



26 GENNAIO 2022

Una “giurisprudenza per tutte le stagioni”? Una lettura critica della sentenza n. 108/2021 della Corte costituzionale

di Giacomo Menegatto

Cultore della materia in ELP - *Global English for Legal Studies*  
Università degli Studi di Padova



# Una “giurisprudenza per tutte le stagioni”? Una lettura critica della sentenza n. 108/2021 della Corte costituzionale\*

**di Giacomo Menegatto**

Cultore della materia in ELP - *Global English for Legal Studies*  
Università degli Studi di Padova

**Abstract [It]:** Il presente contributo analizza, in chiave critica, la sentenza n. 108/2021 della Corte costituzionale, relativa all'esclusione di alcuni enti locali dalla partecipazione al fondo istituito dal decreto-legge n. 34/2020. Traendo il proprio spunto da alcune risalenti considerazioni di Piero Calamandrei in materia di utilizzo del precedente giurisprudenziale da parte del giudice italiano, esso si sofferma, in particolare, su due profili della decisione in oggetto. Da un lato, quello dell'instabile e, spesso, oscura giurisprudenza in materia di “ridondanza” e, dunque, di ammissibilità delle censure – prospettate da una Regione nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale – non direttamente coinvolgenti il riparto delle competenze; dall'altro, quello della inammissibilità di un conflitto di attribuzione proposto a seguito della pubblicazione di un avviso di rettifica che sembra aver alterato, dal punto di vista sostanziale, il contenuto di una fonte di rango primario, con ciò destando non poche perplessità in merito al rispetto delle regole che presiedono al principio di gerarchia delle fonti.

**Abstract [En]:** This paper critically analyses the decision no. 108/2021 of the Italian Constitutional Court concerning the exclusion of some local entities from the participation to the economic fund established by the decree law no. 34/2020. The study takes its inspiration from some insights by Piero Calamandrei on the use of the judicial precedent by Italian judges. Specifically, the analysis focuses on two peculiar issues of the mentioned decision. On the one hand, the changeable and, often, obscure case-law regarding the so-called “redundancy”, i.e. the case when a Region prospects violations that are not directly related to its authority sphere, in the context of the direct jurisdiction before the Constitutional Court. On the other hand, the dismissal of the jurisdictional conflict promoted after the publication of a correction notice that seems to have altered, from a substantial point of view, the content of one primary source: this circumstance, indeed, arouses some crucial questions with regard to the respect of the principle of hierarchy of legal sources.

**Parole chiave:** ridondanza; avviso di rettifica; Corte costituzionale; Regioni; pandemia

**Keywords:** redundancy; correction notice; Constitutional Court; Regions; pandemic

**Sommario:** 1. “La funzione della giurisprudenza nel tempo presente”: sessantacinque anni dopo. 2. Un esemplare caso di non manifesta equità: (a) i fatti. 3. (Segue) Un esemplare caso di non manifesta equità: (b) il giudizio e la pronuncia. 4. La ridondanza: profili critici di una giurisprudenza scostante. 5. L'avviso di rettifica: una sostanziale (e preoccupante) negazione dei più basilari principi in materia di produzione del diritto? Doverosi cenni. 6. Rilievi conclusivi.

## 1. “La funzione della giurisprudenza nel tempo presente”: sessantacinque anni dopo

Sono trascorsi più di sessantacinque anni da quando Piero Calamandrei, nel corso di un intervento tenuto a Bari nel 1955, denunciava gli “inconvenienti che derivano dal metodo della nostra prassi giudiziaria, la quale fa sì che la nostra giurisprudenza, messa a confronto con quella di altri popoli meno carichi di

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

tradizioni giuridiche (...), faccia la figura di essere molto più ricca di virtuosismi dialettici, ma in compenso molto meno sensibile e meno aperta alle esigenze umane del caso individuale”<sup>1</sup>. Quella che, all’epoca, veniva stigmatizzata dall’illustre giurista fiorentino<sup>2</sup> era, dunque, la tendenza – registrata a partire dall’analisi del contenuto di alcune delle pronunce dei giudici di allora – a tenere in considerazione più la forma che la sostanza, più il linguaggio astratto che l’essenza fattuale del caso di specie, più la “logica giuridica” che la “giustizia”<sup>3</sup>: quella giustizia che, in un sistema ben funzionante<sup>4</sup>, “è tale soprattutto in quanto appare adeguata al caso singolo”; vale a dire, in quanto si sostanzia nella ricerca della “soluzione di ogni caso (...), più che in criteri generali, nella equità che meglio si attaglia alle circostanze concrete”, ognuna delle quali costituisce, per sua stessa natura, “un caso imprevedibile e irriproducibile, un *unicum vivente*”<sup>5</sup>. Si tratta, in tutta evidenza, di una constatazione elementare, quasi scontata, perché intrinseca nell’inevitabile mutevolezza delle vicende umane, indefettibilmente contrassegnate dal predominio del molteplice sulla sterile e muta omogeneità. Ciononostante, è un rilievo che, per quanto lapalissiano, rischia, sovente, di essere perso di vista, allorquando si viene abbagliati dal miraggio – perché tale rimane,

---

<sup>1</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, in *Studi sul processo civile*, vol. I, Cedam, Padova, 1957, p. 93, il quale prosegue constatando che “A tutti noi avvocati capita di frequente (...) di dover ammirare certe sentenze che sono monumenti di dottrina giuridica, senza tuttavia poter soffocare in noi alla fine della lettura un senso di scontentezza e di disagio, dal quale esce una domanda secreta che non trova risposta in quello sfoggio di erudita dialettica. Ma ancor più sintomatico è questo: che talvolta gli stessi magistrati giudicanti, uscendo dalla camera di consiglio dopo aver deciso, provano questo senso di inquietudine e di scontentezza. Me lo confessava una volta un giudice mio amico: ‘decidemmo all’unanimità perché la logica giuridica voleva così: ma quando ci lasciammo, eravamo tutti pieni di tristezza’” (ivi, pp. 93-94). Il saggio riproduce il contenuto dell’intervento tenuto da Piero Calamandrei nel corso della conferenza svoltasi a Bari il 20 marzo 1955, in occasione dell’inaugurazione del Circolo giuridico, alla presenza delle più alte autorità giudiziarie del Paese.

<sup>2</sup> È doveroso il richiamo alle considerazioni svolte in P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 1999, per una rilettura – attualizzata ed attenta ad ogni dettaglio – del quale v., da ultimo, M. BERTOLISSI, *L’udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Cinquant’anni dopo. Scritti di diritto processuale amministrativo dedicati a Riccardo Villata*, Giappichelli, Torino, 2021. Quanto alla poliedrica figura del giurista fiorentino, v., in particolare, AA.VV., *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. Barile, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>3</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 94: “La ‘logica giuridica’, ecco la più preziosa ausiliaria della giustizia, finché rimane uno strumento per servirla; ma anche la sua più pericolosa nemica, quando pretende di diventare la dominatrice”.

<sup>4</sup> Il giurista fiorentino assume, quale punto di riferimento, i sistemi giuridici anglo-americani, nell’ambito dei quali “ciò che conta è il fatto”, e il giudice “conserva larghissimi poteri equitativi, tali da permettergli sempre, ove sorga conflitto tra la legge e la coscienza, di sacrificare la prima per mettere in pace la seconda”: P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 94. Con l’occasione, v., per tutti, S. SOTOMAYOR, *Il mio mondo amatissimo. Storia di un giudice dal Bronx alla Corte Suprema*, il Mulino, Bologna, 2017, *passim*.

<sup>5</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 94.

anche là dove ci si voglia, per le ragioni più disparate<sup>6</sup>, convincere del contrario – che il *diritto* e, soprattutto, l'*applicazione del diritto*, non siano altro che “questione di astratta logica”<sup>7</sup>.

Di tale miraggio, nell'opinione di Calamandrei, rischia di inebriarsi la giurisprudenza, nel momento in cui smarrisce, o trascura, la propria ragion d'essere, sostanziantesi non già nella ricostruzione teorica di “una magnifica e ordinatissima fabbrica di concetti”<sup>8</sup>, agevolmente (e, forse, comodamente) replicabile nell'ambito dei contesti più diversi, spesso tra loro accomunati sul semplice piano della forma, ma ben distanti dal punto di vista delle più intime e concrete esigenze di giustizia<sup>9</sup>; bensì nel superamento delle (non così infrequenti) illogicità e contraddizioni che caratterizzano l'operato del legislatore, oltre che nel perseguimento di un obiettivo apparentemente lineare, ma, oggettivamente, assai arduo: vale a dire, quello improntato a realizzare “le ragioni dell'equità”<sup>10</sup>, evitando, attraverso un'esasperante estremizzazione del ricorso alle c.d. massime, la “logicizzazione” della medesima<sup>11</sup>. E ciò, dal momento che tali “costruzioni

---

<sup>6</sup> Ad esempio, in nome della “certezza del diritto”, la quale verrebbe distrutta dal “sistema della giustizia del caso singolo”, fondato sull'equità (P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 96): ma è necessario fare in modo che “le esigenze tradizionali della ragione, madre della giustizia, si possano soddisfare senza sacrificare l'affetto per la figlia prediletta che è l'equità” (ivi, p. 96).

Del resto, la certezza può essere invocata anche con intenti non nobili, quali sono le propensioni autoritarie, come ha messo in luce P. GROSSI, *Sulla odierna “incertezza” del diritto*, in *Giur. civ.*, n. 4/2014, pp. 921 ss.

<sup>7</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 94: è utopistico anche solo pensare che una sentenza si possa, in ultima analisi, “schematizzare in un sillogismo”, nel quale “la premessa maggiore è la legge, la premessa minore è il fatto” (ivi, p. 95).

A tal riguardo, può essere utile tenere a mente questo limpido rilievo di Arturo Carlo Jemolo, ripreso da F. CALASSO, voce *Equità (storia)*, in *Enc. dir.*, XV, Giuffrè, Milano, 1966, p. 68: “Oggi non tutti, ma molti di noi sentiamo materia preziosa ma vuota questo diritto così decantato, e ci chiediamo se le belle costruzioni formali, perfette, ineccepibili, ma mai poggiate nella rispondenza della vita, servono ad altro che alla gioia dell'intelletto. Da qui il desiderio di molti di noi di ritornare a saggiare le nostre costruzioni, scavando sotto gli istituti giuridici, per raggiungere il terreno pre-giuridico, che volevamo un tempo ignorare: quanto a dire tornare a dare il posto alla storia e alla politica”.

<sup>8</sup> L'espressione è di M. BERTOLISSI - R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 1, i quali mettono in luce come non si riesca, “però, bene a capire in quale rapporto” essa “stia con la realtà, tanto questa appare diversa e lontana”.

<sup>9</sup> Cfr. P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 96: “La giurisprudenza nei nostri repertori è pregiata non come dispensatrice di giustizia adeguata alle esigenze del caso individuale, ma come rivelatrice di massime buone per l'avvenire, sulle quali poi altri avvocati ed altri giudici si adageranno per trovare in esse le caselle da collocarvi i loro problemi (...). Le maglie di questa immensa ragnatela di fili logici che la giurisprudenza intesse per colmare gli interstizi lasciati dalle leggi, diventano sempre più ristrette: tanto strette che talvolta si ha la sensazione soffocante che l'aria non vi circoli più”.

V., del resto, O. CONDORELLI, *Equità e diritto*, in *Ann. Sem. giur. Univ. Catania*, II, 1934, pp. 245 ss., il quale notava l'impossibilità della circostanza che “la giustizia, principio pratico per eccellenza, potesse aver vita al di fuori della concretezza dell'azione”.

<sup>10</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 100: “Messi faccia a faccia coi casi più impressionanti di (...) iniquità, i giudici hanno trovato nella loro coscienza l'imperativo morale che condannava l'assurda crudeltà di quel principio: ma non hanno osato, per ribellarsi ad esso, francamente invocare caso per caso le ragioni dell'equità (...)”: il riferimento è alla giurisprudenza in tema di distinzione tra debiti di valuta e debiti di valore.

<sup>11</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 100: “una massima, che è nata per giustificare le ragioni di equità appropriate a un certo caso, si trova ad essere applicata nell'avvenire, per ossequio alla coerenza formale, a un caso in cui l'equità meglio appropriata ad esso suggerirebbe una soluzione diversa e magari diametralmente opposta”.

logiche”, “create una prima volta per servir l’equità, possono diventare, quando sono riportate sui massimari separate dai fatti su cui si fondarono, idoli spietati di cui l’equità diventa la vittima”<sup>12</sup>.

