale interesse al rispetto della Costituzione da parte del legislatore statale.

A riprova del fatto che il giudizio in via d'azione è un processo di parti basti pensare che esso si estingue se il ricorrente rinuncia al ricorso e la rinuncia viene accettata dal resistente⁷, a differenza del giudizio in via incidentale che, invece, non si arresta⁸ se il giudizio *a quo* nel frattempo si estingue, venendo a mancare qualsiasi nesso di strumentalità rispetto alla posizione delle parti del giudizio principale.

E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, II ed., Giappichelli, 2007, pp. 171 e ss., ove si evidenziano i vantaggi dell'ampliamento dei vizi censurabili dalle Regioni in termini di tempestività e di maggior tutela della Costituzione; V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 275.

⁴ Parla di una «generale funzione tutoria» dello Stato sulla legislazione regionale, G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, p. 600.

⁵ C. Cost., n. 274/2003, punto 2.1 Considerato in diritto.

⁶ Per una ricostruzione del giudizio in via d'azione come procedimento di controllo *sulle norme* volto ad assicurare, da un lato, la coerenza e uniformità giuridica dell'ordinamento e, dall'altro, l'autonomia regionale, prima della riforma del Titolo V cfr. i diversi orientamenti di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958, pp. 172 e ss.; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954, pp. 268 e ss.; ID., *L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi – Riserva di legge e regolamento regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 644 e ss.; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano. Questioni di legittimità costituzionale promosse con ricorso*, Jovene, 1962, pp. 9 e ss.; G. VOLPE, *Art. 137*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 134-139. Garanzie costituzionali*, Zanichelli, 1981, pp. 312 e ss.; P. RIDOLA, *Impugnativa diretta delle leggi statali e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3311 e ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, Cedam, 1984, pp. 304 e ss. Per una diversa lettura del giudizio in via d'azione come un conflitto sulle attribuzioni prima della riforma del Titolo V cfr., invece, S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 1664 e ss.; ID., *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 541 e ss.; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1504 e ss.; G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 1051 e ss.; ID., *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra stato e regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986*, 1988, pp. 181 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, 1998, pp. 231 e ss.

⁷ È l'art. 25 delle Norme integrative a chiarire che «soltanto la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti, estingue il processo».

⁸ Ai sensi dell'art. 22 delle Norme integrative.

A ciò si aggiunga che nel giudizio in via d'azione l'interesse di parte che sorregge il ricorso introduttivo può incidere anche sulla cessazione della materia del contendere. Si pensi, a titolo esemplificativo, al ricorso in via principale dello Stato proposto avverso una legge regionale nel frattempo abrogata o modificata in maniera soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente. È costante l'orientamento in base al quale la materia del contendere cessa in caso di sopravvenuta modifica o abrogazione della disposizione impugnata «se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione»⁹.

Un'altra regola processuale valida esclusivamente per il giudizio in via principale in quanto giudizio di parti è l'istituto della sospensione cautelare della legge impugnata, introdotto dall'art. 9, comma 1, legge n. 131/2003. Si tratta di un istituto simile alla sospensione del provvedimento impugnato nel giudizio amministrativo, tipico processo di parti. Ad accomunare la sospensione nei due giudizi sono i requisiti necessari per richiedere la tutela cautelare, ovvero il *fumus boni iuris*, quindi, l'esistenza di indizi di fondatezza del ricorso e il *periculum in mora*, ossia il pregiudizio grave ed irreparabile che deriverebbe dall'esecuzione della legge impugnata nelle more della definizione del giudizio costituzionale. L'istituto della sospensione cautelare dell'atto impugnato era in origine previsto soltanto per il conflitto di attribuzione intersoggettivo, tipico giudizio di parti, ed è stato poi esteso dall'art. 9, legge n. 131/2003, al giudizio in via principale.

La “teoria della ridondanza” riguarda, invece, i vizi deducibili dalle Regioni nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale e si riconnette a quella “asimmetria” che connota la legittimazione ad agire regionale. Attraverso questo strumento di giustizia costituzionale la Regione può far valere la violazione di norme diverse da quelle contenute nel Titolo V della Costituzione, purchè tale violazione “ridondi” in una lesione della sfera di attribuzione regionale, estendendo, così, la cognizione della Corte costituzionale a questioni non direttamente attinenti al riparto di competenza¹⁰. L'istituto della ridondanza suscita un rinnovato interesse anche perché è stato di recente utilizzato dalla Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale¹¹, con particolare riguardo alla posizione della Corte dei Conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto annuale. La Corte dei Conti è legittimata a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento – oltre che all'art. 81 Cost. e, quindi, alla c.d. Costituzione finanziaria – all'art. 117, co. 2, Cost., atteso che la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato da parte di una legge regionale produttiva di spesa ridonda «immediatamente» nella vulnerazione dei parametri

⁹ In tal senso cfr. le recenti C. Cost., nn. 5, 38, 103, 140, 155/2018.

¹⁰ In tal senso cfr. C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, p. 636.

¹¹ Cfr. C. Cost., nn. 138, 146, 196/2018, 18, 105, 138/2019.

finanziari¹². In tal caso siamo dinanzi ad una ridondanza “invertita”, poichè è la violazione del parametro competenziale a veicolare la lesione del parametro extra-competenziale, e (ad una ridondanza) *in re ipsa*, dato che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse». Se tale orientamento amplia i vizi censurabili avverso una legge regionale nel giudizio in via incidentale, è opportuno fare il punto sul *modus operandi* della ridondanza nel giudizio in via principale per valutarne anche l’impatto sulle caratteristiche consustanziali di tale procedimento e sulla effettività della tutela delle competenze regionali.

Il presente contributo analizza il vizio della ridondanza, partendo dalle ricostruzioni teoriche formulate dalla dottrina per poi indagare la sua operatività in concreto nella giurisprudenza costituzionale.

Gli obiettivi perseguiti sono molteplici: *in primis* tentare di razionalizzare la definizione di “ridondanza” nel senso di una concettualizzazione univoca e, in secondo luogo, capire quale è l’approdo cui è giunta la giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alla autonomia o meno della “ridondanza” rispetto alla violazione di norme competenziali e, infine, valutare se il giudizio in via principale attraverso le maglie di tale istituto sia giunto a perseguire un interesse generale al rispetto di tutte le norme costituzionali da parte della legge statale o si mantenga entro gli argini del “giudizio di parti”.

2. L’eccezione della ridondanza secondo la ricostruzione dottrinarìa

La “regola aurea” della legittimazione ad agire delle Regioni nei giudizi in via principale, come anticipato, consta nella possibilità di far valere esclusivamente la violazione delle cd. “norme competenziali”, ossia norme costituzionali attributive di competenze legislative, amministrative o finanziarie alle Regioni *ex* artt. 117, 118 e 119 Cost.

Tale regola processuale, però, conosce un’eccezione nota come “ridondanza”, consistente nella possibilità riconosciuta alle Regioni, sin dalla decisione n. 32/1960, di far valere la violazione di norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenze, i cd. parametri extra-competenziali, «sempre che la dedotta violazione di queste ultime si presenti come una lesione della sfera di competenza della Regione»¹³, ossia «quando il contrasto con norme costituzionali diverse [...] si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali»¹⁴. Si tratta dei casi in cui la violazione di parametri extra-competenziali “ridonda” sulle

¹² Si soffermano su questo orientamento giurisprudenziale R. BIN, Zone d’ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018), in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 15 e ss.; A. CARDONE, Quando portare la luce nelle «zone d’ombra» della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali), *ivi*, pp. 19 e ss.; E. CAVASINO, Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale, *ivi*, pp. 37 e ss.; P. GIANGASPERO, «La Corte e le sue corti», *ivi*, pp. 75 e ss.

¹³ C. Cost., n. 32/1960, punto 2 Considerato in diritto.

¹⁴ Cfr. C. Cost., n. 50/2005.

attribuzioni regionali, configurando una lesione *indiretta*¹⁵ delle norme competenziali. Si parla di una “lesione indiretta” delle competenze legislative, amministrative, o finanziarie delle Regioni, poiché il pregiudizio si realizza indirettamente attraverso la violazione di una norma non attinente al titolo V della Costituzione. In tali circostanze il contenuto della disposizione statale “incide”, ha un impatto su funzioni o prerogative riconosciute alla Regione in materie di competenza regionale, “impatto” che secondo una parte della dottrina non necessariamente coincide con la “violazione” di attribuzioni regionali¹⁶.

Dalla combinazione tra la “regola aurea” e la suddetta eccezione della ridondanza discende che il ricorso regionale è ammissibile soltanto se si ritiene lesa direttamente o indirettamente una disposizione costituzionale attributiva di competenza, pena la carenza di legittimazione ad agire della Regione.

Nei casi in cui sono invocati parametri extra-competenziali, la legittimazione a ricorrere della Regione ha natura “bifronte”, sussistendo sia un interesse *particolare* alla caducazione di una disposizione che incide sulle attribuzioni regionali, sia un interesse *generale* al rispetto di tutte le norme costituzionali da parte del legislatore statale¹⁷.

La giurisprudenza costituzionale pacificamente riconosce un onere probatorio a carico della ricorrente che dovrà motivare sulla esistenza di una “ridondanza” del vizio extra-competenziale sulla sfera di attribuzioni proprie, pena l’inammissibilità del ricorso¹⁸. In tal senso la Corte non ha accolto le sollecitazioni di una parte della dottrina secondo le quali spetterebbe allo Stato provare l’assenza di una attribuzione regionale alla luce del criterio di riparto delle competenze previsto dal nuovo Titolo V che affida alle Regioni una competenza residuale e allo Stato una potestà enumerata¹⁹.

Se è, quindi, indubbio che le Regioni possano lamentare una lesione diretta delle rispettive attribuzioni costituzionali, maggiori problemi sorgono dinanzi alle ipotesi di lesione indiretta nelle quali si prospetta una violazione di parametri estranei al riparto di competenze che “ridonda” in una lesione delle norme

¹⁵ Usa tale espressione in dottrina M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit., pp. 287 e ss., mentre C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 266 e ss. parla di «invasione indiretta»; sul punto cfr. anche ID., *Sull’impugnazione regionale di legge penale e sul concetto di invasione di competenza indiretta*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 869 e ss. Cfr. anche E. ROSSI, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, pp. 203 e ss. il quale parla di una «triangolazione», poiché la lesione della competenza si realizza attraverso la violazione da parte della legge statale di una norma diversa da quella relativa alla competenza medesima. In passato si sono soffermati sul tema della lesione indiretta anche G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, cit., pp. 81 e ss.; G. VOLPE, *Art. 137*, cit., pp. 312 e ss.; E. MALFATTI, *Legge cost. n. 3 del 2001*, in AA.VV., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Zanichelli, 2006, pp. 353 e ss.; C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti “esponenziali”*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 676 e ss.

¹⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit., p. 297.

¹⁷ Cfr. sul punto E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 8 e 9; ID., *Parametro e oggetto del giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 147. Per un’ampia analisi dell’istituto dell’interesse a ricorrere cfr. G. L. CONTI, *L’interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2001.

¹⁸ In tal senso cfr. C. Cost. nn. 70/2011, 298/2012, 205/2013.

¹⁹ Cfr. F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, cit., pp. 280 e ss.; E. Malfatti, *Legge cost. n. 3 del 2001*, cit., pp. 366 e ss.

competenziali. In particolare, si tratta di capire se la lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali consista in una vera e propria violazione delle norme competenziali, ditalché la violazione di queste ultime sarebbe una *condicio sine qua non* per l'ammissibilità e la fondatezza della questione extra-competenziale, o viceversa, la *lesione indiretta* assuma dei connotati diversi, configurandosi come fattispecie ontologicamente autonoma rispetto alla violazione del parametro competenziale.

Da questo punto di vista occorre precisare che l'originaria formulazione dell'art. 127 Cost. riconosceva la legittimazione ad agire delle Regioni in caso di *invasione* della loro competenza, mentre il testo attuale dell'art. 127 Cost., a seguito della riforma del titolo V, fa riferimento alla *lesione* della sfera di attribuzioni regionali. Dal punto di vista teorico invasione e lesione sono due istituti molto diversi: la prima, infatti, nasce da un'usurpazione tale per cui il soggetto danneggiato rivendica la titolarità della attribuzione in contestazione, cd. *vindicatio potestatis*; la seconda, invece, nasce dalle modalità di esercizio di competenze proprie di un certo soggetto tali, però, da interferire nell'esercizio di attribuzioni proprie di un altro soggetto. Ciò detto, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto che, anche nel vigore del testo originario dell'art. 127 Cost., le Regioni ben potessero contestare tanto l'usurpazione della propria competenza legislativa, quanto la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali²⁰.

Tale distinzione, quindi, non chiarisce il significato di quella "lesione indiretta" che connota la ridondanza. Secondo le ricostruzioni formulate in dottrina²¹, la lesione indiretta avrebbe una serie di caratteristiche distintive: l'*incidenza*²² della disposizione statale impugnata rispetto alla sfera di attribuzioni costituzionali della Regione, requisito minimo indispensabile che si configura quando la disposizione statale produce effetti sulle attribuzioni regionali (legislative, amministrative o finanziarie) sia di tipo restrittivo sia di tipo ampliativo²³. Una parte della dottrina²⁴ ritiene, inoltre, che l'incidenza della norma statale non debba necessariamente avere carattere *conformativo o vincolante*, potendo caratterizzare anche norme meramente facoltizzanti, ovvero attributive di poteri che non necessariamente dovranno essere esercitati dalle Regioni. Di segno contrario è, invece, la posizione di chi sostiene²⁵ che la lesione indiretta possa sussistere soltanto nel caso in cui la disposizione statale abbia un'*incidenza vincolante* sulle attribuzioni regionali,

²⁰ A tal riguardo si ricorda C. Cost., n. 39/1971, punto 4 Considerato in diritto: «i vizi di legittimità costituzionale di leggi statali suscettibili di dar luogo ad impugnazione diretta sono quelli che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle regioni».

²¹ Per una recente ricostruzione delle ipotesi concrete che possono rientrare nel concetto di "lesione indiretta" cfr. C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di "ridondanza"*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, pp. 737 e ss.

²² Cfr. in tale senso M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà*, cit., p. 294.

²³ Cfr. M. CECCHETTI, *op. e loc. ult. cit.*, il quale evidenzia come ci possa essere una *lesione indiretta* anche nel caso in cui dalla legge statale discenda un effetto di ampliamento delle attribuzioni regionali. L'A. cita a titolo esemplificativo una legge statale in materia di turismo che attribuisca agli organi regionali il potere di ostacolare la libera circolazione di cose o persone fra le Regioni in violazione dell'art. 120, c. 2, Cost.

²⁴ Cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 309 e ss.

²⁵ Cfr. M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà*, cit., p. 296.

ponendo obblighi normativi, per cui la ricorrente si troverebbe costretta a conformarsi alla previsione statale.

Un altro aspetto divisivo nel dibattito dottrinario consta nell'individuazione della *causa petendi* del ricorso regionale: da un lato si sostiene, infatti, che ai fini del giudizio di ammissibilità la Corte debba valutare l'incidenza vincolante della legge statale sulla competenza regionale, mentre oggetto del giudizio di merito dovrebbe essere la *sola* violazione del parametro extra-competenziale. Secondo tale ricostruzione in caso di lesione indiretta il ricorso avrebbe una *causa petendi* del tutto autonoma rispetto all'ipotesi di lesione diretta²⁶, sul presupposto che la disposizione censurata sia conforme alle norme costituzionali che regolano il riparto di attribuzioni e violi soltanto le norme costituzionali estranee a tale riparto. In questa ottica la Regione farebbe valere in giudizio la pretesa a vedere vincolata la propria sfera di autonomia soltanto «da atti legislativi dello Stato che risultino costituzionalmente legittimi sotto ogni profilo»²⁷ e il giudizio di merito dovrebbe essere del tutto slegato dalla violazione di norme competenziali. Inoltre, secondo la teoria della *causa petendi* autonoma, la Regione avrebbe comunque l'onere di indicare nel ricorso le norme competenziali indirettamente lese e motivare sulla incidenza del contenuto normativo della norma statale impugnata rispetto alle attribuzioni regionali, a dimostrazione della propria legittimazione a ricorrere. In tale prospettiva, l'allegazione della *incidenza* della disposizione impugnata sulle norme competenziali sarebbe indispensabile al fine del superamento del preliminare giudizio di ammissibilità, mentre il giudizio di merito dovrebbe avere ad oggetto l'accertamento della violazione extra-competenziale.

In senso contrario, invece, chi sostiene che in caso di lesione indiretta la *causa petendi* sia sempre costituita dalla violazione della norma costituzionale competenziale. Secondo tale ricostruzione, infatti, alla luce degli artt. 127 Cost. e 32, legge n. 87/1953, la *causa petendi* consiste sempre e comunque nella lesione della sfera di competenza costituzionale della Regione, circostanza che non può cambiare nei casi di lesione indiretta²⁸. In questa ottica la violazione extra-competenziale non integra una *causa petendi* autonoma e rappresenta, piuttosto, un modo attraverso il quale si realizza la lesione di competenza. Avverso tale ricostruzione è stato osservato che se il presupposto della legittimazione a ricorrere fosse sempre e comunque la lesione del parametro competenziale, la Regione non avrebbe alcun interesse a far valere la violazione della norma extra-competenziale, dovendo comunque provare la lesione delle norme attributive di competenza.

²⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *ult. cit.*, p. 297.

²⁷ Cfr. in tal senso M. CECCHETTI, *ult. cit.*, p. 331.

²⁸ Cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 296 e ss.

Altra parte della dottrina sostiene, invece, che ai fini della ammissibilità della questione extra-competenziale dovrebbe essere sufficiente che la Regione «afferma (con connessa valutazione limitata alla sussistenza del *fumus boni iuris*) che la violazione delle disposizioni costituzionali relative al sistema delle fonti produce un “qualche effetto” sulle proprie attribuzioni: ciò che dovrebbe essere considerato sufficiente per valutarne l’ammissibilità, e non si dovrebbe invece chiedere alla Regione di dimostrare né la violazione di proprie competenze costituzionali né – tantomeno – la sussistenza della propria competenza nella materia in questione»²⁹. Secondo tale ricostruzione la legittimazione ad agire della Regione si fonderebbe su un «interesse generale» al rispetto delle norme costituzionali sulla produzione normativa e non su «un interesse costituzionalmente proprio»³⁰.

3. Le diverse definizioni giurisprudenziali della ridondanza: autonomia vs. dipendenza dalla violazione competenziale

Per una definizione chiara della lesione indiretta delle norme competenziali è indispensabile analizzare i casi concreti nei quali la ridondanza è stata esaminata dalla Consulta.

Dalla giurisprudenza costituzionale per molto tempo non è emersa una definizione univoca della ridondanza³¹ a causa delle diverse formulazioni utilizzate per individuare le caratteristiche consustanziali di tale eccezione: in certi casi, infatti, è stata riconosciuta la legittimazione ad agire della Regione quando la violazione della norma extra-competenziale avesse prodotto una «esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali»³², in altre ipotesi, invece, si è parlato di una «compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite»³³, in altre ancora si è chiesto alla ricorrente di motivare in ordine a «violazioni o menomazioni delle competenze regionali»³⁴ o alla lesione delle proprie competenze³⁵ o, ancora, alla «vulnerazione»³⁶ delle proprie attribuzioni. Non sono mancati, tuttavia, casi

²⁹ Cfr. E. ROSSI, *Parametro e oggetto*, cit., p. 152.

³⁰ Cfr. E. ROSSI, *ult. cit.*, p. 147. Critiche avverso tale ricostruzione sono espresse da C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 638: «la Regione diventerebbe, non diversamente dallo Stato, un procuratore della Costituzione, che non agisce in forza di “un interesse costituzionalmente proprio” ma “a tutela di un interesse generale” e obiettivo, coincidente con il necessario rispetto, ad opera della legge, delle norme costituzionali».

³¹ Evidenziano la presenza di oscillazioni nella formulazione della “ridondanza” nella giurisprudenza costituzionale E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 169 e ss.; D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione diretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2012, pp. 237 e ss.; M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit., pp. 279 e ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole*, cit., pp. 298 e ss.; A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, 2011, pp. 152 e ss.; di recente sul punto cfr. anche D. TEGA, *Giudizi sui conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, pp. 137 e ss.

³² Cfr. in tal senso C. Cost., n. 274/2013.

³³ In tal senso cfr. C. Cost., nn. 33, 128/2011, 151/2012, 205/2013.

³⁴ Cfr. C. Cost., nn. 176/2012, 220, 234/2013.

³⁵ In tal senso v. C. Cost., nn. 79/2011, 22, 80, 176, 298, 300/2012, 20/2013.

³⁶ Cfr. in particolare C. Cost., nn. 199, 311/2012, 20, 225, 229/2013.

nei quali la Corte si è limitata a richiedere che la disposizione censurata fosse *potenzialmente incidente* sulle attribuzioni regionali³⁷, in tal modo “alleggerendo” l’onere probatorio posto a carico della Regione in punto di legittimazione ad agire.

L’impiego di diverse formulazioni nella giurisprudenza costituzionale indubbiamente pone problemi in ordine alla certezza del diritto e all’affidamento delle parti in causa: basti pensare che la vulnerazione, la lesione, la compromissione evocano i termini del conflitto di attribuzione da menomazione, mentre la “potenziale idoneità ad incidere” sulla sfera di attribuzioni regionali sembra prescindere dalla violazione in concreto, portando la valutazione in punto di ammissibilità sul piano della astratta idoneità a produrre effetti giuridici sulla sfera di attribuzioni regionali.

Indubbiamente le formule impiegate dal giudice costituzionale all’indomani della riforma del Titolo V non rendono agevole la ricostruzione di uno “statuto della ridondanza” e mostrano una certa ambiguità definitoria per superare la quale è indispensabile valutare caso per caso il giudizio di ammissibilità espletato dalla Corte e individuare eventuali linee di tendenza della giurisprudenza costituzionale.

In particolare, si cercherà di capire se la violazione di competenze costituzionalmente attribuite alla Regione ricorrente sia un requisito ontologico, costitutivo della “ridondanza” o, viceversa, essa prescinda dalla violazione di norme competenziali, configurando una fattispecie autonoma, ditalchè per superare il vaglio di ammissibilità sarebbe sufficiente allegare la potenziale incidenza della violazione extra-competenziale su attribuzioni regionali. La questione a ben vedere non è di poco conto perchè se la ridondanza venisse configurata come una fattispecie del tutto subordinata alla violazione di norme attributive di competenza ne discenderebbe logicamente: a) la necessaria previa valutazione nel merito della censura relativa ai parametri competenziali; b) dalla infondatezza di detta censura deriverebbe l’inammissibilità del ricorso per violazione di norme extra-competenziali.

Viceversa, se la ridondanza assumesse le connotazioni di una fattispecie del tutto autonoma rispetto al riparto di competenze ne deriverebbe: a) la pregiudizialità logico-giuridica della ridondanza intesa come potenziale incidenza sulle norme competenziali a prescindere dalla violazione delle stesse; b) l’eventuale infondatezza della questione relativa a norme attributive di competenza non dovrebbe incidere né sull’ammissibilità né sul merito della questione extra-competenziale.

4. Il giudizio di ammissibilità sulla censura della ridondanza nella prima fase della giurisprudenza costituzionale

Al fine di sciogliere il nodo gordiano della autonomia o della dipendenza della “ridondanza” rispetto alla violazione competenziale è utile analizzare la giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva

³⁷ In tal senso cfr. C. Cost., nn. 33/2011, 220/2012, 219/2013.

alla riforma del Titolo V, con particolare riguardo ai casi in cui l'inammissibilità della questione extra-competenziale è motivata proprio dalla mancata violazione dei parametri competenziali, o dalla insufficiente motivazione sulla ridondanza, fino alle ipotesi in cui la questione è dichiarata ammissibile e fondata.

4.1. La dipendenza della ridondanza dalla violazione del parametro competenziale

Particolarmente significative dal punto di vista della ricostruzione teorica della legittimazione ad agire in caso di lesione indiretta sono le sentenze nn. 303 del 2003 e 196 del 2004 nella quali la Consulta afferma che l'ammissibilità della questione fondata sulla lesione indiretta dipende dalla «potenziale idoneità» a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali³⁸: per superare il vaglio di ammissibilità è, quindi, sufficiente che la disposizione statale censurata sia solo potenzialmente, astrattamente idonea ad incidere sulle norme competenziali, mentre l'eventuale accertamento della violazione in concreto delle norme competenziali ed extra-competenziali atterrà al giudizio di merito. La Corte costituzionale in certi casi sembra, inoltre, fare propria la teoria della *incidenza vincolante* là dove afferma che le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118, 119 Cost. «soltanto se esso si risolva in una *esclusione o limitazione* dei poteri regionali [...], senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali»³⁹.

In questa prima fase della giurisprudenza costituzionale sono, tuttavia, molto numerose le decisioni in cui l'ammissibilità della censura relativa a un parametro extra-competenziale viene subordinata alla contestuale violazione di norme attributive di competenza, ditalché il presupposto per l'ammissibilità della lesione indiretta viene fatto coincidere con l'esito del giudizio di merito sulla violazione di norme sul riparto di competenza. In questa logica, una volta esclusa la violazione del parametro competenziale automaticamente viene dichiarata inammissibile la censura di lesione indiretta.

Particolarmente emblematica a tal riguardo la sentenza n. 37/2005 nella quale la Regione Emilia-Romagna impugnava due disposizioni in materia scolastica per contrasto con gli artt. 117, c. 3, 3, 97 Cost. La Corte costituzionale si occupa in primo luogo della questione competenziale, riconduce una delle disposizioni nell'alveo della potestà esclusiva statale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato” e qualifica l'altra disposizione come principio fondamentale nella materia concorrente della “istruzione”. Dalla declaratoria di infondatezza della questione competenziale la Corte fa discendere l'automatica inammissibilità della questione sui parametri extra-competenziali: «Una volta esclusa la

³⁸ Cfr. C. Cost., nn. 303/2003, punto 35 Considerato in diritto e 196/2004, punto 13 Considerato in diritto.

³⁹ Cfr. C. Cost., nn. 383/2005, punto 8 Considerato in diritto e 50/2005, punto 3 Considerato in diritto.

violazione della competenza legislativa della Regione, ne consegue, altresì, l'inammissibilità per difetto di interesse all'impugnativa, dei motivi di censura che fanno leva sui parametri degli artt. 3 e 97 Cost.»⁴⁰.

In questa prima fase della giurisprudenza costituzionale, inoltre, la Corte afferma l'equazione "potestà esclusiva statale-impossibilità di una lesione indiretta" che, come vedremo, ha caratterizzato per lungo tempo la giurisprudenza costituzionale.

Tale equazione è riconosciuta a chiare lettere nella sentenza n. 116/2006 là dove si afferma che «il perimetro, entro il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa, risulta rigorosamente conformato dalle norme costituzionali attributive di competenza, sicché non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale».

Del pari significativa a tal riguardo è la sentenza n. 324/2010 nella quale erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva l'applicazione anche a Regioni e ad enti locali di una serie di limiti e condizioni per l'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione. La disposizione censurata, secondo le ricorrenti, rientrava nella potestà residuale dell'"organizzazione amministrativa" della Regione o di enti locali e andava a violare l'art. 76 Cost. per contrasto con i criteri direttivi procedurali posti dalla legge di delegazione, perché la disposizione censurata non era stata sottoposta alla Conferenza unificata come richiesto dal legislatore delegante. La Corte costituzionale dichiara infondata la questione competenziale sul presupposto che la disposizione rientri nella materia dell'"ordinamento civile" di potestà esclusiva statale e dichiara consequenzialmente inammissibile la questione relativa all'art. 76 Cost.: «dato che nella fattispecie [...] non si verte in materia di organizzazione degli uffici regionali, bensì in materia di disciplina di contratti di diritto privato, rispetto alla quale sussiste esclusivamente competenza dello Stato, la pretesa violazione del parametro costituzionale invocato non comporterebbe lesione di alcuna attribuzione regionale»⁴¹.

4.2. Inammissibilità per difetto o insufficiente motivazione sulla ridondanza: casi problematici

In questa prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza l'esame della motivazione in punto di inammissibilità nei casi in cui sia invocata una lesione indiretta conduce ad esiti non del tutto

⁴⁰ C. Cost., n. 37/2005, punto 4 Considerato in diritto. Analogamente cfr. C. Cost., n. 387/2007.

⁴¹ C. Cost., n. 324/2010, punto 3.2 Considerato in diritto. Analogamente cfr. anche C. Cost., n. 128/2011, punto 3 Considerato in diritto: «tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto [...] la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione[...] non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative».

soddisfacenti, a causa della valutazione talvolta sbrigativa della questione relativa al parametro extra-competenziale⁴².

Secondo le ricostruzioni dottrinarie sulla lesione indiretta il giudizio di ammissibilità della Corte dovrebbe avere ad oggetto due profili distinti: la corretta e sufficiente motivazione da parte della ricorrente sulla ridondanza e l'idoneità del contenuto normativo della disposizione impugnata ad incidere sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, analogamente a quanto accade nel giudizio in via incidentale con riferimento alle ipotesi di “insufficiente motivazione sulla rilevanza” e “difetto assoluto di rilevanza”.

Sono, tuttavia, numerosi i casi in cui tale *iter* logico-argomentativo non viene attuato in concreto.

Nel giudizio definito con la sentenza n. 278/2010 la Regione Marche aveva impugnato una disposizione statale in materia di energia⁴³ per violazione di diversi parametri: gli artt. 3, 117, comma 3, 118 e 120, comma 2. In particolare, si trattava di una disposizione che ai fini della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare delegava il Governo a determinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2, Cost. in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti coinvolti. La ricorrente denunciava la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca della disposizione «dal momento che il legislatore statale pretende di configurare la possibilità per il Governo di sostituirsi ad un atto di intesa con sé medesimo, atto che invece, per sua natura, non può che essere il frutto del libero incontro tra l'indirizzo politico statale e l'autonomia politica della Regione»⁴⁴. Tale censura è, tuttavia, dichiarata apoditticamente inammissibile perché la Regione «non ha dimostrato la incidenza sulle attribuzioni regionali»⁴⁵. La Corte adotta un approccio formalistico e non sembra tener conto di tutte le argomentazioni addotte nel ricorso che ampiamente aveva motivato sulla *incidenza* della disposizione statale sulle attribuzioni regionali⁴⁶. Tanto più che la stessa Corte costituzionale ammette che è «evidente che le disposizioni impugnate *incidono* essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione di energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare»⁴⁷.