Ne deriva, in primo luogo, la necessità che la giurisprudenza, nella – già di per sé, rischiosa<sup>13</sup> – attività di *creazione* di queste massime (le quali, man mano che si allontanano, nel tempo e nello spazio, dalla situazione particolare nell’ambito della quale sono state elaborate, finiscono per avere la pretesa di ergersi a veri e propri *concetti giuridici*), informi la propria azione al celebre monito di Guglielmo di Ockham, in forza del quale, come è noto, *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*<sup>14</sup>. In secondo luogo, non può essere sottaciuta l’opportunità che i giudici, una volta conclusa questa sorta di attività ‘demiurgica’, utilizzino le proprie costruzioni teoriche esclusivamente nella misura in cui esse si rivelino, all’esito di un’approfondita – e, dunque, non superficiale: e nemmeno congetturale – disamina delle circostanze fattuali di volta in volta rilevanti, pienamente confacenti al caso concreto che, in una determinata occasione, si palesa loro dinanzi: *id est*, là dove esse risultino idonee al soddisfacimento di quelle esigenze di *giustizia ed equità*, cui si è fatto riferimento un istante fa.

Ove, al contrario, si giungesse ad un’assolutizzazione di tali postulati – percependo i medesimi non più come strumenti, bensì come veri e propri fini (e, dunque, ove si finisca per adattare il caso concreto alla massima, e non la massima al caso concreto) –, ne uscirebbe compromessa la missione stessa – più profonda, ma anche, forse, più banale – dell’operato del giudice: che non è, almeno tendenzialmente, quella di elevarsi a produttore di regole generali ed astratte, bensì quella di dirimere, sulla base di queste stesse regole e, prima ancora, equitativamente, la questione sottoposta al suo apprezzamento.

Infatti, se è vero, come si sente frequentemente affermare nel linguaggio giuridico, che alcune massime giurisprudenziali possono definirsi “cristallizzate”, è doveroso prendere atto – come è stato efficacemente

---

<sup>12</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 102, il quale prosegue così, con un’efficace e pittoresca metafora: “La logica giuridica, quando sia adoprata con discrezione, è uno strumento prezioso per vedere gli aspetti giuridici della realtà sociale; somiglia a quello strumento (il ‘reticolo’ inventato da Leon Battista Alberti per studiar la prospettiva) con cui gli antichi ritrattisti (...) si aiutavano per essere più fedeli al modello: una intelaiatura di legno, sulla quale era fissata una rete di fili di seta incrociati ad angolo retto; sicché, traguardando il volto da ritrarre attraverso questa quadrettatura, era più facile portare sulla tela le proporzioni della fisionomia. A questo serve il sillogizzare dei giuristi: ma guai se si aumentano oltre misura i fili della rete, restringendo sempre più le dimensioni delle aperture attraverso le quali si dovrebbe vedere la giustizia! *A un certo momento, quando la rete è diventata troppo fitta, la giustizia, sotto l’intrico della giurisprudenza, non si riesce a vederla più*” (ivi, pp. 102-103: il corsivo, nella parte finale, è mio).

<sup>13</sup> È quel che sostiene, ad esempio, V. ITALIA, *I concetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2010, il quale – dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, sin dal 1800, ha svolto una funzione integrativa della legislazione, individuando ed applicando dei concetti giuridici da essa stessa creati” – ammonisce che “Questa funzione della giurisprudenza, allorché si traduce in una totale e completa creazione di concetti giuridici nuovi, non è in armonia con l’attuale intelaiatura dei poteri e delle funzioni, dove è stabilito che il giudice è soggetto soltanto alla legge, e quindi ai concetti giuridici che sono racchiusi nella legge stessa”; e che, allorquando questa attività si traduca non nella creazione, bensì nella mera “integrazione” o “rielaborazione” di tali concetti, sia “evidente (...) il rischio di una discrezionalità troppo ampia” (ivi, pp. 62 e 63).

<sup>14</sup> È il celeberrimo “rasoio di Ockham”, la cui formulazione deve essere qui intesa nella sua accezione puramente letterale, indipendentemente da ogni specifica implicazione di carattere filosofico.

osservato<sup>15</sup> – di come tali “cristalli”, una volta entrati in contatto con un terreno che non presenta condizioni tali da permetterne una piena conservazione, finiscano per sciogliersi: è necessario prenderne atto, evitando di farsi accecare dall’utopia di una pretesa “purezza” del diritto<sup>16</sup> e ispirando costantemente la propria azione alla consapevolezza che non esiste un caso uguale all’altro, che dietro ad ogni giudizio si celano storie di persone, di famiglie, di intere comunità, giammai assimilabili in nome dell’applicazione, ad ogni costo, di quella “logica giuridica” per la quale Piero Calamandrei scriveva di provare una “diffidenza, che certe volte si avvicina al terrore”<sup>17</sup>: in particolare, allorché la massima “si impone, per tirannica forza d’inerzia, ad altri giudici, che trovandola formulata in termini generali, vi restano imprigionati come in un ingranaggio e si sentono portati ad applicarla anche a casi che, pur rientrando formalmente nello stesso schema tipico, non si fondano però su quelle ragioni di equità individuale, da cui la prima volta quella massima è stata suggerita”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Prendo a prestito questa incisiva immagine, ancora una volta, da V. ITALIA, *I concetti giuridici*, cit., p. 66: “Si verifica un fenomeno simile a quello che avviene in fisica, allorché le gocce d’acqua, in particolari condizioni atmosferiche, si trasformano in fiocchi di neve, e da una condizione liquida si giunge ad una condizione solida cristallizzata e geometrica. Per i concetti giuridici, queste modificazioni sono costanti, e tendono attraverso l’opera – talora del legislatore, più sovente della giurisprudenza – verso una maggiore determinazione. È pur vero che si può verificare in particolari momenti storici il fenomeno opposto di una situazione precisa e cristallizzata che si muove verso una situazione imprecisa, come un fiocco di neve che si scioglie. Ciò avviene quando certi concetti, legati ad alcuni rapporti sociali che cambiano, tendono a ‘sciogliersi’, e poi a scomparire”.

<sup>16</sup> H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, con saggio introduttivo e traduzione di M.G. Losano, Einaudi, Torino, 1966, p. 8, il quale definisce la dottrina “pura”, “perché vorrebbe assicurare una conoscenza rivolta soltanto al diritto e perché vorrebbe eliminare da tale conoscenza tutto ciò che non appartiene all’oggetto esattamente determinato come diritto. Vuole cioè liberare la scienza del diritto da tutti gli elementi che le sono estranei”, dal momento che “uno sguardo alla scienza tradizionale del diritto, nel suo sviluppo durante il corso dei secoli XIX e XX, rivela chiaramente quanto essa sia ancora lontana dal rispondere a tale esigenza di purezza. In modo del tutto acritico la giurisprudenza è infatti mescolata con la psicologia e la sociologia, con l’etica e la teoria politica”.

Si tratta, a mio modo di vedere, di una missione impossibile o, là dove venga considerata, in qualche modo, attuabile, comunque dotata di scarsa utilità: perché il diritto è, indefettibilmente e per sua stessa natura, scienza di osservazione (così, in particolare, la definiva C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, pp. 161-162) e di regolazione delle vicende umane, le quali, in quanto tali, sono caratterizzate dalla massima eterogeneità, mutevolezza ed imprevedibilità: e non certo dalla “purezza”, che attiene più alla dimensione iperuranica del dover essere che a quella – strettamente attinente al mondo del giuridico – dell’essere. Se davvero, come sostiene il massimo esponente del normativismo giuridico, “oggetto della scienza giuridica sono le norme giuridiche, mentre il comportamento umano è rilevante solamente nella misura in cui esso è previsto in norme giuridiche come condizione o conseguenza” (H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, cit., p. 86), la *ius prudentia*, da scienza di *osservazione* del reale, finirebbe per degenerare in scienza di *contemplazione* dell’irreale: vale a dire, in metafisica. Preferibile, a mio parere, il punto di vista espresso da M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, p. VII, stando al quale, si dovrebbe concepire la scienza giuridica “come scienza sociologico-valutativa, e non formale, scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza – infine – di scelte creative e quindi responsabili, e non di automatiche conclusioni”: è un appunto prezioso, di cui anche i giudici dovrebbero far tesoro.

<sup>17</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 96.

<sup>18</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 99: “la decisione in realtà è nata dalla coscienza sulla misura di quel caso singolo, è stata una scoperta individuale fatta dal sentimento; ma questo non si può confessare, e bisogna allora a tutti i costi, attraverso ingegnosi sforzi induttivi, tradurre questa scoperta in termini generali ed astratti. Niente di male se la massima rimanesse lì: ma il male è che la massima comincia a vivere per conto suo (...)”.

Si tratta di constatazioni che risalgono a più di mezzo secolo fa, ma che conservano intatta la propria forza esplicativa e, soprattutto, il proprio valore orientativo, anche con riferimento al tempo attuale e alle condizioni nelle quali si trova a versare, nel nostro Paese, il sistema della giustizia.

Nelle pagine che seguono, ci si soffermerà, in particolare, su una vicenda, nell'ambito della quale la Corte costituzionale, nel fare uso di puntuali richiami alla propria (instabile) giurisprudenza in materia di "ridondanza" – e, dunque, nel valorizzare, in modo risolutivo e determinante, quella "logica giuridica" e quelle "massime" rispetto alle quali Calamandrei metteva all'erta i propri lettori – sembra essere giunta ad una soluzione che, sotto diversi punti di vista, finisce per svelare criticità non irrilevanti: in specie, ove si guardi, in primo luogo, non già all'ossequioso rispetto di pretesi "criteri generali", ma ai *fatti* e alle *esigenze equitative del caso concreto*: e cioè, a quel che conta davvero.

## 2. Un esemplare caso di non manifesta equità: (a) i fatti

Covid-19 non è un'ipotesi ma, purtroppo, una realtà sotto gli occhi di tutti, che ha generato un'emergenza senza precedenti – di carattere sanitario, giuridico<sup>19</sup>, economico e sociale –, della quale, per molto tempo, continueranno ad avvertirsi le drammatiche conseguenze. Numerose, e di diversa portata, sono state le iniziative che il Governo<sup>20</sup> – a seguito, prima, della dichiarazione dello stato d'emergenza<sup>21</sup> e, poi, dell'emanazione delle note misure restrittive (limitative di gran parte dei diritti costituzionalmente garantiti), finalizzate al contenimento della diffusione del contagio<sup>22</sup> – ha assunto allo scopo di sostenere,

---

<sup>19</sup> Il dibattito scaturito, nella giuspubblicistica italiana, a seguito dell'emanazione, da parte del Governo, dei provvedimenti – amministrativi e legislativi – volti al contenimento dell'emergenza epidemiologica, ha assunto dimensioni vastissime: tra i primi contributi in materia, si possono ricordare, a puro titolo esemplificativo, quelli di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza coronavirus*, Mucchi, Modena, 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; G.M. SALERNO, *Diritto "emergenziale": un opportuno riordino per ristabilire i principi*, in *Guida al Diritto*, n. 17/2020, pp. 25 ss.; M. CLARICH - G. FONDERICO, *Il legislatore cerca di riportare al "centro" i poteri di ordinanza*, *ivi*, pp. 29 ss.; ma anche, ove me ne sia consentito il rinvio, G. MENEGATTO, *Diritto e diritti nell'emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021 Special Issue, pp. 83 ss.

<sup>20</sup> Ci si riferisce al secondo Governo presieduto da Giuseppe Conte, restato in carica dal 5 settembre 2019 al 26 gennaio 2021: dunque, per tutta la durata del periodo di tempo cui sono riferite le vicende oggetto della presente esposizione.

<sup>21</sup> La dichiarazione dello stato d'emergenza risale alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale*, n. 26, del 1° febbraio 2020 ("Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"). Lo stato di emergenza è stato, successivamente, prorogato con delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020, fino al 15 ottobre 2020; con delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020, fino al 31 gennaio 2021; con delibera del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021, fino al 30 aprile 2021; con delibera del Consiglio dei ministri del 21 aprile 2021, fino al 31 luglio 2021; con decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, fino al 31 dicembre 2021, e, infine, con decreto-legge approvato nel corso del Consiglio dei ministri n. 51, fino al 31 marzo 2022.

<sup>22</sup> Si ricorderanno, tra i primi provvedimenti adottati, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2020 (recante "Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"), del 1° marzo 2020 (recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19") e, soprattutto, del 9 marzo 2020 (recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza

in particolare, l'economia di quei territori che – per primi ed in misura maggiore rispetto ad altri – sono stati colpiti dal dilagare del virus.

All'istituzione di tali provvidenze è dedicato, ad esempio, l'articolo 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34<sup>23</sup>, rubricato “Fondo Comuni ricadenti nei territori delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza e Comuni dichiarati zona rossa”<sup>24</sup>: quest'ultima disposizione, in particolare, prevede l'istituzione di uno speciale fondo, dell'ammontare di 200 milioni di euro, destinato a favore dei “Comuni delle Province di cui al comma 6 dell'articolo 18 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23”<sup>25</sup>, nonché dei “Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020, per almeno trenta giorni consecutivi”. Sulla base della *littera legis* appena riportata, dunque, venivano individuati, quali ammessi a beneficiare di tali contributi economici – finalizzati, come si è già accennato, all'approntamento di specifiche misure di sostegno alla vita di persone, famiglie e imprese, duramente colpiti dalle prime “chiusure” –, due categorie di Comuni: da un lato, quelli ricadenti nelle ricordate Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza; dall'altro, quelli che erano stati dichiarati “zona rossa” entro una determinata data (3 maggio 2020), e che tale condizione avevano rivestito per un periodo minimo di tempo (trenta giorni).

Tra questi ultimi, debbono essere, senz'altro, annoverati alcuni Comuni veneti, ricadenti nelle Province di Padova, Treviso e Venezia: in primo luogo, infatti, non si deve dimenticare come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2020, all'articolo 1<sup>26</sup>, abbia previsto, tra le altre cose, il divieto di allontanamento dai Comuni “di cui all'Allegato 1”<sup>27</sup>, nonché il divieto di accesso nei medesimi

---

epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”), che estese all'intero territorio nazionale le misure restrittive sino ad allora adottate.

<sup>23</sup> Recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale*, n. 128, del 19 maggio 2020, Supplemento Ordinario n. 21.

<sup>24</sup> Di seguito, si riporta il testo integrale dell'articolo in questione: “In considerazione della particolare gravità dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha interessato i Comuni delle Province di cui al comma 6 dell'articolo 18 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, nonché i *Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi*, è istituito presso il Ministero dell'interno un fondo con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2020, in favore dei predetti Comuni. Con decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è disposto il riparto del contributo di cui al primo periodo sulla base della popolazione residente. I Comuni beneficiari devono destinare le risorse di cui al periodo precedente ad interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria da Covid-19. All'onere derivante dal presente articolo, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'articolo 265”: il corsivo, riportato all'interno della citazione, è mio.

<sup>25</sup> Si tratta della disposizione che aveva previsto la sospensione di alcuni versamenti tributari e contributivi, a favore degli esercenti attività d'impresa, arte o professione nei territori delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza.

<sup>26</sup> Recante, significativamente, in rubrica “Misure urgenti di contenimento del contagio nei Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto”.

<sup>27</sup> Così, l'Allegato 1 al menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: “Comuni interessati dalle misure urgenti di contenimento del contagio. Nella Regione Lombardia: a) Bertinico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h) San Fiorano; i) Somaglia; j) Terranova dei Passerini. Nella Regione Veneto: a) Vò”.

Comuni, tra i quali figurava, quanto alla Regione Veneto, il Comune di Vo' Euganeo: istituendo, dunque, quelle che, nel gergo giornalistico, sono state da subito contrassegnate dall'evocativo appellativo di "zone rosse". Tali restrizioni sono state confermate, per i medesimi Comuni, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2020<sup>28</sup> e, successivamente, estese a porzioni più ampie del territorio italiano, a mezzo del successivo decreto dell'8 marzo 2020: in particolare, alla "Regione Lombardia" e alle "Province di Modena, Parma, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia"<sup>29</sup>. Infine, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2020<sup>30</sup>, si è statuito, tra l'altro, in ordine all'efficacia temporale del medesimo decreto (dal 14 aprile, data di cessazione degli effetti del precedente decreto dell'8 marzo, al 3 maggio 2020, data antecedente l'avvio di quella che sarebbe stata, poi, denominata "Fase 2")<sup>31</sup>, oltre che in merito all'estensione, per tutta la durata del periodo di vigenza del d.P.C.m., delle misure di contenimento più restrittive, che fossero state eventualmente adottate dalle singole Regioni<sup>32</sup>.

Da questa sintetica ricostruzione, dunque, dovrebbe emergere, piuttosto nitidamente, come i territori della Regione Veneto siano stati investiti dalle c.d. "zone rosse" per un tempo superiore ai "trenta giorni consecutivi" (23 febbraio - 3 maggio 2020), ai sensi dell'articolo 112 del decreto-legge n. 34/2020, cui si è poc'anzi fatto riferimento: maturando, in questo modo, il requisito previsto *ex lege*, per accedere alla ripartizione dell'istituito Fondo di 200 milioni di euro.

Senonché, il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del citato decreto-legge n. 34/2020, è intervenuto<sup>33</sup> un avviso di rettifica, che ha espunto dalla rubrica (che si è integralmente riportata *supra*, nella sua prima formulazione) e dal testo del 1° comma dell'articolo 112 le parole "e comuni dichiarati zona rossa": con la conseguenza che, attraverso tale (pretesa) "correzione"<sup>34</sup>, il Comune

---

<sup>28</sup> Il quale, in ogni caso, ha previsto una ulteriore serie di restrizioni, variamente modulate, anche a carico delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, nonché delle Province di Pesaro-Urbino, Savona, Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona (v., infatti, gli Allegati nn. 1, 2 e 3).

<sup>29</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, art. 1. Tra le misure previste, a titolo esemplificativo: quella di "evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza", nonché quella finalizzata all'istituzione di un "divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus": si tratta, in tutta evidenza, della creazione di "macro-zone rosse".

<sup>30</sup> Recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35".

<sup>31</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020, articolo 8, 1° e 2° comma.

<sup>32</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020, articolo 8, 1° e 2° comma: "Si continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle Regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale". È stato il caso, ad esempio, della Regione Veneto.

<sup>33</sup> V., infatti, Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 129, del 20 maggio 2020, p. 31.

<sup>34</sup> È in questi termini, infatti, che si esprime la stessa Gazzetta Ufficiale, nella "Avvertenza" che viene premessa agli avvisi di rettifica: "L'avviso di rettifica dà notizia dell'avvenuta correzione di *errori materiali* contenuti nell'originale o nella

di Vò e gli altri Comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia (vale a dire, proprio i “Comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020, per almeno trenta giorni consecutivi”<sup>35</sup>) sono stati – si potrebbe dire, con un vero e proprio *coup de théâtre* – improvvisamente estromessi dalle provvidenze economiche di cui, appena un giorno prima, erano stati individuati quali beneficiari.

Del resto, tale soppressione è stata confermata, in sede di conversione del decreto-legge, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77<sup>36</sup>, la quale – oltre ad aver innalzato la disponibilità del Fondo originario fino a 200,5 milioni di euro, prevedendo una dotazione aggiuntiva di 500 mila euro a favore di uno specifico Comune lombardo<sup>37</sup> – ha istituito una (in tutta evidenza, ben inferiore) provvidenza di 40 milioni di euro, a favore dei “Comuni non compresi tra quelli previsti dall’articolo 112”<sup>38</sup>, statuendo, quale criterio preferenziale nella ripartizione della medesima, la permanenza in una zona rossa, per un periodo minimo (non più di trenta, bensì) di quindici giorni<sup>39</sup>: *ergo*, dotazione finanziaria ben più contenuta; platea di potenziali beneficiari ben più ampia. Misure palesemente insoddisfacenti, in specie con riguardo ai quei Comuni che, fino alla sopravvenienza del suddetto avviso di rettifica, avrebbero potuto beneficiare di somme ben più considerevoli, da destinare alla ripartenza dei propri territori, duramente colpiti – tra i primi in Italia – dalla pandemia sanitaria e, appena dopo, da una pesantissima pandemia economica.

### 3. (*Segue*) Un esemplare caso di non manifesta equità: (b) il giudizio e la pronuncia

A fronte di un quadro siffatto, la Regione Veneto ha ritenuto di agire dinanzi alla Corte costituzionale, notificando alla Presidenza del Consiglio dei ministri tre atti distinti: uno, per conflitto di attribuzione,

---

copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla Gazzetta Ufficiale” (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 129, del 20 maggio 2020, p. 31): il corsivo è mio.

<sup>35</sup> Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, articolo 112, 1° comma.

<sup>36</sup> La quale, nell’*intestazione*, riporta: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”. È stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 180, 18 luglio 2020, Supplemento Ordinario n. 25.

<sup>37</sup> Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 1: “In favore del Comune di San Colombano al Lambro, interamente compreso nel territorio dell’azienda socio-sanitaria di Lodi ancorché appartenente alla Provincia di Milano, è riconosciuto un contributo, pari a 500.000 euro per l’anno 2020, ad integrazione di quanto determinato con decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno 27 maggio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 5 giugno 2020”. Si tratta del contenuto del nuovo comma 1-*bis* dell’originario articolo 112 del decreto-legge.

<sup>38</sup> Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 1: è il contenuto del 1° comma del nuovo articolo 112-*bis*.

<sup>39</sup> Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 1: è il contenuto del 3° comma del nuovo articolo 112-*bis*, che così recita: “Al fine della ripartizione del fondo di cui al comma 1 tra i Comuni beneficiari, si tiene conto, sulla base della popolazione residente, dei Comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa in cui, per effetto di specifiche disposizioni statali o regionali applicabili per un periodo non inferiore a quindici giorni, è stato imposto il divieto di accesso e di allontanamento a tutti gli individui comunque ivi presenti; per i restanti Comuni, si tiene conto dell’incidenza, in rapporto alla popolazione residente, del numero dei casi di contagio e dei decessi da Covid-19 comunicati dal Ministero della salute e accertati fino al 30 giugno 2020”.

con riferimento al menzionato avviso di rettifica<sup>40</sup>; i due restanti, per la declaratoria di illegittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 112 del decreto-legge n. 34/2020<sup>41</sup> e degli articoli 112, 1° comma, 112, comma 1-*bis* e 112-*bis* della legge di conversione n. 77/2020<sup>42</sup>.

Con il ricorso *ex* articolo 39 della legge n. 87/1953<sup>43</sup>, la Regione ha inteso far leva, in particolare, sulla pretesa violazione dell'articolo 77 Cost., a fronte dell'irrituale utilizzo dell'avviso di rettifica, impiegato non già al fine di apportare correzioni meramente materiali – vale a dire, lo scopo fisiologico per il quale tale strumento è stato predisposto dall'ordinamento –, bensì con l'obiettivo di addivenire ad una vera e propria modifica (non certo di semplice facciata) dei contenuti sostanziali di una specifica disposizione del decreto-legge, nel segno di un'apparente (e sorprendente) noncuranza per le più basilari regole che presiedono al procedimento legislativo, così come delineato dalla Carta costituzionale.

Le successive censure sollevate dalla Regione (incentrate, *in primis*, sulla violazione dell'articolo 3, nonché degli articoli 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.) sono comuni tanto al ricorso per conflitto di attribuzione, quanto – ed è ciò che maggiormente interessa in questa sede – ai due ricorsi per illegittimità costituzionale. Nel prospettarle, la difesa regionale premette una serie di considerazioni in punto di ammissibilità delle impugnative, riprendendo puntualmente la giurisprudenza della Corte in materia di “ridondanza”<sup>44</sup>: vale a dire, quella giurisprudenza – intorno alla quale ci si soffermerà, più ampiamente, *infra* – relativa alla natura delle violazioni denunciabili, da parte delle Regioni, nei giudizi in via principale. Così, a fronte degli stringenti limiti imposti, in questo senso, dalla Corte, la Regione Veneto – onde fornire la necessaria (ma, non certo, agevole) dimostrazione di come le prospettate violazioni costituzionali “ridondassero”, in via indiretta, sulle proprie attribuzioni – si premura di fornire una variegata argomentazione. Infatti, negli atti del giudizio<sup>45</sup>, la Regione provvede, innanzi tutto, ad indicare puntualmente le competenze che risulterebbero lese per effetto dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate: nello specifico,

---

<sup>40</sup> Ricorso per conflitto di attribuzione n. 4/2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Prima Serie Speciale, Corte costituzionale, n. 37, 9 settembre 2020).

<sup>41</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 60/2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Prima Serie Speciale, Corte costituzionale, n. 37, 9 settembre 2020).

<sup>42</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 82/2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Prima Serie Speciale, Corte costituzionale, n. 44, 28 ottobre 2020).

<sup>43</sup> Sulla base di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'impugnativa contro un avviso di rettifica – il quale, come si vedrà, non rappresenta un atto legislativo o un atto avente forza di legge, essendo di competenza del Ministro della Giustizia ovvero del Presidente del Consiglio dei ministri – può essere ammissibilmente proposta soltanto mediante conflitto di attribuzione, e non, invece, con ricorso per declaratoria di illegittimità costituzionale. Si veda, ad esempio e a tal proposito, la sentenza 21 aprile 1994, n. 152: v. *infra*, sub 5, b).