Tra gli altri numerosi casi nei quali il giudice costituzionale dichiara inammissibile il ricorso fondato sul parametro extra-competenziale senza motivare in alcun modo il difetto di ridondanza che sorregge

⁴² Parla di un «esame sbrigativo» M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit., p. 308.

⁴³ Si trattava dell'art. 25, comma 2, lettera *f*, l. n. 99/2009 «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia».

⁴⁴ Cfr. ric. n. 82/2009, paragrafo 4.

⁴⁵ C. Cost., n. 278/2010, punto 5 Considerato in diritto.

⁴⁶ Riconduce tale fattispecie ad una ipotesi di ridondanza *in re ipsa*, quindi, tale da esonerare la Regione dallo stesso onere di provare l'incidenza vincolante della disposizione statale sulle attribuzioni regionali M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit., pp. 314 e 315.

⁴⁷ C. Cost., n. 278/2010, punto 12 Considerato in diritto.

l'inammissibilità, si ricorda la sentenza n. 287 del 2004 nella quale la Corte afferma apoditticamente che la questione è inammissibile poiché «la censura in esame è estranea a tale riparto di competenze»⁴⁸. In tal caso la Corte non spiega perché ha escluso l'incidenza della norma impugnata sulle attribuzioni regionali, salvo poi capire, leggendo la motivazione relativa ad un parametro competenziale, che secondo la Corte la disposizione rientrava nell'alveo della legislazione esclusiva statale.

Succinta è, altresì, la motivazione della sentenza n. 45/2008 in punto di inammissibilità della questione concernente la violazione dell'art. 97 Cost.: «le violazioni denunciate non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni e il detto parametro non è perciò evocabile, da parte delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento in via principale»⁴⁹, nonostante la disposizione censurata rientrasse nell'ambito della materia trasversale della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali» e, per espressa affermazione della Corte, concretizzasse un intervento speciale nei confronti di alcune Regioni a norma dell'art.119, comma 5, Cost.⁵⁰.

Un altro caso emblematico ha riguardato la disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati stipulati dalle Regioni, Province autonome e dagli enti locali, quindi, inevitabilmente «incidente» sulle attribuzioni finanziarie regionali: nella sentenza n. 52/2010 la Corte dichiara apoditticamente inammissibili le questioni relative alla violazione degli artt. 97 e 23 Cost. per la loro «estraneità al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e la inesistenza di una loro possibile ridondanza su tale riparto»⁵¹.

4.3. La particolarità delle questioni che attengono a norme costituzionali sul sistema delle fonti

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'ammissibilità di ricorsi regionali fondati sulla violazione delle norme costituzionali concernenti il sistema delle fonti a partire dalla sentenza n. 302/1988 che, come noto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di un decreto legge, frutto della reiterazione di precedenti decreti legge, per violazione dell'art. 77 Cost.⁵².

⁴⁸ C. Cost., n. 287/2004, punto 7 Considerato in diritto.

⁴⁹ Cfr. C. Cost., n. 45/2008, punto 4 Considerato in diritto.

⁵⁰ Per una succinta motivazione in punto di inammissibilità per difetto di ridondanza cfr. anche C. Cost., nn. 387, 401/2007.

⁵¹ C. Cost., n. 52/2010, punto 6 Considerato in diritto. Analogamente cfr. anche C. Cost., nn. 50/2008 e 156/2010.

⁵² In dottrina sul punto cfr. E. LAMARQUE, *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2001, pp. 516 e ss.

A partire da tale decisione la Corte costituzionale ha iniziato ad ampliare le maglie della legittimazione ad agire delle Regioni per far valere la violazione dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. per i decreti legge⁵³ e all'art. 76 Cost. per i decreti legislativi.

Autorevole dottrina ha, infatti, evidenziato che le norme costituzionali sul sistema delle fonti hanno assunto nella giurisprudenza costituzionale una «posizione intermedia»⁵⁴ tra quelle direttamente attributive di competenze regionali la cui violazione determina una lesione diretta e tutte le altre norme costituzionali la cui violazione legittima le Regioni a ricorrere soltanto in via eccezionale.

La Corte costituzionale ha, quindi, riconosciuto alle Regioni la possibilità di impugnare nel giudizio in via d'azione un decreto-legge per asserita violazione dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, quando da tale violazione «derivi una compressione delle loro competenze costituzionali»⁵⁵ e, comunque, solo in caso di «evidente mancanza» di tali presupposti⁵⁶.

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, riconosciuto la legittimazione delle Regioni a ricorrere avverso leggi di delegazione legislativa⁵⁷ e decreti legislativi per asserito contrasto con l'art. 76 Cost., quando tale violazione sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti»⁵⁸.

In questa prima fase della giurisprudenza costituzionale, però, il presupposto di ammissibilità di tali censure risulta incerto: in alcuni casi la Corte afferma che la questione è ammissibile «quando i principi o i criteri direttivi che si assumono violati siano volti a salvaguardare le competenze regionali»⁵⁹, in altri casi è utilizzata la formula generica della ridondanza della violazione sulle attribuzioni regionali⁶⁰ e in altri ancora è sufficiente la potenziale idoneità a incidere sulle attribuzioni regionali⁶¹.

⁵³ Cfr. in tal senso C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pp. 503 e ss.; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, Studi e commenti, XI, 2012.

⁵⁴ A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 153; E. ROSSI, *Parametro e oggetto*, cit., p. 132; ID., *Il fine meritevole*, cit., pp. 298 e ss., secondo il quale tale orientamento di favore rispetto alle norme costituzionali sul sistema delle fonti si giustifica per «ragioni pratiche, ovvero per la difficoltà di operare un sindacato altrettanto tempestivo e quindi utile su tali profili nel corso di un giudizio in via incidentale». In tal senso cfr. anche D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 238 e ss. Note di favore su questo aspetto sono espresse da V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 275. Parlano di atteggiamento «accondiscendente» della Corte costituzionale rispetto alle norme costituzionali sulle fonti 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*, cit., p. 179.

⁵⁵ C. Cost., n. 6/2004.

⁵⁶ C. Cost., nn. 6/2003, 62, 272/2005, 116/2006.

⁵⁷ C. Cost., n. 280/2004 ha per la prima volta parzialmente annullato una legge di delegazione legislativa per violazione dell'art. 76 Cost.

⁵⁸ C. Cost., n. 303/2003, punto 35 Considerato in diritto.

⁵⁹ Cfr. C. Cost., n. 87/1996.

⁶⁰ Cfr. in tal senso C. Cost., nn. 233, 249, 250/2009.

⁶¹ Cfr. C. Cost., nn. 303/2003, 216/2008.

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, è possibile riscontrare alcune tendenze che contraddistinguono la prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla lesione indiretta dopo la riforma del titolo V: la prospettazione di definizioni diverse e talvolta contraddittorie della ridondanza⁶², sovente la sua dipendenza dalla violazione competenziale, l'equazione "potestà esclusiva statale-impossibilità di una lesione indiretta", la scarsa motivazione delle declaratorie di inammissibilità per difetto di ridondanza e il particolare regime di favore di cui godono le norme costituzionali sulla produzione normativa. Dal punto di vista dei parametri invocati in questa prima fase della giurisprudenza costituzionale, le Regioni spesso deducono la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma con altrettanta frequenza la Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni relative all'art. 97 Cost. per difetto di ridondanza⁶³ anche quando le disposizioni impugnate rientrano pacificamente in ambiti di potestà concorrente, come la materia del «coordinamento della finanza pubblica» nella sentenza n. 189/2008 o la «sanità e il governo del territorio» nella decisione n. 401/2007.

5. Le sentenze nn. 22/2012 e 80/2012: la seconda fase della giurisprudenza sulla ridondanza

La giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza ha avuto una "svolta" fondamentale con la decisione n. 22 del 2012 che merita di essere segnalata per diversi profili: innanzitutto, la Corte costituzionale affronta in via prioritaria la questione relativa alla violazione dell'art. 77 Cost., attribuendo, così, alle norme costituzionali sul procedimento di formazione dell'atto avente forza di legge carattere *pregiudiziale* rispetto alle altre censure relative al contenuto sostanziale dell'atto.

Il vaglio di ammissibilità della censura relativa all'art. 77 Cost. assume, inoltre, un carattere piuttosto blando, poiché ai fini della ridondanza la Corte ritiene sufficiente l'allegazione da parte della Regione della *incidenza* della disposizione statale impugnata su una materia concorrente (i.e. la protezione civile)⁶⁴.

⁶² Cfr. sul punto quanto osservato da M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà*, cit., p. 319.

⁶³ Cfr. in tal senso C. Cost., nn. 79, 128, 15/2011, 20, 225, 274/2013. Note di criticità rispetto a tale orientamento giurisprudenziale sono espresse da D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale*, cit., par. 4. Fa eccezione soltanto la sentenza C. Cost., n. 311/2012 che dichiara ammissibili le censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché la lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione «viene prospettata in stretta correlazione con l'asserita lesione delle attribuzioni riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.», ma la Corte dichiara tali censure, insieme a quelle competenziali, infondate nel merito per esigenze essenzialmente finanziarie legate alla contingente emergenza economica. In dottrina sottolineano come l'art. 97 Cost. sia una delle norme costituzionali che ha avuto minor fortuna nelle impugnazioni regionali insieme all'art. 3 Cost. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., pp. 221 e ss. e A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 299.

⁶⁴ C. Cost., n. 22/2012, punto 3.1 Considerato in diritto: «Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni». In dottrina parla di «torsione» della giurisprudenza costituzionale, il cui esame si è spinto con crescente insistenza nei giudizi in via principale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77, Cost. M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 3.

La decisione individua, così, un criterio preciso di ammissibilità da applicare quando siano in gioco norme costituzionali sulle fonti del diritto⁶⁵: la ridondanza sussiste se la Regione allega che la disposizione statale “tocca”, “incide su” una materia di competenza regionale, senza dover dimostrare, come accadeva in passato, l’esistenza di un concreto nesso eziologico tra la violazione extra-competenziale e la lesione di attribuzioni costituzionali⁶⁶.

La Corte giudica, poi, fondata la questione relativa all’art. 77 Cost., sanzionando per la prima volta nel giudizio in via principale il vizio di eterogeneità della legge di conversione rispetto al testo originario del decreto legge.

Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che le norme inserite in sede di conversione violassero l’art. 77 Cost. perché affette da eterogeneità, «del tutto estranee alla materia e alle finalità» del testo originario del decreto legge. La violazione dell’art. 77 Cost. discende dall’«uso improprio da parte del Parlamento di un potere [quello di conversione] che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o no, in legge un decreto legge»⁶⁷.

La ridondanza della questione extra-competenziale offre, così, il fianco alla Corte per sanzionare abusi procedimentali nella adozione di leggi di conversione.

In questa decisione la Corte ritiene, altresì, ammissibile e fondata per la prima volta nel giudizio in via d’azione la questione relativa all’art. 23 Cost., ossia la violazione della riserva di legge in materia

⁶⁵ Si concentra proprio sul profilo della ridondanza E. ROSSI, *Il fine meritevole*, cit., pp. 298 e ss., secondo il quale la sentenza n. 22/2012 «può segnare un ulteriore passo [...] nella direzione di un ruolo più incisivo della Corte a salvaguardia dei principi costituzionali relativi ai procedimenti normativi» e a questo risultato la Corte giunge non a caso in un giudizio proposto in via principale.

⁶⁶ Su tale aspetto cfr. anche E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, cit., pp. 7 e 9, la quale sottolinea, però, che la Corte ha ampliato l’accesso delle Regioni in via principale «del minimo necessario e sufficiente per soddisfare un interesse proprio», ossia da un lato evitare un eccessivo aumento di ricorsi regionali e dall’altro colpire le violazioni delle norme costituzionali sulle fonti del diritto che «con qualche difficoltà, o in maniera incompleta, le pervengono attraverso il canale incidentale». In tal modo «la legittimazione di ciascuna Regione ad agire a tutela di un interesse generale dell’ordinamento, in altri termini, si è riconosciuta ma limitatamente alla garanzia delle norme costituzionali sull’attività normativa», *ibidem*, p. 10.

⁶⁷ C. Cost., n. 22/2012, punto 4.2 Considerato in diritto. In dottrina, ritiene che con questa sentenza la Corte costituzionale abbia voluto «preservare la funzionalità dell’ordinario procedimento legislativo parlamentare» R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012, p. 12. Sul vizio di eterogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione si sono soffermati gran parte dei contributi della dottrina, cfr. *ex multis* M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza*, cit., pp. 5 e ss.; V. MARCENÒ, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 4 e ss.; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza “autonomista” che perpetua un modello “centralista”*, in *Le Regioni*, n. 1/2012; S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2012, pp. 2492 e ss.; G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, *ivi*, pp. 2494 e ss.; A. CELOTTO, *L’abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *ivi*, pp. 2493 e ss.; D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *ivi*, pp. 2499 e ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; G. FILIPPETTA, *L’emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, *ivi*, n. 4/2012.

tributaria⁶⁸. Anche in riferimento a tale parametro il giudizio di ammissibilità è piuttosto blando, essendo all'uopo sufficiente l'*incidenza* della disposizione censurata sulla materia di competenza concorrente della "protezione civile". Questa circostanza dimostra la volontà del giudice delle leggi di affrontare nel giudizio in via principale tutte le censure inerenti alle fonti del diritto, ricomprendendo non soltanto le norme sul procedimento legislativo, ma anche quelle inerenti al principio di legalità sostanziale.

Analogo ragionamento ha caratterizzato la sentenza n. 220/2013⁶⁹ che ha ribadito la pregiudizialità della censura relativa alle norme sulle fonti e ha affermato la sua autonomia rispetto alla questione competenziale. Ad essere impugnate nel caso di specie erano numerose disposizioni del decreto legge n. 201/2011 che prevedevano una riorganizzazione complessiva delle Province. Dopo aver riaffermato che la questione relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. «precede logicamente le altre [censure] e deve essere pertanto esaminata per prima»⁷⁰, la Corte costituzionale traccia una serie di criteri direttivi in punto di ammissibilità del vizio della ridondanza, facendo propria la definizione della "potenziale idoneità ad incidere" su attribuzioni regionali. «Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione "potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni" (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere

⁶⁸ Come evidenzia E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012*, cit., p. 3.

⁶⁹ C. Cost., n. 220/2013. Si soffermano sui profili di merito della decisione N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3242 e ss., il quale evidenzia la «strutturale incompatibilità logica tra lo strumento del decreto legge in sé e per sé considerato e determinati oggetti di natura ordinamentale (quali, nella specie, la riforma delle province e dei loro organi di governo)»; G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti della "riforma delle Province"*, *ivi*, pp. 3249 e ss. Si sofferma sulla natura del vizio sostanziale censurato dalla Corte R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *ConsultaOnLine*, Studi e commenti, 2013, p. 4, secondo il quale ad essere censurata nel caso di specie è stata la «causa "soggettiva", il modo d'uso, dello strumento normativo prescelto per attuare la riforma in questione», quindi, l'idoneità dello strumento rispetto alle finalità perseguite, a differenza di quanto accaduto con la sentenza n. 22/2012, dove ad essere censurato era stato il «modo d'uso del procedimento legislativo parlamentare di conversione di decreti-legge». A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto-legge, "non s'ha da fare"*, in *Rivista AIC*, 2013, par. 3, il quale prospetta un analogo intervento demolitorio della Consulta nell'ambito della riforma della giustizia, con particolare riguardo alla riproposizione della mediazione civile obbligatoria; A. Saitta, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23.09.2013; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, *ibidem*, 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, *ibidem*, 2013, par. 2, il quale si sofferma sulla «congruità dell'atto normativo utilizzato rispetto al fine perseguito con l'intervento normativo» e conclude che a partire da questa sentenza «la Corte potrebbe far valere la natura di riforma ordinamentale come limite della decretazione d'urgenza, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza».