<sup>44</sup> Corte cost., sent. 27 maggio 2021, n. 108, punto 1.3 del *Ritenuto in fatto*: “In via preliminare, la Regione (richiamando alcuni passi della sentenza n. 155 del 2006 di questa Corte) si dice consapevole, per un verso, che la censura non possa assumere autonomo rilievo, ma deve essere tale da rendere manifesto un *vulnus* alla propria sfera di competenza, che nello specifico attiene all'autonomia amministrativa e finanziaria; e, per l'altro, che vi sia una motivazione sufficiente in ordine ai profili di una possibile ridondanza delle predette violazioni sul riparto di competenza, mediante l'indicazione della specifica competenza che risulterebbe lesa e le ragioni di tale lesione (si cita la sentenza n. 56 del 2020)”.

<sup>45</sup> V., in particolare, i ricorsi nn. 60/2020 e 82/2020, cit., spec. sub 1, a), dell'esposizione in diritto.

viene prospettata (in aggiunta rispetto all’elencazione di specifiche potestà legislative) la compromissione della potestà amministrativa e di quella finanziaria<sup>46</sup>, a fronte della (non così agevolmente contestabile, a lume di buon senso) circostanza in base alla quale, “ove i Comuni, ricompresi nella cosiddetta zona rossa delle province di Padova, Treviso e Venezia, fossero ammessi ad usufruire dei benefici, di cui all’art. 112 del decreto-legge n. 34/2020, questi diverrebbero risorsa da includere in una posta di bilancio, in entrata e in uscita, alla voce (...) ‘interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l’emergenza sanitaria Covid-19’ (...). Dall’esclusione, consegue l’evidente menomazione di competenze attinenti l’amministrazione e la finanza, che la Regione Veneto fa valere (...) con specifico riferimento alla sfera di autonomia – oltre che propria – degli enti locali (...). Tra l’altro, l’assenza di queste disponibilità da parte dei Comuni, l’obbligherà ad intervenire, sottraendo, in tal modo, risorse (...) destinate a fronteggiare urgenze dell’intera comunità regionale”<sup>47</sup>. Inoltre, al fine di corroborare una siffatta prospettazione – e nell’ottica (di certo, non secondaria, anche alla luce della vasta giurisprudenza costituzionale in materia) di rivestire ulteriormente di concretezza le indicazioni fornite, in tal senso, alla Corte –, la ricorrente, nell’ambito delle memorie illustrative successivamente depositate, ha provveduto a menzionare specifici provvedimenti, a mezzo dei quali la Regione aveva inteso adottare iniziative di sostegno economico a favore dei Comuni maggiormente colpiti dall’emergenza epidemiologica<sup>48</sup>, oltre che a fare costante riferimento – a fronte della contestazione, mossa dall’Avvocatura generale dello Stato, di non aver fornito alcuna dimostrazione circa le “ripercussioni reali”<sup>49</sup> che le disposizioni impugnate avevano prodotto sulla situazione, economica e sociale, degli enti locali veneti – ai dati (puntuali ed incontestabili) contenuti nel Rapporto Censis<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> V. Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 7.2 del *Ritenuto in fatto*: “La Regione Veneto ricorda che ad essa è riconosciuta una potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza sul lavoro, di istruzione e formazione professionale, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi. Di una potestà legislativa residuale in materia di agricoltura, commercio, turismo e assistenza sociale. Relativamente a tali attribuzioni, la Regione sarebbe legittimata a porre in essere atti e provvedimenti amministrativi (art. 118 Cost.) e interventi di carattere finanziario (119 Cost.) destinati al sostegno delle comunità locali, in nome oltretutto del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost.”.

<sup>47</sup> Ricorsi nn. 60/2020 e 82/2020, cit., *sub* 1, a), dell’esposizione in diritto.

<sup>48</sup> È il caso della deliberazione della Giunta regionale del Veneto 28 luglio 2020, n. 1015, recante “Attuazione art. 87 del d.l. 18 del 17.03.2020, convertito nella l. n. 27 del 24.04.2020”.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 2.2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>50</sup> CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020*, FrancoAngeli, Roma, 2020, che, in più di un’occasione, opera specifici riferimenti alla drammatica situazione nella quale si sono trovati a versare, nel corso dell’anno 2020, gli enti locali substatali e, in modo particolare, i Comuni italiani: ad esempio, “Il ruolo dei Comuni è stato (...) essenziale (...) nel rendere capillarmente operative sul territorio alcune importanti iniziative nazionali e regionali: si pensi alla distribuzione delle mascherine alla popolazione o alla gestione dei buoni spesa” (ivi, p. 288); e ancora: “l’azione dei Comuni si è focalizzata su tre questioni chiave della cosiddetta fase 2: il rilancio delle attività economiche locali, la gestione della mobilità urbana, la condizione dei bambini e ragazzi privati per mesi della scuola in presenza e delle relazioni con i compagni” (ivi, p. 289). Come è, concretamente, possibile un “rilancio delle attività economiche locali”, da parte dei Comuni, in assenza di adeguate risorse?

Quanto alle specifiche contestazioni di merito, la Regione – come si è già accennato – deduce, in primo luogo, la violazione dell’articolo 3 Cost., nella misura in cui l’esclusione (peraltro, operata in modo senz’altro discutibile) dalle citate provvidenze dei (soli) Comuni insistenti nelle Province di Padova, Treviso e Venezia sarebbe stata “irragionevole”<sup>51</sup>; in secondo luogo, la violazione degli articoli 5 (dal momento che la norma censurata avrebbe prodotto “il singolare effetto di beneficiare due volte le comunità territoriali ammesse: per la parte spettante e per quella, non spettante, acquisita a carico dei beneficiari illegittimamente esclusi”<sup>52</sup>), 114<sup>53</sup>, 118 (a fronte del fatto che “non sarebbero stati rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”<sup>54</sup>) e 119 Cost. (poiché “la mancata iscrizione nei bilanci comunali” dei benefici *de quibus* avrebbe determinato una “sopravvenuta carenza”, che la Regione sarebbe stata chiamata a colmare<sup>55</sup>).

Venendo, ora, ad una sintetica rassegna delle difese statali, deve essere rilevato come l’Avvocatura generale abbia, in primo luogo, contestato l’inammissibilità dei ricorsi regionali sotto un duplice profilo: da un lato, quello della carenza di interesse (considerata l’introduzione del menzionato fondo di 40 milioni di euro, da parte dell’articolo 112-*bis* della legge di conversione, a favore dei Comuni non destinatari del fondo di 200,5 milioni<sup>56</sup>); dall’altro, quello della carenza di legittimazione ad agire in giudizio, a fronte della pretesa insufficienza della motivazione fornita dalla Regione, nell’ambito dei tre ricorsi presentati, in ordine alla “ridondanza” delle violazioni costituzionali censurate sul piano delle proprie competenze<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 1.3.3 del *Ritenuto in fatto*: “Nello specifico, la ricorrente si duole dell’esclusione degli enti dichiarati zona rossa e rientranti in tali Province, i quali verserebbero nelle medesime condizioni degli enti inclusi tra i destinatari delle risorse del fondo istituito dalla disposizione impugnata, e verso i quali il trattamento avrebbe dovuto, invece, essere identico a quello previsto per gli enti inclusi. Gli enti esclusi avrebbero, pertanto, dovuto ricevere lo stesso trattamento riconosciuto a quelli ricompresi nella formulazione dell’art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, così come risultanti a seguito della rettifica”.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 1.4.1 del *Ritenuto in fatto*: “Verrebbe, in altri termini, a determinarsi una lesione del principio autonomistico, poiché verrebbero riservati trattamenti differenziati a centri di autonomia che versano nelle medesime condizioni. Tale irragionevole sottrazione di risorse (...) porterebbe a disattendere l’uniformità del regime giuridico, in una situazione in cui detta uniformità si rivela essenziale”.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 1.4.2 del *Ritenuto in fatto*: “L’irragionevole discriminazione, che ha riguardato i Comuni delle Province venete escluse dal fondo istituito dalla disposizione impugnata, avrebbe fatto venir meno ‘il necessario coordinamento imparziale delle competenze, le quali saranno esercitate dagli enti territoriali interessati (...) in condizioni comparativamente degradate’, pur versando in identiche situazioni di fatto rispetto ai Comuni ammessi al suddetto fondo”.

<sup>54</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 1.4.3 del *Ritenuto in fatto*: “Secondo la ricorrente, l’interferenza nell’esercizio delle funzioni amministrative locali’ inciderebbe sulla posizione prioritaria che dovrebbe essere riconosciuta ai Comuni, allorché si decida sull’allocazione delle funzioni amministrative”.

<sup>55</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 1.4.4 del *Ritenuto in fatto*: comportando, di conseguenza, “anche una illegittima compressione dell’autonomia finanziaria di quest’ultima”.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>57</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 2.2 del *Ritenuto in fatto*: “Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, la difesa statale pone in evidenza (...) che la lesione delle competenze costituzionali deve essere concreta e attuale, non potendo, invece, essere semplicemente ipotizzata o paventata in relazione a un intervento normativo primario che si assume illegittimo (...). E si aggiunge – sempre richiamando la giurisprudenza di questa Corte – che le Regioni possono evocare parametri diversi da quelli che sovrintendono il riparto di competenza solo se la violazione denunciata sia

Per quanto concerne, invece, il merito delle censure regionali, la difesa erariale – nel propugnare la tesi dell’infondatezza dei ricorsi – sostiene la legittimità dell’operato del legislatore, in particolare alla luce del fatto che l’avviso di rettifica “sarebbe stato effettivamente finalizzato a correggere e a riportare ad unità e coerenza il complesso normativo” dettato dal decreto-legge n. 34/2020, perseguendo, in tal modo, l’obiettivo di evitare l’erogazione di “provvidenze a pioggia”, nonché di calibrare “gli interventi in relazione alle diverse condizioni nelle quali si erano venuti a trovare i Comuni lombardi rispetto agli altri”<sup>58</sup>. Inoltre, ad avviso della Presidenza del Consiglio, sarebbe da ritenersi totalmente soddisfattiva – per i Comuni del padovano, del trevigiano e del vicentino – la nuova dotazione di 40 milioni di euro, prevista, in luogo di quella originaria, in sede di conversione del decreto<sup>59</sup>.

In ordine alle questioni sin qui prospettate, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza 27 maggio 2021, n. 108<sup>60</sup>.

Con riferimento a tutti i ricorsi proposti, la Corte – in via preliminare – ribadisce, richiamando la propria giurisprudenza sul punto<sup>61</sup>, la piena legittimazione delle Regioni a denunciare – tanto attraverso il conflitto di attribuzione, quanto per mezzo dei giudizi di legittimità costituzionale – la violazione di prerogative proprie degli enti locali subregionali<sup>62</sup>.

Con specifico riguardo al conflitto di attribuzione, il Collegio – dopo aver respinto l’eccezione fondata sulla carenza, in capo alla Regione, dell’interesse a ricorrere<sup>63</sup> – accoglie quella basata sulla circostanza che la ricorrente “non avrebbe prospettato la lesione di una propria sfera di attribuzioni”. Così, richiamando la propria giurisprudenza sul punto<sup>64</sup>, la Corte sostiene che la Regione Veneto, con riferimento ad alcuni

---

potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e sia, altresì, adeguatamente motivata la ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze costituzionalmente stabilito”.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, n. 108, punto 2.3.1 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>59</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 2.3.2 del *Ritenuto in fatto*: tale provvidenza, in particolare, “sarebbe commisurata alla gravità, all’incidenza epidemiologica ed al numero degli abitanti colpiti, senza che sia determinata la denunciata violazione dei principi che regolano l’attività delle autonomie locali”.

<sup>60</sup> Presidente: Giancarlo Coraggio; redattore: Franco Modugno. L’udienza pubblica – la cui registrazione integrale è disponibile nel sito *web* della Corte – si è tenuta il 23 marzo 2021: non si è trattato di una mera formalità.

<sup>61</sup> Vengono menzionate, in particolare, Corte cost., sentt. n. 195/2019; n. 17/2018; n. 205/2016.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>63</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.2 del *Considerato in diritto*: “Il resistente afferma, infatti, che le provvidenze finanziarie, che si assumono sottratte ai Comuni veneti ricadenti in ‘zona rossa’, in conseguenza della correzione della rubrica e del testo dell’art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, sono state invece destinate a questi ultimi mediante l’art. 112-*bis* dello stesso decreto-legge, come convertito (...). Sarebbero, così, prive di fondamento le censure secondo cui, a seguito della rettifica operata sul testo dell’art. 112 del citato decreto-legge, si sarebbero in concreto prodotte la violazione delle prerogative regionali e la disparità di trattamento tra le popolazioni locali maggiormente colpite dalla pandemia. – L’eccezione non può essere accolta. – È pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che, a rilevare nel conflitto fra enti, è l’interesse all’accertamento della violazione o menomazione del riparto costituzionale delle attribuzioni (...), interesse che si sostanzia nella rimozione della situazione di incertezza in ordine a tale riparto, al punto che irrilevanti sono, sia l’esaurimento degli effetti dell’atto impugnato, sia più in generale le sopravvenienze di fatto in corso di giudizio”.

<sup>64</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.3 del *Considerato in diritto*: “Secondo il costante orientamento di questa Corte, le Regioni ‘possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni (...) quando esse lamentino non una qualsiasi lesione,

parametri, si sia “limitata a denunciarne la violazione ad opera dell’avviso di rettifica, senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in qual modo la denunciata illegittimità del citato avviso si rifletta su di esse”; mentre, con riguardo ad altri, che abbia ommesso di dimostrare “gli effetti concreti che la denunciata illegittimità dell’atto impugnato avrebbe prodotto” sulle proprie attribuzioni, avendo soltanto provveduto ad “una generica e potenziale prospettazione delle competenze costituzionali coinvolte nel caso di specie”<sup>65</sup>.

Ma è l’inciso che segue<sup>66</sup> a lasciare particolarmente sgomenti. Un’affermazione che somiglia ad uno scoglio che si erge, solitario, in mezzo ad un mare tempestoso; un estemporaneo ed illusorio barlume di speranza, sul quale, tuttavia, il naufrago sa bene che non potrà mai trovare salvezza: “Questa Corte (...) non può non rilevare le conseguenze che possono aversi sul sistema delle fonti ove non venga rispettato il confine tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie, le quali devono essere operate, ovviamente, seguendo in modo rigoroso le forme che l’ordinamento costituzionale prescrive”<sup>67</sup>.

Quanto alle questioni di legittimità costituzionale, le medesime – al pari del conflitto di attribuzione – vengono dichiarate inammissibili, dal momento che “Le censure della Regione Veneto non rispettano i requisiti tracciati dalla giurisprudenza” della Corte (puntualmente richiamata, attraverso ampi stralci, che costituiscono gran parte della motivazione del provvedimento), in forza della quale le Regioni “possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse Regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (...)”<sup>68</sup>. Inoltre, la Corte ricorda di aver “ritenuto possibile motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l’indicazione dell’art. 119 Cost.”, con la precisazione che, tuttavia, è necessario, in tal caso, “che

---

ma una lesione di una propria competenza costituzionale’ (sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 1996). Se ciò non si verifici, ‘e tuttavia si prospetti l’illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare’ la ripartizione costituzionale delle competenze (*ex multis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 263 del 2014 e n. 380 del 2007) o, comunque sia, se non vengano date prova e adeguata motivazione di tale alterazione, il conflitto non può ritenersi ammissibile”.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>66</sup> Sul quale si tornerà in seguito: *sub* 5, c).

<sup>67</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>68</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1 del *Considerato in diritto*: si tratta di una citazione di Corte cost., sent. n. 56/2020 (ma viene indicata anche una lunga serie di ulteriori precedenti conformi).

la ricorrente argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale<sup>69</sup>.

Così, il Giudice delle leggi contesta (ancora una volta) alla Regione di aver motivato “in modo generico e apodittico sulle ragioni per le quali le pretese violazioni ridonderebbero sulle attribuzioni dei Comuni veneti e su quelle proprie”, ritenendo che la ricorrente non sia “andata oltre la insufficiente indicazioni delle competenze regionali”<sup>70</sup>.

Pertanto, in definitiva, sia il conflitto di attribuzione tra enti, sia tutte le questioni di legittimità costituzionale, formulate dalla Regione Veneto, vengono dichiarate inammissibili, a seguito della riunione dei tre giudizi.

#### **4. La ridondanza: profili critici di una giurisprudenza scostante**

Come è noto, la riforma costituzionale del 2001 – nonostante abbia novellato, in modo tutt'altro che trascurabile, il disposto dell'articolo 127 Cost.<sup>71</sup> – non ha, tuttavia, inciso sulla natura dei vizi denunciabili, da parte dello Stato e delle Regioni, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Così, non può certo ritenersi superata, oggi, questa constatazione di Livio Paladin, risalente ad appena un decennio dopo l'entrata in vigore della Costituzione: “il ricorso diretto statale si fonda su qualunque vizio di sostanza delle leggi regionali, a differenza del parallelo ricorso regionale, rivolto contro le sole azioni statali sostitutive (...): onde, in concreto, deriva che il Governo della Repubblica, a differenza del

---

<sup>69</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1 del *Considerato in diritto*, sulla scorta di Corte cost., sentt. n. 79/2018 e n. 194/2019 (oltre che, ancora una volta, sulla base di numerosi, altri richiami giurisprudenziali). Così prosegue la Corte: “Su tali basi, sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi in cui ‘i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è [anche] la pretesa lesione dell’esercizio delle funzioni amministrative regionali’ (così, ancora, sentenza n. 79 del 2018 e, in senso analogo, sentenza n. 194 del 2019)”: *ibidem*.

<sup>70</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1.1 del *Considerato in diritto*: “Non può, infatti, certo ritenersi sufficiente la generica affermazione operata dalla Regione Veneto che le competenze coinvolte sono quella amministrativa e quella finanziaria, nulla dicendo sulla prima e limitandosi a sostenere, riguardo alla seconda, che, se i Comuni delle Province di Treviso, Padova e Venezia fossero stati ammessi ai benefici, questi ultimi sarebbero stati iscritti in ‘una posta di bilancio’ alla voce ‘interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l’emergenza sanitaria Covid-19’” (*ibidem*).

<sup>71</sup> Il quale, come è noto, prevedeva che “Ove il Consiglio regionale” – a seguito dell’esercizio, da parte del Governo, del potere di rinvio nei confronti di una legge regionale che *eccedesse* “la competenza della Regione” o *contrastasse* con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni – avesse, comunque, provveduto ad approvarla, “a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica” avrebbe potuto, “nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale”. D’altro canto, l’articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 così disponeva: “Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica *invada* la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l’azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente forza di legge”.

In merito alla novella del 2001, v., ad esempio, E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, pp. 96 ss.

Presidente della Giunta regionale, non è tenuto a provare l'esistenza d'uno specifico interesse a ricorrere in via principale<sup>72</sup>.

Invero, permane, a tutt'oggi, quella "asimmetria" del giudizio in via di azione "che la giurisprudenza del giudice costituzionale aveva, sin dai suoi primi anni di attività (...) riconosciuto come immanente al sistema"<sup>73</sup>: dunque, attualmente, lo Stato – sulla base del novellato disposto dell'articolo 127 – continua ad essere legittimato ad impugnare, in via di azione, una legge regionale per qualunque tipo di vizio; al contrario, le Regioni sono poste nella condizione di censurare, esclusivamente, specifiche violazioni delle competenze che la Costituzione riconosce loro<sup>74</sup>. Con un'eccezione: quella costituita dalla c.d. *ridondanza*.

---

<sup>72</sup> L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, pp. 175-176: là dove Livio Paladin parla di "azioni statali sostitutive", è possibile parlare – oggi, sulla base del novellato art. 127 Cost. – di *lesioni*, da parte dello Stato, delle competenze regionali: le quali, *de facto*, altro non sono che *azioni* nell'ambito delle quali lo Stato, illegittimamente, *si sostituisce* alla Regione, violandone le attribuzioni. V., altresì, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1976, p. 274, il quale rileva che lo Stato "non ha da dimostrare la sussistenza di un concreto e specifico interesse ad impugnare questa o quella legge regionale, proprio perché il semplice sospetto di un vizio di legittimità costituzionale (...) della legge regionale impugnata è sufficiente di per sé a concretare l'interesse (oggettivo) alla tutela dell'ordinamento (...)": v. *sub* 6, in conclusione.

Come è noto, è ormai annosa la questione della configurazione del giudizio in via principale in senso oggettivo (vale a dire, come controllo di legittimità costituzionale: così, ad esempio, l'appena menzionato V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 273) ovvero in senso soggettivo (dunque, quale conflitto di attribuzioni legislative): in questo senso, tra i primi, 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 ss.: in ordine a quest'ambiguità, v., già, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 248, oltre che, più di recente, 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, 19 novembre 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 112 ss. (che parla, a tal proposito, di "strabismo" del giudizio in via d'azione).

<sup>73</sup> In questo senso, F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Giappichelli, Torino, 2007. Sul punto, è utile rinviare, in generale, alla monografia di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, oltre che a C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit. Più in particolare, hanno posto in evidenza tale perdurante asimmetria, anche all'indomani della riforma del Titolo V, pronunciandosene favorevolmente, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1230 ss.; R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.*, n. 7-8/2001, p. 185; G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2260 ss.; ID., *Impugnativa di leggi regionali e nuovo art. 127 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Giappichelli, Torino, 2004, p. 39. Al contrario, ne hanno auspicato un superamento, tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *Una critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2206 ss., e 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 ss. Va da sé che, da un punto di vista puramente logico-sistematico, una tale "asimmetria" meglio si attaglierebbe ad una concezione del giudizio in via d'azione in senso oggettivo, là dove, invece, la "simmetria" dei parametri invocabili dallo Stato e dalle Regioni risulterebbe più coerente con una configurazione in senso soggettivo del medesimo.

Più di recente, intorno a questo delicato tema, v. A. GRAGNANI, *La legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale: situazione legittimante e garanzie costituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021, pp. 261 ss., e B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, spec. pp. 5 ss. Per una generale ed approfondita disamina sull'odierno stato del giudizio in via di azione, v. C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, pp. 607 ss., oltre che ID., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

<sup>74</sup> La riforma costituzionale del 2001 ha provveduto, invece, a parificare il termine di impugnazione, corrispondente a sessanta giorni tanto nel caso di ricorso statale, quanto nel caso di ricorso regionale.

Intorno al *concetto*<sup>75</sup> di ridondanza, molto si è discusso e si continua a discutere<sup>76</sup>. Si tratta, come si sa, di quel principio, di estrazione sostanzialmente giurisprudenziale, in forza del quale – in deroga rispetto alla regola generale, di cui al 2° comma dell’articolo 127 Cost. – una Regione è abilitata a far valere, nell’ambito del giudizio in via di azione, anche violazioni (da parte del legislatore statale) afferenti a parametri costituzionali extra-competenziali, purché tali violazioni, in ogni caso, si riverberino (dunque, “ridondino”) in una lesione delle attribuzioni regionali.

In questa sede, ci si limiterà a mettere in luce soltanto alcune tra le più problematiche implicazioni di questo principio, avendo riguardo, in particolare, ai singolari (paradossali?) effetti che essa ha finito per produrre sugli esiti della vicenda processuale, di cui si è appena dato conto.

a) Ricostruire gli esatti confini del concetto di ridondanza è impresa tutt’altro che agevole; soprattutto, a fronte di una giurisprudenza della Corte costituzionale assai scostante<sup>77</sup>, nella quale è possibile rinvenire

<sup>75</sup> V. *supra*, sub 1.

<sup>76</sup> Tra i più recenti, l’argomentato ed esaustivo saggio di C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, pp. 206 ss. e il contributo, assai condivisibile, di E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 24 marzo 2020. V., inoltre, le considerazioni di F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza “in concreto” e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, pp. 1137 ss.; C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, pp. 737 ss.; D. TEGA, *I ricorsi regionali contro i decreti sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 413 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 298 ss.; D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 237 ss.; M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, cit.

Come nota, accortamente, C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale*, cit., pp. 636 ss. (in senso analogo, ID., *La garanzia dell’unità della Repubblica*, cit., pp. 293 ss.), “il rapporto tra vizio extra-competenziale e attribuzione evocata in giudizio (...) può essere inteso in un’accezione *sostanziale*, nel senso di considerare necessario, almeno in astratto, la sussistenza di un titolo competenziale che legittimi la Regione ad agire in giudizio, oppure in senso *formale* o *processuale*, quale onere argomentativo, gravante sulla ricorrente, di indicare, nel dettaglio, l’attribuzione indirettamente lesa”.