⁷⁰ C. Cost., n. 220/2013, punto 11 Considerato in diritto.

ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua *potenziale incidenza* su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile»⁷¹.

Nel merito la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate proprio per violazione dell'art. 77 Cost., per la «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema»⁷².

La decisione n. 220/2013 rappresenta, quindi, una sentenza fondamentale per i chiarimenti che offre sulla teoria della ridondanza e sulla sua natura autonoma rispetto alla violazione di norme competenziali.

Un ruolo analogo, di “spartiacque” in ordine alla pregiudizialità della censura relativa alle fonti del diritto lo ha avuto la sentenza n. 80/2012⁷³ in riferimento alla asserita violazione dell'art. 76 Cost.

In tal sede la Corte costituzionale ha, infatti, riconosciuto la «pregiudizialità logico-giuridica» della suddetta censura, «giacchè essa investe il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame». In tale fattispecie diverse Regioni avevano impugnato per eccesso di delega numerose disposizioni del d.lgs. n. 79/2011 recante il codice del turismo. La Corte afferma l'ammissibilità delle questioni, poiché la violazione dell'art. 76 Cost. «ridonda, in tutta evidenza, nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo».

La Corte in questa decisione porta avanti il ragionamento posto nella sentenza n. 22/2012: l'ammissibilità delle questioni sull'art. 76 Cost. «deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui *incidono* le singole norme impugnate» e se tali ambiti sono di competenza regionale la censura sulla ridondanza sarà ammissibile.

Nel merito le questioni sono fondate: le disposizioni impugnate avrebbero tradito «la *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 [...] di riordinare e riassetare la normativa statale», poiché hanno riformulato i rapporti tra Stato e Regioni in senso innovativo in diverse materie, anche di competenza residuale regionale come il turismo, tradendo la finalità della delega legislativa.

La decisione n. 80/2012 rappresenta, quindi, una cesura fondamentale nella giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza, perchè ha riconosciuto a chiare lettere la pregiudizialità della censura *ex art.* 76 Cost.,

⁷¹ *Ibidem*, punto 11.2 Considerato in diritto.

⁷² *Ibidem*, punto 12.1 Considerato in diritto.

⁷³ A commento cfr. C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012; P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost.*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1000 e ss.

ha fatto proprio il criterio della “potenziale idoneità ad incidere su attribuzioni regionali” e ha sanzionato per eccesso di delega l’accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni.

La pregiudizialità della questione⁷⁴ sull’art. 76 Cost. è confermata anche dalla successiva sentenza n. 219/2013 nella quale si afferma l’opportunità di «decidere prioritariamente le questioni di carattere generale sollevate con riferimento all’art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata». Tali questioni sono ritenute ammissibili poiché «le norme impugnate hanno diretta incidenza sull’autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale».

Come sostenuto da autorevole dottrina tali sentenze riconoscono una «posizione privilegiata» nel giudizio in via principale⁷⁵ alle disposizioni costituzionali relative all’assetto delle fonti del diritto, configurando come pregiudiziale la questione extra-competenziale sulla produzione normativa; tuttavia, per capire se tali sentenze assurgano a decisioni di sistema occorre verificare se la “teoria della ridondanza” ivi enunciata abbia caratterizzato anche la successiva giurisprudenza costituzionale fino ai giorni nostri.

6. La successiva giurisprudenza costituzionale sulle norme inerenti alla produzione normativa

Per quanto attiene alla violazione delle norme sulle fonti del diritto, la successiva giurisprudenza costituzionale si attesta sul cammino delle sentenze nn. 22/2012⁷⁶ e 80/2012⁷⁷: si ribadisce la pregiudizialità logico-giuridica della questione concernente l’esercizio della funzione normativa primaria inerente ai requisiti prescritti dagli artt. 76 e 77 Cost. L’eventuale fondatezza della “questione sulle fonti”

⁷⁴ Anche nella sentenza C. Cost., n. 178/2012 si ribadisce la pregiudizialità della censura *ex art.* 76 Cost.

⁷⁵ Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 180; E. Rossi, *Parametro e oggetto*, cit., pp. 132 e ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 169 che parlano di un «atteggiamento in questi ultimi anni maggiormente permissivo della Corte». *Contra* C. PADULA, *Vizi procedurali*, cit., pp. 521 e ss. che esclude l’esistenza di gerarchie tra i parametri extra-competenziali e ritiene che la ridondanza sia utilizzata dalla Corte per finalità sostanziali.

⁷⁶ Cfr. in tal senso C. Cost., n. 244/2016 in cui ad essere impugnata era una disposizione del d.l. n. 133/2014 per asserita violazione dell’art. 77, Cost. a causa della insussistenza dei presupposti per la decretazione d’urgenza e per difetto di omogeneità. La Corte ha ritenuto ammissibile la questione: «nel caso di specie, la pretesa violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., presenta profili di ridondanza sulla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione. Infatti, non solo esistono competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dal decreto-legge, ma la Regione le ha espressamente individuate ed ha anche adeguatamente motivato in ordine a tale ridondanza, diffondendosi in particolare sul pregiudizio che l’impugnato art. 35 recherebbe alla propria programmazione in materia di rifiuti» (punto 3.1 Considerato in diritto). Sulla ammissibilità della censura relativa all’art. 77, Cost. cfr. anche C. Cost., n. 287/2016, punto 5 Considerato in diritto; C. Cost., n. 169/2017, punto 6 Considerato in diritto; C. Cost., n. 137/2018, punto 5.1 Considerato in diritto.

⁷⁷ Cfr. C. Cost., n. 261/2017, punto 5 Considerato in diritto; C. Cost., n. 5/2018, punto 6 Considerato in diritto; C. Cost., n. 198/2018, punto 8.3 Considerato in diritto.

«eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impugnate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali»⁷⁸.

Nel solco della continuità rispetto a tale orientamento si colloca la sentenza n. 199/2012 che dichiara ammissibile la questione relativa alla violazione dell'art. 75 Cost. da parte di una disposizione statale ripristinatrice di una norma oggetto di una precedente abrogazione referendaria. La disposizione censurata ripristinava una serie di limitazioni previste nella disciplina abrogata per l'affidamento diretto e la gestione *in house* di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il giudizio di ammissibilità della Corte sul parametro extra-competenziale non è stringente: «una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “*possibile ridondanza*” sul riparto di competenze» consente di ritenere ammissibile la censura relativa all'art. 75 Cost. L'impressione è che il sindacato blando sull'ammissibilità del parametro extra-competenziale sia stato funzionale al “fine” perseguito dal giudice delle leggi, ovvero alla declaratoria di incostituzionalità per violazione del divieto di ripristinare la normativa abrogata dalla volontà popolare *ex art. 75 Cost.* In questa sentenza, inoltre, la Corte configura la questione extra-competenziale come fattispecie autonoma e pregiudiziale: le violazioni di tutti gli altri parametri invocati dalle ricorrenti, comprese le norme sul riparto di competenze sono, infatti, dichiarate assorbite.

Nella sentenza n. 101/2018 la Corte qualifica come pregiudiziale anche la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale da parte della legislazione statale *ex art. 136 Cost.* La questione «deve essere anteposta, rispetto alle altre, in quanto riveste carattere di priorità logica, proprio perché attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione». La Corte in questo caso neppure valuta l'ammissibilità del parametro extra-competenziale e ciò al fine di esaminare direttamente il merito della questione e dichiararla fondata per violazione del giudicato costituzionale⁷⁹ con assorbimento delle altre censure.

⁷⁸ In tal senso cfr. C. Cost., n. 169/2017, punto 6 Considerato in diritto. Rispetto alla violazione dell'art. 77 Cost. e alla censura di asserita disomogeneità tra contenuto originario del decreto-legge e disposizione introdotta in sede di conversione, la Corte costituzionale ribadisce la pregiudizialità logico-giuridica della questione «giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria». Nel merito secondo la Corte la censura non è fondata: non sussiste una totale disomogeneità tra testo originario del decreto-legge e quello della legge di conversione, accomunati dalla natura finanziaria delle rispettive disposizioni. Cfr. in tal senso anche C. Cost., n. 194/2019, punto 5 Considerato in diritto.

⁷⁹ C. Cost., n. 101/2018, punto 6.5 Considerato in diritto: «è chiaro che, nel caso in esame, il legislatore statale ha perseguito – sia pure attraverso una diversa tecnica normativa – lo stesso risultato cui tendeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte».

7. La ridondanza delle violazioni relative al buon andamento dell'amministrazione e alla ragionevolezza legislativa

La tendenza a dichiarare inammissibili le censure relative all'art. 97 Cost. con riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione caratterizza non soltanto la prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza, ma anche i primi anni di questa seconda fase.

Tale continuità ben emerge dalla sentenza n. 36/2014 nella quale l'onere probatorio a carico della Regione in punto di ammissibilità risulta particolarmente gravoso: la ricorrente potrà far valere la violazione del parametro extra-competenziale «soltanto qualora la violazione di questi comportamenti una *compromissione* delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute *lese* e le ragioni della lamentata lesione».

Nella successiva sentenza n. 44/2014⁸⁰ sono dichiarate apoditticamente inammissibili le censure relative agli artt. 3 e 97 Cost. «per genericità e inconferenza», nonostante le Regioni avessero ampiamente motivato sulla ridondanza e la stessa Corte avesse riconosciuto che la disposizione censurata rientrasse nella materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica” e realizzasse una «compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative in materie di competenza regionale»⁸¹.

In continuità con la prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza, nella sentenza n. 153/2015 la censura relativa all'art. 97 Cost. non viene considerata come autonoma dalla Corte costituzionale la quale affronta in via preliminare la questione competenziale, inquadrando la disposizione censurata nel legittimo esercizio della potestà statale nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”. La previsione impugnata, con la quale era stato imposto alle Regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, viene preliminarmente considerata “principio fondamentale” in tale materia, da ciò discende l'infondatezza delle questioni relative al riparto di competenze e soltanto in un secondo momento la Corte analizza la censura relativa all'art. 97 Cost. per dichiararla inammissibile: dalla infondatezza della censura competenziale discende la successiva inammissibilità della questione extra-competenziale⁸².

La valutazione della Corte costituzionale circa l'ammissibilità della censura relativa all'art. 3 Cost. si trasforma in un vero e proprio giudizio di infondatezza nella sentenza n. 13/2014. Ad essere censurata in riferimento agli artt. 77, secondo comma, Cost., 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato

⁸⁰ La disposizione censurata prevedeva l'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi pubblici per i Comuni fino a 1.000 abitanti.

⁸¹ C. Cost., n. 44/2014, punto 24 Considerato in diritto. Similmente cfr. anche C. Cost., n. 79/2014, punto 3 Considerato in diritto, in riferimento alla censura relativa all'art. 3, Cost. Cfr. anche C. Cost., n. 89/2015, punto 5 Considerato in diritto, in riferimento all'art. 97, Cost. In tal senso cfr. anche C. Cost., nn. 189, 218/2015.

⁸² Cfr. C. Cost., n. 153/2015, punti 3 e 4 Considerato in diritto.

disposto con l'art. 3 Cost., era una disposizione statale che stabiliva il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili.

La Corte riconosce che «può ritenersi pacifico che dalla determinazione statale della nuova e più ridotta aliquota consegua una riduzione del gettito e della disponibilità finanziaria delle Regioni»⁸³, ciò che potrebbe essere sufficiente a provare l'incidenza della disposizione cesurata sulle attribuzioni finanziarie regionali e, quindi, l'ammissibilità delle questioni non attinenti al riparto di competenza. Poi, però, la Corte dichiara l'inammissibilità - non l'infondatezza- delle questioni extra-competenziali, poiché la ricorrente non ha provato «che da tale riduzione consegua uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, quindi, l'insufficienza dei mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti»⁸⁴.

Una vera e propria “inversione di marcia” nella giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost. si registra, invece, a partire dalla sentenza n. 272/2015.

Ad essere impugnata dalla Regione Veneto era una disposizione che fissava dei tempi massimi nei pagamenti per le transazioni commerciali delle Regioni, al mancato rispetto dei quali si accompagnava la previsione di una sanzione consistente nel blocco delle assunzioni nell'anno successivo a quello della violazione. In tal sede la Corte non si pronuncia sull'ammissibilità dei vizi extra-competenziali relativi agli artt. 3 e 97 Cost. per passare direttamente al merito della questione. Dopo aver ricondotto la disciplina censurata tra i principi fondamentali nel “coordinamento della finanza pubblica”, la Corte ravvisa la violazione del principio di proporzionalità della sanzione prevista, *ex* art. 3, comma 1, Cost., che «si risolve in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, spettante alla competenza regionale piena»⁸⁵: la violazione extra-competenziale si accompagna, quindi, alla violazione della norma attributiva di competenza. In particolare, la sproporzione dipende da due diversi profili: da un lato, l'inidoneità della sanzione a raggiungere i fini che persegue (i.e. il pagamento tempestivo dei debiti), soprattutto perché non tiene conto che il ritardo nel pagamento potrebbe dipendere da cause non imputabili alle Regioni («potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità») e, dall'altro, la rigidità della previsione legislativa «sia sul versante della individuazione della violazione (senza differenziazione fra le ipotesi di superamento minimo dei tempi medi prescritti e le altre) sia su quello delle sue conseguenze (la sanzione è in ogni caso il blocco totale)», per cui l'obiettivo perseguito poteva essere raggiunto «con un sacrificio opportunamente graduato»⁸⁶. Del pari la norma censurata è dichiarata confliggente anche con l'art. 97,

⁸³ Cfr. C. Cost., n. 13/2014, punto 2.1 Considerato in diritto.

⁸⁴ *Ivi*, punto 2.1.2 Considerato in diritto.

⁸⁵ C. Cost., n. 272/2015, punto 3.2 Considerato in diritto.

⁸⁶ *Ivi*, punto 3.2.2 Considerato in diritto.

comma 2, Cost., perché il blocco delle assunzioni è senz'altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della pubblica amministrazione e non è giustificato dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, dato che è una misura inadeguata a garantire il pagamento tempestivo dei debiti regionali. Particolare rilievo assume anche la decisione n. 65/2016, poiché la Regione Veneto fa valere la violazione dell'art. 3 Cost. da parte di alcune disposizioni statali che prescrivevano consistenti tagli di spesa, allegando *per la prima volta* in modo compiuto l'impossibilità di esercitare proprie funzioni incidenti su *diritti civili e sociali*. Secondo la ricorrente la generale riduzione di spesa in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa tra «spesa buona» e «spesa cattiva» sarebbe irragionevole. La Regione in particolare evidenzia una serie di funzioni proprie che sarebbero ostacolate dai «tagli lineari» censurati, quali l'assistenza sociale, la sistemazione degli edifici scolastici ed i sussidi per garantire il diritto allo studio, ambiti nei quali la spesa prevista nel proprio bilancio si sarebbe più che dimezzata dal 2014 al 2015. La Corte ritiene ammissibile la censura relativa all'art. 3 Cost.⁸⁷ e ciò le consente di fornire la corretta interpretazione delle norme censurate: la questione è infondata, perché la disposizione statale non esclude che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente.