Così, l’Autore – nel tentativo di sistematizzare le diverse posizioni espresse dalla dottrina giuspubblicistica sviluppatasi a seguito della riforma del Titolo V – individua tre fondamentali opzioni teorico-ricostruttive (dotate, tuttavia, di considerevoli ricadute di carattere pratico: ivi, 637-638) in ordine al concetto, e alla portata, della ridondanza: in primo luogo, quella volta a sostenere che “l’evocazione dei parametri non attinenti al riparto delle competenze” sarebbe da ritenere ammissibile “ogni volta che il vizio”, *sic et simpliciter*, “produca un effetto riflesso sulle attribuzioni regionali”; in secondo luogo, quella in forza della quale l’impugnativa, al fine di superare il vaglio di ammissibilità, “dovrebbe” necessariamente “riguardare norme che pongono obblighi normativi nei confronti delle attribuzioni (legislative, amministrative, o finanziarie) delle Regioni”, con la conseguenza che “la lesione indiretta non richiederebbe l’accertamento preliminare della violazione delle competenze, atteggiandosi come vizio autonomo”; in terzo luogo, quella – che si colloca in una posizione “intermedia” tra le due appena richiamate – “che non attribuisce al vizio di ridondanza un’autonoma consistenza, ma lo considera una particolare modalità di violazione delle competenze”. Sul punto, v. *infra*, sub f), spec. nella parte finale.

<sup>77</sup> Sul punto, ad esempio, D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 237 ss.: “la stessa giurisprudenza costituzionale ammette il ricorso a parametri esterni, a condizione che vi sia un legame fra la loro violazione e la sfera di competenza dell’ente pregiudicato: il problema sta nel *tracciare i confini di questa legittimazione*, alla luce della definizione che ne dà la Corte, nonché guardando alla casistica in materia, che tuttavia non riescono a chiarire una volta per tutte in che termini e a quali condizioni la violazione di una norma costituzionale, volta a tutelare valori ben diversi dall’autonomia regionale, possa pregiudicarne al contempo la realizzazione, ciò che dà luogo – per conseguenza – ad una *notevole discontinuità* nell’ammettere o meno simili impugnative” (i corsivi sono miei); e, soprattutto, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., p. 2, il quale nota che “continua a non essere del tutto definito il concetto di ‘ridondanza’ e, conseguentemente, in cosa si sostanzia l’onere

le più disparate definizioni del principio in parola, che finiscono per rivelarsi, molto spesso, in stridente contraddizione (lessicale, prima; logica, poi) tra loro. Così, con riguardo all'ammissibilità delle impugnative regionali fondate su parametri non direttamente attinenti al riparto delle competenze, il Giudice delle leggi ha variabilmente richiesto – come è stato messo in luce, in modo molto accurato – ora una “*esclusione o limitazione*”; ora un’“*incidenza*”; ora una “*compressione*”; ora una “*vulnerazione*”; ora una “*violazione*” o “*menomazione*”; ora una “*lesione*” delle sfere di attribuzione spettanti alle Regioni<sup>78</sup>; altrove, invece, “la Corte si accontenta di molto meno, limitandosi a verificare se le norme impugnate siano potenzialmente *incidenti* sulle attribuzioni regionali, con affermazioni che suonano quasi tautologiche”<sup>79</sup> (così, il Collegio si è talora limitato a richiedere un mero “collegamento eziologico” tra “le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione” e le “pretese lesioni alla propria autonomia”<sup>80</sup>).

b) L'instabilità della prassi giurisprudenziale risulta particolarmente apparente con riguardo all'onere motivazionale richiesto alle Regioni ricorrenti in punto di ridondanza. Così, ad esempio, la Corte sembra assumere posizioni discordanti, addirittura nell'ambito di pronunce immediatamente successive: è il (celebre) caso, ad esempio, delle sentenze nn. 194 e 195 del 2019, relative alla pretesa illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del c.d. “decreto sicurezza” (decreto-legge n. 113/2018): se, infatti, nella prima si richiede che sia “enunciata e adeguatamente argomentata la *compressione* degli spazi di autonomia” spettanti alle Regioni, le quali sono chiamate a “*dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze*”<sup>81</sup> (dunque: *dimostrazione concreta di una compressione* delle competenze costituzionalmente riconosciute<sup>82</sup>); nella seconda, “la Corte ritiene sufficiente, ai fini della

---

di motivazione che incombe sulle Regioni affinché un loro ricorso (proposto su disposizioni diverse da quelle attributive delle competenze) possa superare il vaglio di ammissibilità. (...) la ridondanza è un po' come il vento, con cui condivide alcuni connotati simbolici: quello di *inconsistenza* (...), di *volubilità* (...), ma talvolta anche di *forza rinnovatrice* (...) o addirittura *sovvertitrice* (...). Cfr., tra l'altro, A. PERTICI - E. ROSSI, *Il giudizio in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 151 ss.

<sup>78</sup> Tale ricostruzione è stata operata da E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi*, cit., p. 3, sulla base di un'accurata analisi della giurisprudenza costituzionale in materia. Così, l'Autore segnala che l'espressione *esclusione* è comparsa, ad esempio, nella sent. n. 50/2005; *incidenza*, nella sent. n. 278/2010; *compressione*, nella sent. n. 52/2010; *vulnerazione*, nella sent. n. 196/2004; *violazioni o menomazioni*, nella sent. n. 116/2006; *lesione* nella sent. n. 249/2009.

<sup>79</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., 2, sulla scorta di Corte cost., sentt. n. 154/2017, n. 261/2017, e n. 101/2018.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. n. 169/2017, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>81</sup> Corte cost., sent. n. 194/2019, punto 9.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>82</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza “in concreto” e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, cit., p. 1141: “la Corte sembra mostrare una maggiore rigidità nel valutare le motivazioni addotte dalle Regioni rispetto a tale indiretta lesione, richiedendo in particolare la dimostrazione della ‘ridondanza in concreto’ dei vizi prospettati sulle competenze regionali”: tale peculiare aggravio motivazionale dovrebbe valere, a detta della Corte, solo “in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato” (Corte cost., sent. n. 194/2019, punto 8.5 del *Considerato in diritto*): v. *infra, sub c*). V., inoltre, il commento di C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, pp. 1152 ss.

ammissibilità della censura extra-competenziale, la mera ‘prospettazione’ della lesione e non la ‘dimostrazione concreta’, richiesta nella sentenza n. 194/2019<sup>83</sup>.

Ora, la sentenza n. 108/2021 si pone perfettamente nel solco di questa (non certo encomiabile) tradizione, nel momento in cui, nella motivazione in punto di (in)ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, la Corte giunge a giustapporre due precedenti giurisprudenziali che, a ben vedere, non paiono così agevolmente conciliabili. Da un lato, infatti, il Giudice delle leggi richiama l’attenzione sulla necessità che “la violazione denunciata sia *potenzialmente idonea* a determinare una lesione” delle attribuzioni regionali; che le Regioni “motivino sufficientemente in ordine ai profili di una *possibile* ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze”; che venga assolto l’onere di operare una mera “*indicazione* della specifica competenza regionale” asseritamente trasgredita. Dall’altro, la Corte, con specifico riferimento alla censura fondata sull’articolo 119 Cost., mette in luce come sia “necessario che la ricorrente argomenti *in concreto* in relazione all’entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua *concreta* incidenza sull’attività di competenza regionale”<sup>84</sup>.

Occorre ammettere, forse, che la consequenzialità logica e la coerenza lessicale non appaiono, *ictu oculi*, le qualità più pregevoli – ed immediatamente distinguibili – dei due passaggi appena menzionati. Infatti, si fatica a comprendere, in tutta franchezza, come sia possibile argomentare *in concreto* in ordine ad una violazione *potenziale* e ad una ridondanza *possibile*: si tratterebbe, infatti, di rinnegare Aristotele e la stessa, ontologica distinzione tra essere *in potenza* ed essere *in atto*<sup>85</sup>. Ciononostante, la Corte, in poche righe, sembra assumere, per un verso, un atteggiamento permissivo, nella misura in cui pare accontentarsi della prospettazione di una potenziale idoneità della violazione denunciata a riverberarsi sulla sfera delle attribuzioni regionali, attraverso la mera indicazione della competenza asseritamente incisa; per altro verso, un approccio piuttosto rigoroso, là dove richiede una argomentazione in concreto con riguardo all’incidenza (a sua volta, qualificata come “concreta”) che l’asserita illegittimità costituzionale avrebbe prodotto sulle competenze riconosciute alla Regione. Dunque, le due impostazioni – l’una, più lassista; l’altra, più rigida –, che si rinvengono, piuttosto variabilmente, nelle pronunce con le quali la Corte definisce i giudizi in via di azione proposti dalle Regioni avverso la legislazione statale, si ritrovano, qui,

---

<sup>83</sup> C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., p. 243: “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 [nel caso in cui le norme censurate rientrino nella competenza esclusiva statale] e ciò che rileva è soltanto la ‘potenziale idoneità ad incidere’ su attribuzioni regionali”.

In senso analogo, C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 1160, il quale nota che “la Corte nella sent. 194/2019 ha ritenuto che la *dimostrazione concreta* della lesione indiretta di competenza fosse condizione di ammissibilità, mentre nella sent. 195/2019 ha ritenuto sufficiente la *prospettazione* della lesione (...)”.

<sup>84</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1. del *Considerato in diritto*. I corsivi sono miei.

<sup>85</sup> Cfr. ARISTOTELE, *Metafisica*, IX, 1.

condensate all'interno della medesima sentenza, l'una di seguito all'altra. Il risultato coincide con una contraddizione in termini; e con un effetto non poco disorientante per il lettore (e, più in generale, per il cittadino).

c) Peraltro, è necessario rilevare che questo genere di argomentazione “in concreto” è stata, in altre circostanze, richiesta dalla Corte, là dove le disposizioni legislative impugnate in via di azione vertessero in una materia contrassegnata da una competenza statale esclusiva: è in queste occasioni, infatti, che il Giudice delle leggi, più che altrove, sembra postulare un aggravamento dell'onere motivazionale posto a carico della Regione ricorrente. È il caso, ad esempio, proprio della sentenza (poc'anzi menzionata, e puntualmente citata dalla Corte) n. 194/2019, resa all'esito di un giudizio nel quale erano state censurate alcune disposizioni del c.d. “decreto sicurezza”, come tali incidenti sulle materie (squisitamente statali) della condizione giuridica dello straniero, dell'immigrazione, del diritto d'asilo, dell'ordine pubblico<sup>86</sup>: disposizioni che, per loro natura, “esauriscono i loro effetti in un ambito che, per definizione, *esclude* le competenze regionali e, quindi, qualsiasi ridondanza che non sia di mero fatto”<sup>87</sup>.

Un tale appesantimento dell'onere motivazionale, dunque, può essere astrattamente ritenuto condivisibile, nel caso in cui la Regione pretenda di censurare la legittimità di disposizioni che, in quanto relative ad una materia di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, Cost., si presterebbero più raramente (o più difficilmente) a toccare gli spazi di autonomia regionale, rispetto al caso in cui l'impugnativa riguardasse norme incentrate su settori di legislazione concorrente.

Alla luce di una premessa siffatta, allora, desta ancor più stupore la scelta, operata dalla Corte nell'ambito della sentenza n. 108/2021, di ritenere necessaria, ai fini dell'ammissibilità delle questioni prospettate, un'argomentazione “in concreto”. Infatti, in relazione alle disposizioni impugnate – in quanto attributive

---

<sup>86</sup> In ordine a quest'aggravio motivazionale, richiesto nella sentenza n. 194/2019, v. F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza “in concreto” e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, cit., p. 1144: “la Corte richiama le Regioni ad un onere motivazionale particolare, ossia ‘quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali’”. E ancora: “ciò che assume valore dirimente nella decisione della Corte è l'esclusività delle competenze statali (...) nell'ambito delle quali è ascrivibile la normativa impugnata (...)” (ivi, p. 1145); di qui, il “maggior rigore che la Corte chiede nei casi in cui le Regioni invochino parametri estranei al Titolo V in materie di competenza esclusiva statale, pur ammettendo che anche in questi casi le Regioni possano lamentare una lesione indiretta delle proprie competenze” (ivi, p. 1150).

In senso analogo, C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 1159, il quale rileva che, nel caso di specie, “La Corte (...) parrebbe ‘compensare’ l'espansione della ridondanza alle materie esclusive statali accentuando gli oneri motivazionali delle Regioni: esse dovrebbero non solo prospettare la lesione indiretta di competenza, argomentando in maniera sufficiente, ma dovrebbero dare una *dimostrazione positiva* di essa ‘in concreto’”, e C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., p. 240: “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”.