In questa decisione attraverso il parametro extra-competenziale dell'art. 3 Cost. la Corte esprime importanti principi interpretativi e prospetta considerazioni attinenti alla ragionevolezza di riduzioni di spesa che incidono sulla garanzia di diritti sociali.

La stessa Corte costituzionale riconosce che «non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tale determinazione statale offrirebbe alle Regioni «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa (regionale) non sarebbe ulteriormente comprimibile» da parte dello Stato⁸⁸.

⁸⁷ In senso analogo la censura relativa all'art. 3, Cost. discendente dalla previsione di tagli lineari alle spese regionali viene dichiarata ammissibile anche nella sentenza “gemella” C. Cost., n. 141/2016, punto 4.3 Considerato in diritto. Sull'ammissibilità della censura *ex art. 3, Cost.* cfr. anche C. Cost., n. 244/2016, punto 4 Considerato in diritto; C. Cost., n. 155/2016, punto 7.1 Considerato in diritto; C. Cost., n. 43/2016, punto 7 Considerato in diritto; C. Cost., n. 64/2016, punto 6.2.1 Considerato in diritto; C. Cost., n. 29/2018, punto 11 Considerato in diritto.

⁸⁸ Nella successiva sentenza C. Cost., n. 154/2017, la Corte dà atto della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali in ambito sanitario con il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e ribadisce che tale determinazione offre alle Regioni «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnalando altresì il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile». A commento cfr. F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di*

Nella successiva sentenza 6/2019⁸⁹ la Corte ritiene ammissibile la censura di intrinseca irragionevolezza *ex art. 3 Cost.* discendente dall'insufficienza delle risorse stanziato dallo Stato rispetto alle funzioni della Regione Sardegna. Questa decisione è caratterizzata dalla stretta correlazione tra il vizio di contraddittorietà *intra legem ex art. 3 Cost.* e la violazione competenziale dell'autonomia finanziaria regionale. Ad essere impugnata era una disposizione statale che prevedeva un contributo finanziario in favore della Regione Sardegna, ritenuto, però, inadeguato dalla ricorrente. La Corte ritiene ammissibile e fondata la censura di incoerenza *intra legem* della disposizione censurata rispetto alle finalità perseguite dalla legge, posto che l'esiguità dello stanziamento statale è in contraddizione con l'obiettivo proclamato di ridefinire i rapporti finanziari Stato-Regione Sardegna «anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità». È interessante notare che l'inadempimento statale rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale resa nella “vertenza entrate” della Regione Sardegna⁹⁰, invocato dalla Regione come autonomo motivo di censura *ex art. 136 Cost.*, viene, invece, ritenuto dalla Corte “indice sintomatico” dell'irragionevolezza legislativa, insieme alla mancata considerazione del problema dell'insularità e all'automatica applicazione di accantonamenti e contributi assunti nei pregressi esercizi, senza previo accordo con la Regione.

La Corte dichiara, pertanto, illegittima per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità *ex art. 3 Cost.* e per violazione dell'autonomia finanziaria regionale la quantificazione unilaterale del contributo statale nella parte in cui non stabilisce, nel triennio 2018-2020, più generose dotazioni di risorse per consentire alla Regione Sardegna una programmazione della spesa effettivamente connessa a sufficienti entrate.

In riferimento al parametro *ex art. 3 Cost.* assume rilievo anche la sentenza n. 137/2018⁹¹ concernente una disposizione statale che subordinava il riconoscimento integrale alle Regioni delle quote del fondo

Quaderni costituzionali, 20.01.2018, il quale censura diversi profili della manovra di bilancio oggetto di impugnazione, tra i quali l'auto-coordinamento orizzontale ivi previsto che rischia di favorire tagli lineari e penalizzare gli enti territoriali più virtuosi con «effetto uniformante verso il basso», p. 21; ID., *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, pp. 175 e ss.

⁸⁹ C. Cost., n. 6/2019, a commento della quale cfr. F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28.03.2019.

⁹⁰ Si tratta della controversia relativa all'attuazione del riformato art. 8, Statuto speciale Regione Sardegna per la parte relativa alla stipulazione di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale, alla mancata liquidazione alla Regione delle maggiori somme derivanti dal rinnovato regime di compartecipazione e all'imposizione unilaterale, da parte del legislatore statale, di contributi di finanza pubblica in capo alla Regione autonoma Sardegna, nelle more dell'effettiva entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione. Cfr. sul punto G. D'AURIA, *Equilibri di finanza pubblica e contributo delle autonomie speciali*, in *Il Foro italiano*, n. 1/2016, pt. 1, pp. 90 ss. e G. COSMELLI, *L'“intermittenza” del principio pattizio in alcune recenti pronunce in tema di autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2015, pp. 683 e ss.

⁹¹ C. Cost., n. 137/2018 relativa al mancato trasferimento di risorse agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni non fondamentali provinciali a seguito della riforma Delrio, a commento della quale cfr. almeno V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4.12.2018, p. 2, la quale evidenzia come in questa materia la Corte

nazionale trasporti alla condizione che esse avessero erogato le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province e Città metropolitane a seguito del riordino di funzioni. In primo luogo, la Corte costituzionale esclude la violazione delle norme competenziali, poichè l'intervento legislativo si colloca a suo avviso legittimamente nell'ambito dei principi fondamentali nella materia del "coordinamento della finanza pubblica"⁹² e, successivamente, esamina la censura relativa alla proporzionalità della sanzione prevista dalla disposizione impugnata *ex art. 3 Cost.*, ritenendola ammissibile e fondata⁹³. La rigida previsione di una sanzione fissa a prescindere dalla consistenza dell'inadempimento regionale «non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti – far sì che le regioni eroghino tempestivamente tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse conferite a province e città metropolitane – ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione – la decurtazione del 20 per cento del fondo – destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di province e città metropolitane»⁹⁴.

L'interferenza della violazione extra-competenziale su una competenza regionale può, quindi, sussistere anche in mancanza di una violazione delle norme sul riparto di attribuzioni: questa decisione afferma il carattere autonomo della ridondanza rispetto alla violazione competenziale e fa proprio il criterio della "potenziale idoneità a incidere" sulle attribuzioni regionali.

8. Il decalogo delle condizioni di ammissibilità della ridondanza

Una decisione che ha avuto l'indubbio merito di chiarire la portata dei requisiti di ammissibilità del vizio extra-competenziale è stata la sentenza n. 145/2016 che ha previsto un vero e proprio "decalogo" delle condizioni di ammissibilità della ridondanza: «per costante giurisprudenza di questa Corte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di *due concomitanti condizioni*: in primo luogo, la

«sia ricorso a una sequenza graduata degli strumenti decisori: interpretativa di rigetto (C. cost. n. 205/2016), declaratoria di inammissibilità per discrezionalità del legislatore (C. Cost. n. 84/2018), additiva di principio (C. Cost. n. 137/2018)».

⁹² Cfr. C. Cost., n. 137/2018, punto 3.5 Considerato in diritto.

⁹³ *Ivi*, punto 3.5.4: «Ciò precisato, si deve passare a considerare un ulteriore profilo della censura di violazione del principio di proporzionalità *ex art. 3 Cost.* Pur dovendosi infatti escludere per le ragioni fin qui svolte che la misura prevista nella disposizione impugnata arrechi di per se stessa al principio un *vulnus* tale da imporne la caducazione, nondimeno una violazione deve essere ravvisata nello specifico trattamento riservato dal legislatore all'inadempimento delle regioni, da identificare nella parte della disposizione in cui la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale è stabilita nella misura fissa del 20 per cento, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto».

⁹⁴ *Ibidem*.

ricorrente deve *individuare* gli *ambiti di competenza* regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – *incisi* dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali – appunto – trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (*ex plurimis*, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016, n. 220 e n. 219 del 2013). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni – nell’esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto»⁹⁵. In tal modo la Corte ritiene, quindi, necessaria ai fini della ammissibilità della questione extra-competenziale non soltanto la “prospettazione” della ridondanza da parte della ricorrente, ma anche il suo concreto accertamento ad opera della Corte stessa. Questa decisione afferma, inoltre, con particolare nitore il carattere autonomo della ridondanza, la natura conformativa vincolante della incidenza della norma statale e pone un preciso onere probatorio a carico delle Regioni per superare il vaglio di ammissibilità: l’indicazione degli ambiti di competenza regionale potenzialmente incisi dalla violazione extra-competenziale e le ragioni della lesione indiretta. La successiva sentenza n. 251/2016 concernente la legge di delega per la riforma della pubblica amministrazione si conforma pienamente ai suddetti criteri di ammissibilità⁹⁶. Tra le numerose censure vi era quella di violazione degli artt. 3 e 97 Cost. poiché la legge di delega, dettando principi direttivi puntuali sulla dirigenza regionale, «invaderebbe la sfera di competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e tale invasione sarebbe irragionevole e lesiva del buon andamento dell’amministrazione regionale, poiché «priverebbe l’amministrazione (regionale), che ha bandito il concorso e selezionato i dirigenti sulla base dell’accertamento di specifiche competenze tecniche, della possibilità di interloquire (e quindi eventualmente assentire) in ordine alla mobilità della dirigenza medica e sanitaria»⁹⁷. La Corte ritiene ammissibile la questione extra-competenziale a prescindere dalla violazione delle norme competenziali, perché sono «chiaramente individuati gli specifici ambiti di competenza regionale *incisi* dalla norma statale, così come è soddisfatto l’onere di motivazione gravante sulla Regione»⁹⁸.

⁹⁵ Cfr. C. Cost., n.145/2016, punto 3 Considerato in diritto. In senso conforme a tali parametri cfr. anche C. Cost., nn. 244, 287/2016, 198/2018.

⁹⁶ Si concentra su tale profilo A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 6 e ss.

⁹⁷ Cfr. C. Cost., n. 251/2016, punto 2.1 Considerato in diritto.

⁹⁸ Nel merito, però, tali censure sono assorbite, poiché a prevalere è la violazione del principio di leale collaborazione: dato il «palese concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente», le disposizioni censurate sono dichiarate illegittime nella parte in cui per l’adozione dei decreti delegati prescrivono il mero parere in Conferenza Stato-Regioni anziché l’intesa. Su tale aspetto si concentrano i commenti dottrinari, cfr. almeno A.

Analogamente nella sentenza n. 287/2016 la Corte ritiene ammissibile la censura *ex art. 3 Cost.* in riferimento ad una disposizione statale che stabiliva la trasformazione delle banche cooperative popolari in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo. La Regione aveva invocato la violazione di norme competenziali ed extra-competenziali, in particolare dell'art. 3 Cost., censurando l'irragionevolezza e sproporzione della soglia dell'attivo fissata dal legislatore. Dopo aver espressamente escluso la violazione competenziale la Corte ritiene comunque ammissibile la censura *ex art. 3 Cost.* «perché la ricorrente dà conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione di un parametro non riguardante la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di “aziende di credito a carattere regionale” (art. 117, terzo comma, Cost.) che ne sarebbero *potenzialmente lesi*»⁹⁹.

La Corte costituzionale fa, quindi, proprio il requisito della “potenziale incidenza” della disposizione censurata sulle attribuzioni regionali e ritiene dirimente la corretta indicazione di queste ultime ai fini della

M. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016, pp. 7 e ss., i quali evidenziano come per la prima volta la Corte costituzionale abbia sindacato e dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge di delega a causa della forma di raccordo (parere) prescelta dal legislatore delegante quando vi sia un inestricabile concorso di competenze statali e regionali; sul punto cfr. anche E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra stato e regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10.01.2017, pp. 2 e ss.; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, *ivi*, p. 2, il quale evidenzia come in tal modo il «principio di leale collaborazione appare insomma rinverdersi»; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, pp. 3 e ss.; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2017, pp. 6 e ss.; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 5 e ss.; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28.04.2017, pp. 2 e ss.; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, *cit.*, pp. 4 e ss., secondo il quale l'elemento realmente innovativo della sentenza «è il fatto che per la prima volta non il contenuto degli atti sub-legislativi (piani, programmi, autorizzazioni, concessioni, etc...) ma di una fonte primaria deve essere “trattato” tra i due legislatori; “negoziato”». Cfr. anche G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017; M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21.03.2017; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2017; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione giustizia*, 23.01.2017.

⁹⁹ Nel merito, però, la questione è infondata perché il criterio posto dalla legislazione statale è ritenuto «appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca» e il limite di otto miliardi di euro non risulta manifestamente irragionevole né sproporzionato all'obiettivo perseguito. A commento di C. Cost., n. 287/2016 cfr. M. BELLETTI, *La limitazione della competenza regionale – sempre più “stretta” tra vincoli europei e criterio della prevalenza – impatta sulla funzione sociale della cooperazione nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.05.2017, il quale critica soprattutto l'impiego da parte della Corte costituzionale del criterio della “prevalenza” come «supremacy clause che “scardina” la competenza regionale, anche laddove vi siano sicuri margini di intervento delle regioni».

ammissibilità del vizio extra-competenziale a prescindere dalla violazione delle norme sul riparto di competenza.

9. L'ammissibilità del vizio di irragionevolezza scientifica nel giudizio in via d'azione

È interessante per molteplici profili la successiva sentenza n. 169/2017¹⁰⁰ concernente una disposizione statale che, per razionalizzare le spese del sistema sanitario nazionale, mirava al contenimento delle prestazioni sanitarie cd. inappropriate. Secondo la ricorrente detta disposizione «rimettendo a un decreto ministeriale la definizione di ciò che debba ritenersi appropriato o meno, determina una grave incertezza prodotta dalla pretesa di sostituire la valutazione del medico del caso concreto con una complicata interpretazione frutto di un sistema burocratico generalizzato».

Tale decisione merita di essere rilevata per alcuni aspetti fondamentali: a) per l'incertezza circa l'autonomia o la dipendenza della ridondanza rispetto alla violazione competenziale; b) perché riconosce alla Regione la possibilità di far valere nel giudizio in via principale, attraverso lo strumento della ridondanza, anche la violazione della "riserva" di valutazione tecnico-scientifica spettante al medico.

Rispetto al primo profilo la Corte costituzionale dapprima sembra aderire alla tesi della potenziale idoneità lesiva: «lo scrutinio dovrà limitarsi alla prospettata *potenzialità lesiva* delle disposizioni impugnate sulle prerogative regionali, mentre, ove detta verifica avesse esito positivo, sarà l'esame nel merito delle censure ad accertare l'effettiva violazione del precetto costituzionale invocato dalle ricorrenti»¹⁰¹.

L'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza viene, però, rigettata dalla Consulta poichè le Regioni Liguria e Veneto hanno collegato «eziologicamente le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione, alle pretese lesioni alla propria autonomia»¹⁰², riaffermando, così, la stretta connessione tra questione competenziale ed extra-competenziale.

Rispetto al secondo profilo, la Corte ritiene ammissibili le censure di irragionevolezza, sproporzione, e lesione del diritto alla salute in riferimento a quelle disposizioni che pongono vincoli stringenti a carico del medico circa la erogabilità e appropriatezza di prestazioni a carico del sistema sanitario nazionale. La Corte sul punto adotta una interpretativa di rigetto con la quale "salva" le disposizioni statali mediante

¹⁰⁰ C. Cost., n. 169/2017, a commento della quale cfr. F. CORTESE, *Più amministrazione fa bene alla salute*, in *laCostituzione.info*, 14.11.2017; P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2.04.2018, il quale si sofferma sulle censure relative a quelle disposizioni che prevedono l'adozione di un decreto ministeriale per l'individuazione delle condizioni di erogabilità e appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ponendo dei vincoli a carico dei medici.