<sup>87</sup> D. TEGA, *I ricorsi regionali contro i decreti sicurezza*, cit., p. 415.

di benefici economici a favore degli enti locali maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria –, non viene in rilievo alcuna competenza di esclusiva spettanza statale. Anzi: si tratta, in tutta evidenza, di norme che investono direttamente l'interesse particolare dei Comuni destinatari a vedersi attribuite delle provvidenze economiche, allo scopo di far fronte alle esigenze del tessuto sociale ed imprenditoriale insistente sui propri territori. In un caso di questo tipo, è evidente che nessun tipo di istanza 'protezionistica' della sfera di legislazione esclusiva dello Stato (istanza che, come si è visto, si risolve in un aggravio dei requisiti di ammissibilità delle impugnative regionali) può essere – prima di tutto, a rigore di logica – invocata. Ne deriva che il richiamo, operato dalla Corte<sup>88</sup>, alle sentenze n. 79/2018 (relativa all'impugnazione di alcune disposizioni della legge di bilancio) e n. 194/2019 (concernente le censure mosse nei confronti del decreto sicurezza) non può certo dirsi calzante rispetto alla materia (in tutta evidenza, quanto mai estranea rispetto ad un interesse prettamente "centrale") di cui si sta discutendo in questa sede.

d) A fronte della singolare richiesta di assolvimento di un siffatto onere probatorio (argomentazione *in concreto* di una violazione *potenzialmente idonea* a ledere le attribuzioni regionali), la Corte si limita a rilevare che "la ricorrente (...) motiva in modo generico ed apodittico sulle ragioni per le quali le pretese violazioni ridonderebbero sulle attribuzioni dei Comuni veneti e su quelle proprie"<sup>89</sup>.

Già in altre occasioni, al Giudice delle leggi è stato contestato di ricorrere ad un "esame sbrigativo"<sup>90</sup> delle questioni relative all'incidenza delle censure prospettate sul complesso delle attribuzioni regionali: e l'argomentazione offerta nell'ambito della sentenza in commento, francamente, non sembra volersi sottrarre ad un'accusa di questo genere. Infatti, merita di essere messo in luce come la Corte, nel caso di specie, sia giunta a denunciare la *genericità* e l'*apoditticità* della motivazione, contenuta nei ricorsi regionali, in ordine alla ridondanza delle violazioni prospettate... attraverso una motivazione che, anche ad una prima lettura, si rivela, a sua volta, *altrettanto generica ed apodittica*.

Invero, nulla è fatto trapelare in ordine a ciò che, nell'opinione della Corte, la Regione avrebbe dovuto dimostrare allo scopo di superare il vaglio di ammissibilità. Il Collegio rileva l'indeterminatezza delle argomentazioni regionali e sottolinea l'insufficienza dell'indicazione delle attribuzioni coinvolte: ma nulla dice circa le effettive modalità attraverso le quali la Regione avrebbe dovuto rendere determinate e sufficienti tali prospettazioni, liquidando repentinamente la questione e giungendo, nell'arco di una

---

<sup>88</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1 del *Considerato in diritto*: "così sentenza n. 79 del 2018 e, in senso analogo, sentenza n. 194 del 2019".

<sup>89</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>90</sup> Così, M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà*, cit., p. 308, ma anche C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., p. 218, la quale, pure, parla di una "valutazione talvolta sbrigativa della questione relativa al parametro extra-competenziale", con riferimento, ad esempio, a Corte cost., sent. n. 278/2010, nell'ambito della quale "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 regionali".

manciata di paragrafi (composti, pressoché integralmente, da richiami a precedenti giurisprudenziali), alla declaratoria di inammissibilità.

In realtà, in una circostanza di questo tipo, l'incidenza delle censure formulate meriterebbe, forse, di essere ritenuta addirittura *in re ipsa*: si tratta, infatti – come si è ricordato più volte –, dell'impugnazione – *in primis*, per violazione degli articoli 3, 5, 118 e 119 Cost. – di disposizioni destinate a fondare l'erogazione di provvidenze economiche a favore di alcuni Comuni, escludendone (peraltro, in modo senz'altro discutibile<sup>91</sup>) altri. Come può una tale violazione non ripercuotersi, direttamente ed immediatamente, sulla sfera di attribuzioni della Regione nella quale gli enti locali esclusi insistono? Come può, ragionevolmente, escludersi la sussistenza di una ridondanza, là dove si discute di risorse che alcuni Comuni avrebbero dovuto ricevere – in quanto rientranti nei parametri originariamente individuati dal legislatore –, e che, invece, non hanno ricevuto? Quali sono gli elementi di prova che debbono essere adottati, di fronte ad una sostanziale sottrazione (la quale, in quanto tale, si caratterizza in negativo, e non può essere dimostrata in positivo) di benefici di natura patrimoniale, che non sono stati assorbiti dai bilanci dei Comuni che avrebbero dovuto esserne destinatari?

Stando alla giurisprudenza citata dalla Corte nella sentenza n. 108/2021, la Regione avrebbe dovuto assolvere “all'onere di operare la necessaria *indicazione* della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle *ragioni* di tale lesione”, salvo poi dover argomentare “in concreto” in relazione all'entità della compressione lamentata<sup>92</sup>.

Ora, tale *indicazione* è indubbiamente presente all'interno dei ricorsi regionali (ove si fa riferimento, in particolare, alla compromissione della competenza amministrativa e, soprattutto, di quella finanziaria<sup>93</sup>), ed è, inoltre, corroborata dall'illustrazione delle *ragioni* in forza delle quali una tale lesione avrebbe meritato, secondo l'opinione della difesa regionale, di essere riconosciuta da parte della Corte: ragioni

---

<sup>91</sup> V. *infra*, sub 5, in ordine all'avviso di rettifica.

<sup>92</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1 del *Considerato in diritto*. I corsivi sono miei.

Cfr., del resto, quelle che la Corte, tradizionalmente, ritiene le “condizioni” di ammissibilità delle censure fondate su norme extra-competenziali, sancite, in particolare, da Corte cost., sent. n. 145/2016, e successivamente riprese in plurime occasioni (ad esempio, nella più volte menzionata Corte cost., sent. n. 194/2019): “la 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 (...); e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata. 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”.

Posto che l'apprezzamento della seconda condizione è rimesso alla discrezionalità della Corte, sembra, in tutta franchezza, che, nel caso di specie, la prima condizione sia stata scrupolosamente rispettata dalla difesa regionale.

<sup>93</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 60/2020, punto 1, lett. a) dell'esposizione in diritto: “Dall'esclusione, consegue l'evidente menomazione di competenze attinenti l'amministrazione e la finanza, che la Regione Veneto fa valere, anche ai sensi dell'art. 32, 2° co., della legge n. 87/1953, con specifico riferimento alla sfera di autonomia – oltre che propria – degli enti locali (...)”.

che, come si è già accennato, affondano le proprie radici nella palese circostanza secondo la quale – a fronte dell’esclusione, asseritamente illegittima, degli enti locali veneti dai più volte menzionati benefici economici (che, ove concessi, sarebbero entrati a far parte dei bilanci comunali nell’ambito di una specifica voce, come è naturale che sia) – la Regione avrebbe dovuto intervenire, a favore degli esclusi, attingendo direttamente dalle proprie casse, sottraendo risorse “destinate a fronteggiare urgenze dell’intera comunità regionale”<sup>94</sup>.

Del resto, cos’altro avrebbe potuto dedurre – “in concreto” – la Regione, nel ristrettissimo arco di tempo – sessanta giorni – previsto dall’art. 32 della legge n. 87/1953 per la proposizione del ricorso?<sup>95</sup> Di quali dati poteva effettivamente disporre, in più rispetto a quelli forniti<sup>96</sup>?

La Corte omette di fornire un qualsivoglia cenno di risposta in ordine ai quesiti appena formulati; e i tentativi, pure operati in dottrina, di attribuire alle pretese della Corte un qualche significato pratico non riescono, comunque, a spiegare che cosa – di obiettivamente attuabile entro i termini di impugnazione – la Regione avrebbe dovuto dedurre, in questa specifica occasione<sup>97</sup>.

e) Il punto nevralgico della questione si risolve, ancora una volta, nell’attribuire alla “teoria della ridondanza” un contenuto che non finisca, come spesso è accaduto ed accade, per tradirne lo scopo e per negarne, in radice, l’essenza. È necessario, infatti, non perdere di vista la distinzione – che merita di essere tenuta ben ferma – tra *potenziale incidenza* delle disposizioni legislative censurate sul riparto di competenza tra Stato e Regioni ed effettiva *violazione* delle attribuzioni regionali. Come è ovvio che sia, solo la prima opzione appena ricordata investe il vero significato del concetto di ridondanza, il quale,

---

<sup>94</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 60/2020, punto 1, lett. a).

<sup>95</sup> Art. 32, 2° comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, così come modificato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131: “La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto impugnati”.

A tal riguardo, v., ad esempio, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., p. 11: “tale incidenza in concreto si può spesso valutare soltanto – per definizione – in sede applicativa, e non certamente nei sessanta giorni di vigenza entro i quali è possibile presentare ricorso”.

<sup>96</sup> In particolare – come si è visto *supra* – la Regione ha richiamato (in specie, nella memoria illustrativa) deliberazioni di Giunta con le quali sono stati stanziati specifici fondi al fine di far fronte ad alcune necessità legate all’emergenza epidemiologica in corso, oltre che i dati – effettivamente, inequivocabili – contenuti nel Rapporto Censis relativo all’anno 2020.

<sup>97</sup> Certamente lodevole è, in questo senso, il tentativo operato da F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza “in concreto” e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, cit., p. 1144: “Volendo provare ad esplicitare tale concetto, si potrebbe declinare il riferimento alla ‘concretezza’ in tre accezioni, alternative o concorrenti tra loro: a) la necessità per le Regioni di argomentare con elementi oggettivi, determinati, verificati la lesione di proprie attribuzioni regionali; b) la necessità per le Regioni di riferirsi a circostanze che sono desumibili nella pratica ovvero nella realtà dell’esercizio delle attribuzioni regionali; c) la necessità per le Regioni di argomentare in merito alla portata applicativa delle disposizioni impugnate, anche in termini di effetti e/o conseguenze da queste prodotte”.

Ma anche quest’Autrice, subito dopo, è costretta ad ammettere che “Si tratta tuttavia di dati o elementi che, nei termini previsti per la presentazione di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, rischiano di essere difficilmente ottenibili e/o producibili, senza contare la natura astratta del giudizio”.

come si è più volte ricordato, riguarda proprio l'*attitudine* delle denunce di legittimità costituzionale rivolte contro norme di legislazione statale ad *incidere* sulla sfera di competenza<sup>98</sup> di una Regione; mentre, in tutta evidenza, tale principio non può concernere l'avvenuta violazione di una norma competenziale, dal momento che – ove già verificatasi – essa dovrebbe essere invocata quale autonomo titolo di censura. Come è stato notato, dunque, la ridondanza “ha un senso se con essa si intende legittimare le Regioni ad agire nelle ipotesi in cui la disposizione statale, pur *non violando alcuna disposizione costituzionale sulle competenze* (...) contiene misure che risultano comunque *incidenti negativamente* sulle proprie competenze”<sup>99</sup>.

È evidente, tuttavia, che la Corte – nel momento in cui si spinge a richiedere (come è avvenuto, non certo isolatamente, nel caso della sentenza n. 108/2021) una dimostrazione “in concreto” di una siffatta incidenza – rischia, in primo luogo, di confondere una valutazione in punto di ammissibilità con una vera e propria valutazione di merito (con la non trascurabile conseguenza che un'analisi di merito diverrebbe logicamente pregiudiziale per la risoluzione della questione di ammissibilità, invertendo, così, l'abituale ordine del sindacato giurisdizionale<sup>100</sup>); e, in secondo luogo, di vanificare senso e portata della teoria della ridondanza, a fronte del fatto che, così ragionando, una Regione potrebbe trovarsi nelle obiettive condizioni di assolvere ad un tale, aggravato onere probatorio soltanto nel momento in cui la violazione competenziale si è già consumata, e non quando è soltanto paventata in forza di violazioni (queste sì, effettive) di parametri costituzionali extra-competenziali.

---

<sup>98</sup> A tal proposito, merita di essere condivisa l'osservazione di E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., p. 5, il quale ha chiarito che – per evitare interpretazioni contrastanti rispetto al dettato dell'art. 127 Cost., che fa espresso riferimento ad una “lesione” (“La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione *leda* la sua sfera di competenza...”) – il concetto di “sfera di competenza” dovrebbe essere interpretato “come il complesso di ciò che le Regioni sono chiamate a realizzare nell'ordinamento costituzionale”, con la conseguenza che “una legge statale può *ledere la sfera di competenza regionale* anche *senza ledere direttamente una materia* attribuita alla Regione dalla Costituzione”. In altre parole, la giurisprudenza della Corte tende a superare “una ristretta interpretazione della competenza come mera titolarità, per intenderla piuttosto come pretesa all'esercizio delle proprie funzioni in un quadro di complessiva legittimità costituzionale”, con l'effetto che le Regioni “fanno valere il rispetto della Costituzione non a titolo di rappresentanza dei propri cittadini, ma come parte sostanziale del proprio diritto all'esercizio della propria competenza” (così, G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, p. 603).