¹⁰¹ C. Cost., n. 169/2017, punto 5 Considerato in diritto.

¹⁰² *Ivi*, punto 5.3 Considerato in diritto.

un'interpretazione costituzionalmente orientata fondata proprio sull'art. 32 Cost. e apre le porte anche nel giudizio in via principale alla allegazione di vizi di irragionevolezza scientifica delle leggi statali. La Corte in questa decisione afferma a chiare lettere la necessità di rispettare l'autonomia del medico nella scelta dei trattamenti da prescrivere: il parametro extra-competenziale *ex art. 32 Cost.* offre, così, alla Corte l'occasione per affermare che la razionalizzazione del sistema sanitario può essere perseguita soltanto mediante una corretta applicazione delle indicazioni terapeutiche risultanti dalle acquisizioni scientifiche e sperimentali¹⁰³.

La successiva sentenza n. 5/2018 ribadisce il decalogo delle condizioni di ammissibilità del vizio della ridondanza previste nella sentenza n. 145/2016 e, in particolare, la necessaria "potenzialità lesiva" della violazione extra-competenziale, ma aggiunge un preciso monito: la Regione non può invocare parametri estranei al titolo V soltanto per agire «a tutela della popolazione di cui la stessa [Regione] è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti»¹⁰⁴.

Nel caso di specie la Regione Veneto aveva censurato l'obbligatorietà di dieci vaccinazioni per i minori fino ai sedici anni e lo specifico apparato sanzionatorio in caso di inadempienza previsti dal d.l. n. 73/2017.

La Corte afferma a chiare lettere il requisito della concretezza dell'interesse a ricorrere e sostiene che nel caso di specie la Regione ha rischiato di agire a tutela di un astratto interesse, «allorché si diffonde in argomenti incentrati su diritti individuali, come quello di autodeterminazione in materia sanitaria».

Ciononostante, sono dichiarate ammissibili le censure *ex artt. 2, 3, 32 Cost.*, poichè la ricorrente «ha rappresentato i condizionamenti che l'autonomia legislativa e amministrativa regionale subirebbe a causa delle scelte imposte dalle nuove norme statali».

In secondo luogo, la Corte afferma apoditticamente l'ammissibilità del vizio *ex art. 77 Cost.* per esaminare nel merito la censura relativa alla carente necessità ed urgenza del decreto legge. L'urgenza del provvedere è data dal calo delle coperture vaccinali, come risulta dalle relazioni statistiche di organismi nazionali e

¹⁰³ Secondo P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto*, cit., pp. 133 e ss., è sorprendente che sia un ricorso regionale, per il tramite della ridondanza, a far valere la violazione della cd. riserva della scienza da parte di disposizioni statali.

¹⁰⁴ Cfr. in tal senso anche C. Cost., nn. 116/2006, 300/2012, 234/2013. In dottrina nega la legittimazione regionale ad agire nell'interesse della comunità regionale C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni*, cit., pp. 676 e ss. Sul tema cfr. anche F. Furlan, *I vizi denunciabili*, cit., pp. 281 e ss. Criticità rispetto alla sentenza n. 5/2018 sono espresse da C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 643: «Al netto del *decisum*, l'evocazione di parametri sostanziali, relativi a principi e diritti fondamentali, richiamati attraverso labili connessioni con il riparto di competenza, rischia di condurre a una mutazione genetica del giudizio in via principale: concreto è il rischio che detta attribuzione si trasformi in un giudizio astratto a tutela di valori costituzionali innescato da un'azione diretta a titolarità regionale».

internazionali specializzati (i.e. OMS, ISS, CNB¹⁰⁵): il dato numerico ed il peso della statistica sorreggono la straordinaria necessità ed urgenza del provvedere.

Un terzo aspetto di fondamentale rilievo della decisione consta nell'inclusione tra i vizi extra-competenziali censurabili dell'irragionevole bilanciamento tra la libertà di autodeterminazione individuale rispetto al trattamento sanitario, *ex art. 32 Cost.* e la tutela della salute collettiva, discendente dalla previsione di numerose vaccinazioni come obbligatorie, anziché consigliate. L'ammissibilità della questione extra-competenziale dà alla Corte la possibilità di affermare che tale bilanciamento deve essere valutato alla luce del principio che subordina la discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive alle «diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia»¹⁰⁶.

La ridondanza della questione dà, quindi, modo alla Corte di esprimere fondamentali principi di carattere sostanziale¹⁰⁷ circa il contenuto del diritto all'autodeterminazione individuale in ambito sanitario, il contemperamento tra diritto alla salute individuale e collettiva, i criteri in base ai quali la discrezionalità del legislatore nella prevenzione delle malattie infettive deve essere esercitata e, nondimeno, consente alla Corte di riaffermare che la ragionevolezza scientifica è un parametro di legittimità costituzionale suscettibile di essere dedotto anche nel giudizio in via principale.

¹⁰⁵ Rispettivamente Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Istituto superiore di sanità (ISS) e per i profili etici anche il Comitato nazionale di bioetica (CNB). Si soffermano sul punto A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in *ConsultaOnLine*, n. 1/2018, pp. 89 e ss. A commento della decisione cfr. anche C. MAGNANI, *I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12.4.2018; A. MORELLI, *Vaccini obbligatori: le questioni aperte*, in *Biolar Journal*, n. 2/2017, pp. 15 e ss. e S. PENASA, *Obblighi vaccinali: un itinerario nella giurisprudenza costituzionale comparata*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, pp. 47 e ss.

¹⁰⁶ Sul punto cfr. A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni*, cit., pp. 91 e ss. e L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11.09.2018, pp. 14 e ss. Evidenzia come alcune motivazioni addotte dalle Regioni in ordine ai vizi extra-competenziali abbiano finito per ritorcersi contro la Regione, C. SALAZAR, *La Corte costituzionale immunizza l'obbligatorietà dei vaccini*, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, pp. 465 e ss.

¹⁰⁷ In tal senso cfr. C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, n. 1/2018, pp. 100 e ss. L'Autore evidenzia come la Corte costituzionale volesse far chiarezza su una questione complessa e urgente e il giudizio in via d'azione è stato l'occasione per affrontarla, mentre il rapporto centro-periferia era l'ultima preoccupazione della Corte. Sull'impiego della ridondanza come strumento di politica giudiziaria per sanzionare leggi statali particolarmente censurabili o, al contrario, per arginare ricorsi regionali che potrebbero condurre ad una sentenza di accoglimento che la Corte preferisce evitare cfr. anche C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato-regioni*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 1616 e ss.

10. L'apodittica declaratoria di ammissibilità del vizio extra-competenziale

Un'altra tendenza che contraddistingue questa seconda fase della giurisprudenza costituzionale è la dichiarazione apodittica della sussistenza della ridondanza per valutare direttamente il merito della questione.

Nella sentenza n. 159/2016 la Corte neppure valuta l'ammissibilità delle censure extra-competenziali, dandola per scontata, al fine di esaminare direttamente il merito. Diverse Regioni avevano impugnato alcune disposizioni della legge n. 190/2014 che avevano stabilito la riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, in misura pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo. Tra i parametri extra-competenziali venivano invocati, in particolare, gli artt. 3 e 97 Cost., poiché le disposizioni censurate avrebbero irragionevolmente slegato la riduzione del personale dal riordino delle funzioni, pregiudicando la stessa funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione. La Corte non analizza l'eventuale ridondanza di tali violazioni sulle attribuzioni regionali per passare direttamente al merito della questione: il potere di intervento delle Regioni sulla individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione è salvaguardato dalle disposizioni censurate, secondo le quali una volta concluso il processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

La ridondanza *in re ipsa* del parametro della ragionevolezza legislativa risulta in tal caso funzionale alla indicazione di principi sostanziali sulla riforma delle Province: il legislatore statale ha «ritenuto necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali»¹⁰⁸.

Altre volte la Corte afferma apoditticamente l'ammissibilità della questione extra-competenziale per dichiararla fondata nel merito, come accaduto nella sentenza n. 101/2018. Ivi la Corte afferma soltanto che le questioni relative agli artt. 81 e 97 Cost. sono ammissibili in quanto è «correttamente prospettata la ridondanza» e accoglie nel merito le relative questioni competenziali ed extra-competenziali. La

¹⁰⁸ C. Cost., n. 159/2016, punto 7.1 e 7.2 Considerato in diritto. In senso conforme cfr. anche C. Cost., n. 176/2016, punto 4 Considerato in diritto, nella quale sono censurate alcune disposizioni che regolano le procedure di ricollocamento del personale in soprannumero di Province e Città metropolitane e anche in questo caso la Corte non valuta l'ammissibilità delle censure extra-competenziali per esaminare direttamente il merito. Cfr. anche C. Cost., n. 83/2019, punto 4 Considerato in diritto, in cui la Corte non esamina la ridondanza delle censure extra-competenziali e affronta direttamente il merito delle questioni. In C. Cost., n. 5/2018, punto 9.2 Considerato in diritto, la Corte afferma apoditticamente la ridondanza della questione relativa all'art. 81 Cost. per esaminare direttamente il merito. Anche in C. Cost., n. 103/2018, la Corte afferma apoditticamente che «tutte le ricorrenti hanno sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni in quest'ultimo previsto» e dichiara, pertanto, l'ammissibilità di tutte le censure extra-competenziali.

disposizione che prescrive che tra le entrate e le spese finali degli enti locali sia incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, viola gli artt. 81 e 97 Cost., poiché determina una riduzione *ex lege* di risorse necessarie per l'attuazione del piano pluriennale degli interventi e, così, pregiudica l'autonomia, la sana gestione finanziaria degli enti locali e impedisce di finanziare adeguatamente le rispettive funzioni.

11. L'ammissibilità del vizio ex art. 117, c. 1, Cost. e qualche considerazione conclusiva sulla seconda fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza

Un altro parametro extra-competenziale invocato dalle Regioni e spesso ritenuto dalla Corte "ridondante" su attribuzioni regionali è rappresentato dall'art. 117, comma 1, Cost., per violazione di norme dell'Unione europea.

Il vaglio di ammissibilità di tale parametro assume contorni meno stringenti rispetto a quanto accadeva nella prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza¹⁰⁹. Lo dimostra la sentenza n. 75/2017 nella quale la disposizione statale che sottraeva da apposita autorizzazione la miscelazione di alcuni rifiuti viene censurata per violazione della direttiva n. 2008/98/CE che prescrive la tracciabilità e l'autorizzazione per ogni trattamento di rifiuti pericolosi.

La Corte ritiene ammissibile tale censura poiché «la Regione argomenta specificamente l'*incidenza* della norma impugnata sulle proprie competenze costituzionali»¹¹⁰ e sul potere regionale di «fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali, nell'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro».

Per valutare la ridondanza del vizio la Corte adotta un'interpretazione sistematica del ricorso, tenendo conto anche delle argomentazioni relative ai parametri competenziali: «Del resto, come detto, il ricorso non lamenta solo la violazione dei parametri esterni al Titolo V, ma anche, in tre distinti punti, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e le argomentazioni svolte in tali motivi si aggiungono a quelle specificamente dedicate alla ridondanza al fine di illustrare l'*incidenza* della norma impugnata sulle competenze costituzionali della Regione». Nel merito «la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali» con particolare riguardo alla "tutela della salute" e in una «lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione» in materia di autorizzazione al trattamento dei rifiuti.

¹⁰⁹ Cfr. in tal senso anche C. Cost., n. 103/2018.

¹¹⁰ C. Cost., n. 75/2017, punto 2 Considerato in diritto. A commento della decisione cfr. M. BELLETTI, *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.10.2017, p. 5, il quale evidenzia come «la tutela – indiretta – di talune competenze regionali ha consentito di sanzionare una violazione del diritto dell'Unione europea da parte di una legge statale».

In conclusione, come emerge anche dalla sentenza n. 75/2017 e dalla giurisprudenza costituzionale di questa seconda fase della ridondanza, sembra progressivamente scomparire nel giudizio di ammissibilità sul parametro extra-competenziale il requisito stringente della “compromissione”¹¹¹ o “violazione” delle attribuzioni regionali che lascia spazio al più elastico criterio della “potenziale idoneità a incidere” sulle stesse¹¹². A tal riguardo ha giocato un ruolo fondamentale la sentenza n. 145/2016: questo intervento chiarificatore¹¹³ in punto di ammissibilità della ridondanza ha indubbiamente portato le Regioni a motivare compiutamente la lesione indiretta e spinto la stessa Corte costituzionale nella maggior parte dei casi a ritenere ammissibili le questioni extra-competenziali¹¹⁴, talvolta senza neppure motivare sulla ridondanza, per passare direttamente all’esame di merito¹¹⁵.

A ciò si aggiunga che la giurisprudenza costituzionale in questa seconda fase riconosce a chiare lettere l’ammissibilità di censure extra-competenziali in riferimento a leggi statali in materie “trasversali” come l’ambiente (i.e. C. Cost. n. 198/2018, 114/2017), la tutela della concorrenza (C. Cost. n. 137/2018, 200/2012), la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali (C. Cost. n. 235/2017): «la ridondanza su tali attribuzioni, esplicitamente indicate dalle ricorrenti, non è impedita *bensì* si correla alla natura “trasversale” della materia cui è riconducibile in via prevalente la norma»¹¹⁶.

12. Le sentenze nn. 194 e 195/2019: una nuova fase nella giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza?

Nei ricorsi regionali proposti avverso il cd. “decreto sicurezza”¹¹⁷ la maggior parte dei parametri invocati non riguardava il riparto di competenza tra Stato e Regioni, ma diritti fondamentali, quali il diritto alla

¹¹¹ Termine utilizzato nella seconda fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza soltanto nelle sentenze C. Cost., n. 13/2017, punto 7 Considerato in diritto; C. Cost., n. 6/2019, punto 3 Considerato in diritto; C. Cost., n. 46/2019, punto 3.3.1 Considerato in diritto, che parla di «lesione» di attribuzioni regionali.

¹¹² Cfr. tra le altre C. Cost., n. 151/2017, punto 8 Considerato in diritto; C. Cost., n. 261/2017, punto 9.1 Considerato in diritto; C. Cost., n. 5/2018, punto 5.2 Considerato in diritto; C. Cost., n. 79/2018, punto 5.1 Considerato in diritto; C. Cost., n. 137/2018, punto 3.5 Considerato in diritto; C. Cost., n. 198/2018, punto 8.3 Considerato in diritto.

¹¹³ Ritiene, invece, che dalla giurisprudenza costituzionale non emerga una definizione consolidata della ridondanza né dei presupposti di ammissibilità della stessa D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*, cit., p. 137.

¹¹⁴ In riferimento alla ammissibilità della censura relativa all’art. 3, Cost. cfr. C. Cost., nn. 43, 64, 65, 110, 117, 141, 155, 244/2016, 13, 154/2017, 29, 73/2018.

¹¹⁵ Cfr. C. Cost., n. 159, 176/2016, 154/2017, punto 4.6.1 Considerato in diritto, ove la Corte analizza direttamente il merito della questione concernente l’art. 3, Cost. e punto 4.6.2.1, ove analizza direttamente il merito delle censure relative agli artt. 3 e 32, Cost. In tal senso cfr. anche C. Cost., nn. 170, 182, 212, 231, 247/2017 in riferimento ai parametri *ex* artt. 3 e 97, Cost.: la Corte non analizza l’ammissibilità delle censure, passando direttamente al merito. Di recente cfr. anche C. Cost., n. 83/2019.

¹¹⁶ C. Cost., n. 114/2017, corsivo aggiunto.

¹¹⁷ D. l. n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018. Analizzano le questioni sollevate D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 413 e ss.; G. DI COSIMO, *Le Regioni a difesa dei diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 813 e ss.

salute, alla assistenza, il principio di uguaglianza e ragionevolezza: era, pertanto, chiaro che sarebbe stata cruciale la definizione, più o meno ampia, della ridondanza nella risposta della Corte.

Le ricorrenti avevano ampiamente motivato la “potenziale idoneità lesiva” delle singole disposizioni statali censurate, cercando di evidenziare nel dettaglio le ripercussioni sulle proprie competenze.

Nella sentenza n. 194/2019, però, tutte le questioni extra-competenziali proposte sono dichiarate inammissibili e la Corte mostra un “atteggiamento precauzionale” dinanzi al rischio di una trasformazione del giudizio in via d’azione in uno strumento di «polizia costituzionale oggettiva»¹¹⁸.

«L’esigenza di evitare *un’ingiustificata espansione* dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d’azione e, quindi, la *trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale* obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del “condizionamento” prodotto dalla norma statale impugnata»¹¹⁹.

In primo luogo, la Corte dichiara inammissibile la censura proposta contro l’intero d.l. n. 113/2018 per violazione dell’art. 77 Cost.

La Regione Marche aveva ampiamente motivato sulla “incidenza” della normativa statale rispetto alle «funzioni proprie delle Regioni nei settori della “tutela della salute”, della “tutela del lavoro”, dell’“istruzione”, della “formazione professionale”, del “governo del territorio”, con riferimento all’edilizia residenziale pubblica, e dell’“assistenza sociale”, nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali». Ciò, però, non basta perché di fronte ad un atto «a contenuto normativo differenziato» come il d.l. sicurezza che incide su diversi settori dell’ordinamento, «tutti riferibili, come si vedrà a breve, alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali *deve essere argomentata* in relazione allo *specifico contenuto normativo* del decreto e alla *idoneità* dello stesso a *obbligare* la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali».

Rispetto alle caratteristiche della seconda fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza si innestano in questa sentenza due profili fortemente innovativi: la Corte teorizza in via generale e a chiare lettere la possibilità per le Regioni di impugnare per vizio di ridondanza anche disposizioni che rientrano nella competenza esclusiva statale non trasversale, ma in tali casi prevede un forte aggravio dell’onere probatorio a carico della ricorrente la quale dovrà articolare la motivazione sulla ridondanza in termini più stringenti rispetto al passato.

¹¹⁸ L’espressione è usata da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 248 in riferimento al ruolo dello Stato rispetto alle leggi regionali. Tale espressione è ripresa anche da E. ROSSI, *Il fine meritevole*, cit., pp. 300 e ss. Saluta con favore la crescente attitudine del giudizio in via principale a prestarsi a questa funzione di polizia costituzionale a tutela dei diritti individuali D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*, cit., p. 147.

¹¹⁹ C. Cost., n. 194/2019, punto 5 Considerato in diritto.

Dal primo punto di vista la Corte costituzionale già aveva giudicato nel merito questioni extra-competenziali relative a disposizioni statali adottate in materia esclusiva statale non trasversale¹²⁰, tuttavia, con la sentenza n. 194/2019 teorizza in via generale¹²¹ l'esperibilità di tale via e pone anche specifiche indicazioni probatorie a carico delle Regioni.

La Corte afferma a chiare lettere che se la disposizione censurata rientra nella competenza esclusiva statale l'onere motivazionale a carico delle ricorrenti si aggrava: «tuttavia, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, affinché una censura basata sulla violazione indiretta delle competenze regionali sia ammissibile, occorre che essa sia adeguatamente argomentata»¹²².

Nel valutare l'ammissibilità delle censure extra-competenziali relative alla disposizione che ha soppresso i permessi di soggiorno per motivi umanitari (art. 1, d.l. 113/2018), la Corte non esamina la "potenziale incidenza" della disposizione sulle attribuzioni regionali e sembra piuttosto estendere le proprie valutazioni a profili di merito.

Secondo la ricorrente la disposizione statale è destinata ad incidere sulla popolazione residente e, quindi, sulla quantificazione della popolazione beneficiaria di prestazioni sociali erogate da Regioni e enti locali, così potendo "incidere" sulle attribuzioni regionali. Il giudizio di ammissibilità della Corte si sposta, però, dal piano processuale della "potenziale lesione" al merito della questione¹²³: le Regioni non hanno provato l'effetto *concreto* della riduzione del numero dei titolari del permesso di soggiorno e occorre attendere,

¹²⁰ Cfr. C. Cost., nn. 412/2001, 170/2017, 17, 73, 139/2018. In particolare, nella sentenza n. 412/2001 la disposizione censurata prevedeva una sanzione penale a carico del gestore dell'impianto di depurazione per mancato rispetto dei valori soglia relativi agli inquinanti industriali. La Provincia autonoma di Trento aveva sollevato censure extra-competenziali, sostenendo l'irragionevolezza e incompatibilità della sanzione con l'organizzazione provinciale. La questione è ritenuta ammissibile, ma infondata. Nella sentenza n. 170/2017 la Corte ha accolto una questione relativa alla violazione dell'art. 3, Cost. in riferimento ad una disposizione concernente la ricerca di idrocarburi in mare, ambito nel quale le Regioni non hanno competenza secondo la Consulta. Nella decisione n. 17/2018 la Regione autonoma Sardegna aveva censurato disposizioni concernenti la disciplina dell'Imu, rientranti nella competenza esclusiva statale, per lesione indiretta di prerogative degli enti locali. La Corte ritiene ammissibili le censure extra-competenziali relative agli artt. 3, 53, 97, Cost., ma infondate. Nella sentenza n. 73/2018 la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la censura regionale relativa all'art. 3, Cost. in riferimento ad una norma rientrante nella materia "giurisdizione e norme processuali". Infine, nella sentenza n. 139/2018 la Corte ha rigettato nel merito una censura extra-competenziale (*ex art. 97, Cost.*) avverso una norma statale concernente il sistema informativo per l'agricoltura biologica, ricondotta dalla Corte alla materia del "coordinamento informativo" di competenza esclusiva statale.

¹²¹ Evidenzia questo aspetto anche C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *ConsultaOnLine*, n. 2/2019, p. 380. Secondo l'Autore, peraltro, l'incidenza sulle competenze regionali non è necessariamente esclusa quando una legge statale disciplina una materia esclusiva statale in senso proprio, cfr. ID., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 752.

¹²² C. Cost., n. 194/2019, punto 7.7 Considerato in diritto.

¹²³ *Ivi*, punto 7.8 Considerato in diritto: «Tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. Tuttavia tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato».

secondo la Corte, le prassi amministrative e giurisprudenziali per valutare l'effettiva, concreta portata della riforma dei permessi umanitari.

La Corte dichiara, quindi, inammissibile la questione, pur sussistendo la “potenziale idoneità ad incidere” sulle attribuzioni regionali: la modifica della disciplina sul permesso di soggiorno per motivi umanitari ha indubbiamente ripercussioni sull'autonomia finanziaria e sulle competenze regionali in materia di tutela della salute e assistenza sociale.

Verte nuovamente sul merito la declaratoria di inammissibilità delle questioni extra-competenziali concernenti l'art. 12, d.l. n. 113/2018 che esclude i richiedenti asilo dalla fase di seconda accoglienza.

La Corte afferma che «nessuna delle norme impugnate importa *obblighi, divieti o condizionamenti*, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative [...] ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali»¹²⁴.

Sul piano finanziario il giudice costituzionale afferma che la disposizione censurata avrà una ricaduta su Regioni e enti locali: «è ben vero che Regioni e Comuni, se riterranno di intervenire, dovranno reperire ulteriori risorse», così riconoscendo la potenziale incidenza della disposizione sulla autonomia finanziaria regionale, ma ciò non basta per superare il vaglio di ammissibilità. La Corte ribadisce, infatti, l'aggravio dell'onere probatorio quando sono in gioco materie esclusive statali: in tal caso è necessario che la Regione ricorrente «argomenti *in concreto* in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua *concreta incidenza* sull'attività di competenza regionale».

La Corte sembra, così, fare propria quella concezione restrittiva della ridondanza, intesa come “compromissione” delle attribuzioni regionali e non come “potenziale idoneità ad incidere” sulle stesse. Il secondo profilo di rilievo della decisione riguarda proprio l'onere probatorio: la Corte dice chiaramente che quando la disposizione censurata rientra in una materia esclusiva statale, l'onere a carico delle Regioni è più gravoso.

«In questi casi, tuttavia, come già precisato sopra, grava sulla Regione ricorrente un *onere motivazionale particolare*, ossia quello di dimostrare, *in concreto*, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze» e non è sufficiente «*un'astratta attitudine* delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati

¹²⁴ La Corte ricorda che l'art. 3, comma 5, TUI autorizza Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, ad adottare provvedimenti con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

alla Regione»: nonostante le molteplici ragioni addotte dalle ricorrenti a fondamento della ridondanza la Corte ritiene insoddisfatto tale vincolo motivazionale¹²⁵.

Nell'aggravio dell'onere probatorio può aver giocato un ruolo fondamentale la preoccupazione del giudice costituzionale rispetto alla forte politicizzazione¹²⁶ delle impugnative regionali, in particolare del ricorso piemontese nel quale si affermava un dovere di resistenza a fondamento della impugnazione e l'opportunità di una «concezione evolutiva» del giudizio in via d'azione nel senso di un «giudizio “sulla legittimità sostanziale delle leggi” [...] a prescindere dalla spettanza del potere legislativo in capo all'uno o all'altro ente».

La sentenza n. 194/2019 sembra, così, riportare in ombra il criterio della “potenziale idoneità a incidere” sulle competenze regionali quando siano in gioco materie esclusive statali e ripropone lo stringente requisito della loro “compromissione”¹²⁷ ai fini della valutazione di ammissibilità sulla ridondanza del vizio extra-competenziale: quanto più la fattispecie è distante dalla competenza regionale tanto più è gravoso l'onere motivazionale a carico della ricorrente¹²⁸.

La sentenza n. 195/2019 porta avanti la “teorizzazione” della decisione n. 194/2019 circa la possibilità di far valere la ridondanza anche in materie di competenza esclusiva statale non trasversale, dichiarando questa volta ammissibile una censura extra-competenziale nella materia dell’“ordine pubblico”. Le Regioni avevano lamentato la lesione degli artt. 32 e 3 Cost. discendente dall'estensione della misura del Daspo urbano anche ai presidi sanitari: tale previsione violerebbe il diritto alla salute della persona soggetta alla misura e bisognosa di cure mediche, precludendole o comunque ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, così assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole.

La decisione assume particolare rilievo, poiché la Corte ritiene sufficiente ai fini della ammissibilità della censura extra-competenziale la mera “prospettazione” della lesione e non la «dimostrazione concreta», invece, richiesta nella sentenza n. 194/2019. La disposizione statale ha un'*incidenza* sulla competenza regionale in materia di “tutela della salute” in quanto esclude determinate persone dalle prestazioni sanitarie erogate nei presidi e le ricorrenti hanno adeguatamente motivato sugli effetti di tale incidenza rispetto alle attribuzioni regionali.

¹²⁵ Cfr. in tal senso anche C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019*, cit., p. 381.

¹²⁶ Segnala il progressivo aumento di politicizzazione delle impugnazioni regionali, usate come mezzo di opposizione «cavalcando i clivages di opinione del momento», D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*, cit., p. 148; C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., pp. 626 e ss., il quale afferma che gli esecutivi regionali assurgono sempre più al ruolo di «opposizioni extra-parlamentari all'indirizzo politico-nazionale contingente»; sulla politicizzazione dei ricorsi nel giudizio in via d'azione cfr. anche A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in AA. VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2010, pp. 76 e ss.; M. BELLETTI, C. DRIGO, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 1225 e ss.

¹²⁷ Cfr. C. Cost., n. 194/2019, punto 8.5 Considerato in diritto.

¹²⁸ In tal senso anche C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 644.

In secondo luogo, la Corte valuta l'ammissibilità delle questioni relative agli artt. 32 e 3 Cost. prima dell'individuazione della materia di riferimento, così adombrando che la titolarità statale o regionale della materia non sia decisiva ai fini della ammissibilità del vizio della ridondanza. È soltanto nella successiva valutazione del merito, infatti, che la Corte inquadra la disposizione censurata nella materia esclusiva statale dell'“ordine pubblico”¹²⁹.

Sembra, quindi, sussistere in questa decisione un profilo di frizione rispetto all'orientamento espresso nella sentenza n. 194/2019: ai fini della ammissibilità del vizio extra-competenziale non sembra più rilevare la materia alla quale è ascrivibile la disposizione impugnata, quindi, non opera l'aggravio dell'onere probatorio posto nella sentenza n. 194/2019 e ciò che rileva è soltanto la “potenziale idoneità ad incidere” su attribuzioni regionali.

I tempi non sono ancora maturi per dire se queste decisioni abbiano aperto ad una terza fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza, è certa, però, l'opportunità di un intervento della Corte volto a chiarire i termini processuali dell'ammissibilità di questioni extra-competenziali quando sia censurata una legge rientrante nella potestà esclusiva statale non trasversale. Soltanto il seguito della giurisprudenza costituzionale dirà se anche il “baluardo” della potestà esclusiva statale sia destinato a cedere dinanzi al criterio della potenziale incidenza sulla competenza costituzionale delle Regioni, segnando il definitivo superamento del parametro della materia.

13. Considerazioni conclusive

Attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale si è cercato di capire se l'istituto della ridondanza sia considerato dal giudice delle leggi come autonomo rispetto alla violazione del parametro competenziale o se, invece, il primo sussista soltanto in presenza della seconda, ditalchè il ricorso regionale sarebbe ammissibile e fondato solo se sorretto dalla violazione di norme relative al riparto di competenze.

Dall'analisi condotta è emerso che la Corte costituzionale nella seconda fase della giurisprudenza sulla ridondanza ha in alcuni casi riconosciuto il carattere autonomo della questione extra-competenziale¹³⁰, discostandosi, così, dagli indirizzi precedenti.

Se la prima fase della giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata dalla incertezza nella definizione della ridondanza e dei suoi presupposti di ammissibilità a causa della terminologia impiegata, mutevole e

¹²⁹ Lo stesso vale per la questione concernente l'asserita violazione dell'art. 97, Cost. da parte della disposizione statale (art. 28) che introduce una nuova ipotesi di potere sostitutivo del prefetto sugli enti locali: la Corte dichiara ammissibile la questione *ex* art. 97, Cost. «stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali», senza precisare la materia di riferimento (cfr. punto 11 Considerato in diritto).

¹³⁰ Cfr. C. Cost., nn. 199/2012, 220/2013, 251, 287/2016, 170/2017, 5, 137/2018.

spesso contraddittoria, nonché della motivazione sovente molto stringata sul punto, a partire dalla sentenza n. 145/2016 si precisano le condizioni di ammissibilità delle questioni extra-competenziali e il riferimento alla “compromissione”¹³¹ o “violazione” delle attribuzioni regionali lascia spazio al meno stringente criterio della “potenziale idoneità a incidere”¹³² sulle competenze regionali. La Corte costituzionale pone, così, un duplice onere motivazionale a carico delle Regioni, consistente nella sufficiente argomentazione circa la potenziale idoneità lesiva del vizio extra-competenziale sulle attribuzioni regionali e nella individuazione della competenza interessata¹³³.

La Corte ha, inoltre, riconosciuto¹³⁴ che ai fini della ammissibilità della censura sulla ridondanza non è necessario che la legge statale sia limitativa di poteri regionali, può trattarsi anche di una disposizione ampliativa di attribuzioni della Regione o favorevole per le sue finanze: il *minimum* richiesto è la “potenziale incidenza” conformativa sulle attribuzioni regionali.

In questa seconda fase la giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza ha, quindi, progressivamente chiarito¹³⁵ le caratteristiche della lesione indiretta, intesa come *potenziale condizionamento* dell'autonomia regionale, tale da obbligare le Regioni ad agire in un quadro legislativo illegittimo¹³⁶.

La Corte ha, altresì, esteso l'ambito di applicazione dell'istituto, configurando la ridondanza non soltanto nelle materie regionali, ma anche in quelle trasversali¹³⁷.

Con la recente sentenza n. 194/2019 la Corte ha ulteriormente ampliato le maglie della ridondanza, riconoscendo la sua configurabilità anche nelle materie esclusive statali non trasversali. Da questo punto di vista, però, ha posto un gravoso onere probatorio a carico delle Regioni nella medesima sentenza: la dimostrazione «concreta» della lesione rischia, infatti, di trasformare la valutazione di ammissibilità sulla ridondanza in un accertamento di merito.

A suscitare ulteriori profili di incertezza è il diverso orientamento espresso nella sentenza n. 195/2019 in cui la Corte ha ritenuto sufficiente ai fini della ammissibilità della questione extra-competenziale nell'ambito di materie esclusive statali la mera “prospettazione della lesione”, la potenziale idoneità ad incidere su prerogative regionali, alleggerendo l'onere probatorio posto dalla sentenza n. 194/2019.

A caratterizzare la seconda fase della giurisprudenza costituzionale è, altresì, il pacifico riconoscimento della pregiudizialità delle questioni sulla produzione legislativa, elaborata a partire dalle sentenze nn.

¹³¹ Termine utilizzato soltanto in C. Cost., nn. 13/2017, punto 7 Considerato in diritto; 6/2019, punto 3 Considerato in diritto; 46/2019, punto 3.3.1 Considerato in diritto.

¹³² Cfr. *ex multis* C. Cost., nn. 65, 145, 147, 244, 251/2016, 169/2017, 5, 137, 198/2018.

¹³³ In tal senso anche C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 638.

¹³⁴ Cfr. in tal senso C. Cost., nn. 287/2016, 75/2017, 5/2018, 6 e 195/2019.

¹³⁵ In tal senso cfr. anche C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., pp. 759 e ss.

¹³⁶ Cfr. C. Cost., nn. 145, 244, 287/2016, 75/2017, 5/2018, 194/2019.

¹³⁷ Cfr. C. Cost., nn. 200/2012, 114, 235/2017, 137, 198/2018. Sulla ridondanza nelle materie trasversali cfr. C. PADULA, *Vizi procedurali*, cit., pp. 520 e ss.; M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e mito*, pp. 288 e ss.

22/2012, 80/2012 e 210/2013¹³⁸, circostanza che corrobora l'orientamento della Corte favorevole al riconoscimento della autonomia della fattispecie extra-competenziale.

Nella giurisprudenza più recente si riscontra, inoltre, il progressivo ampliamento delle norme costituzionali esterne al Titolo V censurabili in via d'azione¹³⁹: nella prima fase la Corte ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni fondate sulle norme concernenti il sistema delle fonti del diritto, mentre alle violazioni di "altre" norme extra-competenziali è stata spesso negata la ridondanza su attribuzioni regionali. Nella seconda fase, invece, la giurisprudenza costituzionale ha sovente riconosciuto l'ammissibilità delle censure di irragionevolezza¹⁴⁰ e arbitrarietà avverso disposizioni statali incidenti sull'autonomia finanziaria¹⁴¹ o, a partire dalla sentenza n. 272/2015, incidenti sulla autonomia amministrativa regionale *ex artt. 3 e 97 Cost.*¹⁴², talvolta *ex art. 81*¹⁴³, o censure di irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore statale¹⁴⁴, o ancora di incertezza e ambiguità del diritto¹⁴⁵ e di contraddittorietà *intra legem*¹⁴⁶. Tra i vizi censurabili nel giudizio in via d'azione compare, inoltre, in questa seconda fase, l'ulteriore categoria delle norme costituzionali sui diritti civili e sociali (i.e. diritto alla salute, alla assistenza sociale e alla istruzione): come hanno dimostrato le recenti decisioni sulla obbligatorietà dei vaccini e sul decreto sicurezza le Regioni tendono sempre più a farsi promotrici della tutela dei diritti sociali¹⁴⁷ nel giudizio in via principale.

I ricorsi regionali in tali due ambiti hanno, altresì, mostrato una rilevante politicizzazione¹⁴⁸ delle impugnazioni, dando concretezza a quella teorizzazione¹⁴⁹ di un impiego surrettizio della ridondanza da

¹³⁸ Cfr. a titolo esemplificativo, C. Cost., n. 141, 147, 155/2016, 169/2017, 198/2018, 194/2019.

¹³⁹ Cfr. sul punto C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 641, il quale sostiene che «con una serie di decisioni degli ultimi anni, la Corte affianca, alla "posizione intermedia" rivestita dalle disposizioni in materia di fonti, ogni genere di norme costituzionali, arrivando ad accogliere questioni promosse con riferimento a parametri sostanziali molto lontani rispetto alla lesione, pur sempre indiretta, delle competenze regionali» e cita a titolo esemplificativo la sentenza n. 170/2017 concernente il divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia.

¹⁴⁰ Cfr. C. Cost., n. 13/2017 che ammette e dichiara fondata la censura di irragionevolezza nei confronti di una norma statale che imponeva un termine molto breve per l'impegno di taluni finanziamenti, di fatto determinandone la perdita.

¹⁴¹ Cfr. C. Cost., nn. 29,73/2018.

¹⁴² Cfr. C. Cost., nn. 43, 65, 155, 251/2016, 13, 114, 169, 170, 195, 212, 231/2017, 73, 103, 137, 198/2018.

¹⁴³ Cfr. C. Cost., nn. 5, 101, 139/2018.

¹⁴⁴ Cfr. C. Cost., n. 170/2017 sui rischi ambientali posti da attività minerarie nel golfo di Venezia.

¹⁴⁵ Cfr. C. Cost., n. 200/2012, in cui la Corte giudica ammissibile e fondata la censura relativa alla difficoltà di comprendere la portata dell'abrogazione disposta dalla disposizione statale censurata. L'«ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente», dunque, l'incertezza del diritto applicabile «ha ricadute dannose anche per gli operatori economici».

¹⁴⁶ Cfr. C. Cost., n. 6/2019.

¹⁴⁷ Cfr. in tal senso anche C. Cost., nn. 5/2018, 83/2019, quest'ultima sulla garanzia del diritto all'istruzione per gli alunni con disabilità; C. Cost., nn. 194, 195/2019.

¹⁴⁸ Segnala la coloritura di opposizione politica del ricorso della Regione Veneto in riferimento alle disposizioni sugli obblighi vaccinali anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*, cit., p. 144.

¹⁴⁹ Aspetto questo segnalato da C. PADULA, *Vizi procedurali*, cit., pp. 505 e 524.

parte delle minoranze politiche sconfitte in Parlamento per giurisdizionalizzare questioni politicamente sensibili, nella perdurante mancanza di un ricorso diretto alla Corte¹⁵⁰.

Un'ulteriore tendenza che distingue la seconda fase della giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza dalla prima è l'ampio riconoscimento della ammissibilità delle questioni extra-competenziali, non di rado con motivazione apodittica sulla ridondanza¹⁵¹, talvolta senza neppure motivare¹⁵² e l'altrettanto frequente declaratoria di infondatezza nel merito delle stesse censure. L'ammissibilità delle questioni extra-competenziali si spiega proprio perché dà alla Corte costituzionale la possibilità di esprimere principi di carattere sostanziale su diritti fondamentali¹⁵³, sulla ragionevolezza scientifica¹⁵⁴, sulla tutela dell'ambiente¹⁵⁵ e sulla produzione legislativa¹⁵⁶, non di rado mediante decisioni di rigetto interpretative¹⁵⁷. Un tratto che si mantiene, invece, costante nella giurisprudenza costituzionale della prima e seconda fase è il particolare *favor* della Corte in punto di legittimazione a ricorrere delle Regioni per far valere la violazione di attribuzioni di enti locali¹⁵⁸ che insistono sul loro territorio. In tali casi non occorre neppure prospettare la violazione di una competenza legislativa regionale¹⁵⁹, poiché data la stretta connessione tra attribuzioni regionali e locali, soprattutto in ambito finanziario, si presume che la «lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»¹⁶⁰.

¹⁵⁰ Avverso tale impiego surrettizio cfr. G. FALCON, *Stato e Regioni*, cit., p. 603: «né più felice può risultare l'idea di un surrogato regionale di un inesistente – in diritto positivo – diritto di impugnazione delle minoranze parlamentari»; C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 651, il quale evidenzia gli effetti negativi di un simile impiego sul ruolo della Corte nel sistema istituzionale.

¹⁵¹ Cfr. in tal senso C. Cost., nn. 154/2017, 5, 101, 103/2018.

¹⁵² Cfr. in tal senso C. Cost., nn. 159, 176/2016, 154, 170, 182, 212, 231, 247/2017, 94,101, 139, 171, 185/2018, 77, 83, 161/2019.

¹⁵³ In tal senso cfr. C. Cost., n. 5/2018, punto 7.7. 2 Considerato in diritto, in cui si afferma che «il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale».

¹⁵⁴ In tal senso abbiamo ricordato C. Cost., nn. 169/2017, 5/2018.

¹⁵⁵ Cfr. C. Cost., n. 170/2017, punto 17.4 Considerato in diritto, là dove si afferma che la disposizione censurata «non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali – desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite – quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere. Di qui la palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta». Cfr. anche C. Cost., n. 75/2017.

¹⁵⁶ Cfr. C. Cost., n. 22, 80/2012, 220/2013, 244, 287/2016, 169, 261/2017,101, 137, 198/2018.

¹⁵⁷ Cfr. C. Cost., nn. 205/2016, 169/2017.

¹⁵⁸ Nella prima fase della giurisprudenza costituzionale cfr. in particolare C. Cost., nn. 196/2004, 417/2005, 95, 169/2007, 298/2009. Nella seconda fase cfr. C. Cost., nn. 311/2012, 220, 236/2013, 29, 143, 151, 205/2016. Nella giurisprudenza costituzionale ancora più recente cfr. C. Cost., nn. 17/2018, 195/2019.

¹⁵⁹ Cfr. C. Cost., n. 311/2012.

¹⁶⁰ C. Cost., n. 195/2019 e in senso conforme le precedenti C. Cost., nn. 298/2009, 220, 236/2013, 29, 151 e 205/2016, 17/2018. In dottrina sul tema cfr. F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, cit., pp. 281 e ss.; V. ONIDA, *Intervento*, cit., pp. 275 e ss.; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria*, cit., pp. 119 e ss.; E. ROSSI, *Parametro e oggetto*, cit., pp. 148 e ss.; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 300 e ss.; ID., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 759.

Alla luce di tali considerazioni sulla evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di ridondanza è opportuno riflettere su un ultimo profilo di teoria generale, ossia se l'interesse regionale a ricorrere nel giudizio in via principale continui oggi a consistere nel ripristino dell'integrità di una attribuzione regionale che si assume illegittimamente lesa, o si concretizzi piuttosto in un interesse generale al rispetto da parte del legislatore statale di tutte le norme costituzionali.

I diversi casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto l'autonomia del vizio extra-competenziale rispetto alla violazione delle norme sulla competenza inevitabilmente spingono l'interesse regionale a ricorrere verso un'astrattezza che è lontana dalla *ratio* originaria del giudizio in via d'azione come processo di parti, teso al ripristino della attribuzione violata.

Riconoscere un interesse generale obiettivo delle Regioni al rispetto da parte della legge statale di tutte le norme costituzionali¹⁶¹ significherebbe attribuire loro un ruolo di «polizia costituzionale»¹⁶², con evidente torsione del giudizio in via d'azione verso una tutela astratta e oggettiva della Costituzione a prescindere dalla risoluzione di un conflitto competenziale.

Dalla analisi condotta è emerso che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ampliato le «armi» a disposizione delle Regioni nei giudizi in via d'azione e ridotto l'originaria asimmetria dei vizi censurabili rispetto allo Stato¹⁶³, ritenendo ammissibili censure extra-competenziali fondate su diritti civili e sociali, sulla violazione del diritto dell'U.e.¹⁶⁴, sulla irragionevolezza scientifica¹⁶⁵, sulla contraddittorietà *intra legem*¹⁶⁶ e proseguendo nel solco della pregiudizialità logico-giuridica delle questioni sulla produzione normativa.

Ad oggi, però, la Corte costituzionale si è mostrata anche consapevole dei rischi insiti in una torsione del giudizio in via d'azione verso una tutela astratta e oggettiva, segnalando «l'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale»¹⁶⁷.

¹⁶¹ Avverso tale orientamento cfr. C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., p. 650, il quale evidenzia che «a maggior ragione quando il vizio evocato attiene a principi sostanziali, come nel caso dei diritti fondamentali, l'accesso diretto per violazione dei diritti rischia di derogare alla ripartizione costituzionale di competenza, conferendo alla Regione una *legittimazione per valori* che esorbita dal concetto di autonomia regionale accolta dalla Costituzione».

¹⁶² G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248.

¹⁶³ In tal senso anche C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019*, cit., p. 392.

¹⁶⁴ Cfr. C. Cost., n. 75/2017.

¹⁶⁵ In tal senso cfr. C. Cost., nn. 169/2017 e 5/2018.

¹⁶⁶ Cfr. C. Cost., n. 6/2019.

¹⁶⁷ C. Cost., n. 194/2019, punto 5.3 Considerato in diritto. In dottrina evidenzia che la ridondanza non deve consentire un indiscriminato ampliamento della legittimazione regionale all'impugnazione, G. FALCON, *Stato e Regioni*, cit., p. 603, secondo il quale «invariato l'art. 127 Cost., non si comprenderebbe la ragione di affidare alle Regioni un compito generale di tutela della legittimità costituzionale della legislazione statale, quando già può risultare opinabile che – in presenza di altri appropriati meccanismi di protezione di tali valori – un simile compito debba essere svolto dallo Stato e per esso dal Governo nei confronti delle Regioni».



In conclusione, alla luce della giurisprudenza costituzionale esaminata non si può ancora affermare che l'obiettivo del giudizio in via d'azione sia diventato una «valutazione di costituzionalità (“a tutto campo”) delle leggi e atti aventi forza di legge statali»¹⁶⁸, come dimostra anche la recente affermazione (C. Cost. n. 194/2019) del «particolare onere motivazionale» gravante sulle Regioni quando la disposizione censurata rientri nella competenza esclusiva statale non trasversale.

¹⁶⁸ E. ROSSI, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, p. 648.