<sup>99</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., p. 4: “ne consegue che le Regioni, nell'invocare la ‘ridondanza’, non sono tenute a dimostrare alcuna *violazione*, da parte della disposizione impugnata, delle disposizioni sul riparto di competenze (...). Ciò che invece le Regioni dovranno dimostrare è come le disposizioni statali *incidono negativamente* (ancorché legittimamente, in relazione alle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze) sulle proprie attribuzioni: senza di che, infatti, non si avrebbe interesse a ricorrere”. V., anche, ID., *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, cit., pp. 4-5, ove pure nota che “la ridondanza non può significare ‘violazione di competenze costituzionalmente attribuite’, ma qualcosa di meno (o qualcosa di diverso) rispetto a ciò: qualcosa cioè tale da non comportare *ex se* l'incostituzionalità della disposizione statale per violazione di attribuzioni regionali, e che pur tuttavia risulta pregiudizievole rispetto alle competenze regionali (...)”: con la conseguenza che “il ricorso regionale potrà limitarsi a segnalare questa ‘potenzialità’, senza necessità di motivare l'effettiva vulnerazione” (ivi, p. 9).

<sup>100</sup> Emblematica, in tal senso, è, ad esempio, Corte cost., sent. n. 37/2005, ove la Corte sembra proprio invertire i termini del sindacato giurisdizionale, così ragionando: “Una volta esclusa la 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.” (ivi, punto 4 del *Considerato in diritto* - il corsivo è mio).

f) Del resto, se un tale approccio costituisse orientamento granitico e costante della Corte costituzionale in punto di valutazione delle censure regionali non direttamente attinenti al riparto delle competenze nell'ambito dei giudizi in via principale, *nulla quaestio*: le Regioni potrebbero preventivamente valutare, anche sulla base del materiale probatorio a loro disposizione, l'opportunità o l'inopportunità dell'impugnazione; e, in ogni caso, sarebbero poste nella condizione di adeguarsi, nella redazione del ricorso, all'impostazione tradizionalmente seguita dal Collegio, al fine di superare il vaglio di ammissibilità. Tuttavia, come si è già accennato, così non è, alla luce del fatto che, nel corso dell'ultimo decennio, la Corte costituzionale, nell'apprezzamento della ridondanza, ha adottato atteggiamenti tutt'altro che univoci e, soprattutto, tutt'altro che prevedibili<sup>101</sup>: e ciò, nonostante il tradizionale assunto in forza del quale il Giudice delle leggi trarrebbe legittimazione dalla stessa *prevedibilità* delle proprie pronunce<sup>102</sup>.

A tal proposito, valgano soltanto alcuni rapidi – ma illuminanti – esempi.

La Regione Veneto è stata protagonista dei giudizi, promossi in via principale, definiti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 272/2015 e n. 65/2016.

Nell'ambito del primo, la Regione aveva impugnato una disposizione del decreto-legge n. 66/2014, in forza della quale le pubbliche amministrazioni che, nell'assolvimento dei pagamenti cui erano tenute, avessero registrato tempi superiori ai limiti specificamente stabiliti dal legislatore, non avrebbero potuto procedere, nell'anno successivo a quello nel quale era incorso il ritardo, all'assunzione di personale a qualsiasi titolo. Ebbene, in questo caso, il Collegio prende atto – senza aggiungere, né pretendere alcunché – del fatto che i vizi prospettati “si rifletterebbero sulle competenze costituzionali della Regione Veneto, dal momento che la previsione oggetto di censura limiterebbe l'autonomia regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale piena ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.”<sup>103</sup>: con la conseguenza che la Corte omette, addirittura, di pronunciarsi in ordine all'ammissibilità della questione, passando ad esaminarne, direttamente, il merito<sup>104</sup>.

Quanto al secondo, si trattava dell'impugnazione di alcune disposizioni statali che avevano imposto, a carico delle amministrazioni ivi indicate, riduzioni, di ammontare non trascurabile, della spesa destinata

---

<sup>101</sup> Sul punto, è utile rinviare, ancora una volta, all'accurata ricostruzione giurisprudenziale operata da C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., *passim*, anche con riferimento a quanto segue.

<sup>102</sup> V. *infra*, sub 6, e, in particolare, la nota 171. In generale, è possibile scorrere le pagine di AA.VV., *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di G. Treves, Utet, Torino, 1971; A. PIZZORUSSO, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1976 ss.; A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*, Giuffrè, Milano, 1995; oltre che M. PEDRAZZA GORLERO, *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2008.

<sup>103</sup> Corte cost., sent. n. 272/2015, punto 1 del *Considerato in diritto*: si tratta della ripresa di uno specifico passaggio del ricorso regionale: cfr. punto 1.1 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>104</sup> Non è l'unico caso. Ancor più emblematica, Corte cost., sent. n. 170/2017, in ordine alla quale v. C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 1615: “pur di togliere di mezzo una disposizione che riteneva palesemente irragionevole, la Corte ha ignorato ogni profilo di ammissibilità della questione, fino a investire di fatto la Regione del potere di promuovere un'anomala azione popolare”.

all’acquisto di beni e di servizi, in ogni settore (si tratta dei c.d. “tagli lineari”). In questo caso, la Corte – pur richiamando lo stesso precedente giurisprudenziale su cui si fonda anche la motivazione della sentenza n. 108/2021<sup>105</sup> – riconosce la sussistenza, nel caso *de quo*, della ridondanza, semplicemente sulla base del fatto che la Regione aveva dedotto “una diretta ricaduta sull’autonomia regionale, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria”, nonché indicato “una propria specifica funzione ostacolata dai ‘tagli lineari’ censurati, individuata nell’assistenza sociale”<sup>106</sup>. Dunque, indicazioni e prospettazioni, nulla di più. Soprattutto, nessuna pretesa di fantomatiche argomentazioni “in concreto”. Ancora, acquista un certo interesse, in questa sede, la sentenza n. 6/2019<sup>107</sup>, resa all’esito di un giudizio che trae origine da una vicenda fattuale non così dissimile da quella sulla quale è incentrata la sentenza n. 108/2021. In quella circostanza, la Regione Sardegna aveva lamentato l’irragionevolezza dello stanziamento – a suo favore, da parte della legge di bilancio per l’anno 2018 – di un contributo di 15 milioni di euro, “in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all’insularità”<sup>108</sup>; e ciò, a fronte del fatto che l’ammontare di quest’ultima provvidenza appariva di gran lunga inferiore rispetto ai benefici riconosciuti, nell’ambito della medesima fonte legislativa, a favore di altre Regioni a statuto speciale, come Friuli Venezia-Giulia, Valle d’Aosta e Sicilia. Con la conseguenza che, nella ricostruzione operata dalla ricorrente, questa illegittima e discriminatoria sottrazione di risorse “ridonderebbe nella lesione dell’autonomia finanziaria regionale”<sup>109</sup>. Ebbene, la Corte – che, nel merito, riterrà il ricorso

---

<sup>105</sup> Corte cost., sent. n. 65/2016, punto 4.3 del *Considerato in diritto*: “Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, *ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2015), le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione” (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015): cfr. Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>106</sup> Corte cost., sent. n. 65/2016, punto 4.3 del *Considerato in diritto*. Questa, nello specifico, l’argomentazione (*rectius*: l’indicazione) contenuta nel ricorso, in punto di motivazione della sussistenza della ridondanza: “Da questo punto di vista risultano violati: il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. con una diretta ricaduta sull’autonomia regionale che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria; l’art. 117, III comma, in quanto è indebitamente travalicata, da parte della disposizione della legge statale impugnata, la funzione di coordinamento della finanza pubblica; l’art. 119, e gli articoli 117, III e IV comma, in quanto è indebitamente incisa l’autonomia di spesa della Regione e conseguentemente anche la funzione legislativa della stessa che si deve svolgere nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato” (ricorso n. 63/2014, pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Prima Serie Speciale, Corte costituzionale, n. 44, del 22 ottobre 2014).

<sup>107</sup> A commento della quale v. 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 marzo 2019, comparso anche in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 331 ss.

<sup>108</sup> Corte cost., sent. n. 6/2019, punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>109</sup> Corte cost., sent. n. 6/2019, punto 2.4 del *Ritenuto in fatto*. La Regione, tra l’altro, aveva motivato le ripercussioni delle lamentate violazioni sulla propria autonomia finanziaria attraverso l’indicazione dei dati Istat relativi all’arretramento della ricchezza prodotta in Sardegna (cfr., allora, il caso di cui alla sent. n. 108/2021, con riferimento ai dati contenuti nel Rapporto Censis per l’anno 2020, pure dedotti in giudizio al fine di corroborare la dimostrazione della sussistenza della ridondanza: v. *supra*).

fondato e dichiarerà l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata – ritiene il medesimo ammissibile, riscontrando, semplicemente, che “le censure proposte sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e sproporzione sull'autonomia organizzativa e di spesa della Regione autonoma Sardegna”<sup>110</sup>. Di fatto, dunque, il Giudice – senza indugiare oltre – ravvisa la ridondanza *in re ipsa*, dinanzi all'irragionevole attribuzione di un beneficio economico di gran lunga inferiore rispetto a quello di cui erano state beneficiarie altre Regioni, che si trovavano a versare nella medesima (se non migliore) condizione: con evidenti ed innegabili ripercussioni sull'autonomia finanziaria dell'ente discriminato.

Che dire, allora, dell'ipotesi in cui i Comuni di una Regione vengano, addirittura, *esclusi* dall'erogazione di una analoga provvidenza, erogata, invece, a favore di altri enti territoriali? Non dovrebbe, forse, trovare applicazione il medesimo principio?

Il fatto è che, a fronte di pronunce di questo tenore – caratterizzate, come si è visto, da una certa predisposizione della Corte a ritenere superato, con “leggerezza” o, comunque, con minore severità, il vaglio di ammissibilità – se ne registrano altre di segno opposto, nelle quali, tuttavia, non risulta così agevole individuare quel labile ed opaco *discrimen* che ha condotto il Collegio a decidere in una direzione, invece che in un'altra.

Così, solo per posare sinteticamente lo sguardo sulla giurisprudenza più recente, nella sentenza n. 56/2020, la Corte si è dimostrata piuttosto rigida, là dove ha ritenuto che – al fine di “evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione – queste ultime, in punto di ridondanza, debbano “dare conto, *in maniera puntuale e dettagliata*, della *effettiva sussistenza* e della *portata* del condizionamento prodotto dalla norma statale impugnata”<sup>111</sup>: con ciò, ritenendo insufficiente la motivazione fornita dalla difesa regionale e dichiarando l'inammissibilità delle censure prospettate<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Corte cost., sent. n. 6/2019, punto 3 del *Considerato in diritto*. Il rilievo è preceduto, come di consueto, dal richiamo ad un precedente giurisprudenziale: “La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite (*ex multis*, sentenze n. 13 del 2017 e n. 29 del 2016)”.

<sup>111</sup> Corte cost., sent. n. 56/2020, punto 6.2 del *Considerato in diritto*, nel riprendere, ancora una volta, Corte cost., sent. n. 194/2019: “Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale” (ivi). I corsivi presenti nel testo sono miei.

<sup>112</sup> Corte cost., sent. n. 56/2020, punto 6.2 del *Considerato in diritto*: “la ricorrente, pur sollevando censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto delle attribuzioni fra Stato e Regioni, omette di indicare le ragioni per le quali tali pretese violazioni ridonderebbero sulle sue attribuzioni. Non può infatti essere considerata sufficiente a tali fini la generica affermazione – operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure – della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull'assunto che “le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà” (...). Il generico riferimento ad “altre

Atteggiamento sostanzialmente contrario, invece, quello adottato (sempre nei confronti della Regione Calabria, protagonista anche della precedente pronuncia, n. 56/2020) nella sentenza n. 208/2020, nella quale la Corte – nonostante rilevi espressamente che “il ricorso non si sofferma in modo dettagliato” sulla sussistenza della ridondanza (e, dunque, non motiva adeguatamente?) – nondimeno osserva che “dal suo complessivo percorso argomentativo risultano sufficientemente chiari i motivi per i quali la violazione dell’art. 97 Cost., secondo la parte ricorrente, determinerebbe un pregiudizio per le competenze regionali”<sup>113</sup>, passando così, in modo senz’altro sbrigativo, ad esaminare il merito della questione (peraltro, ritenuta infondata). E così è accaduto, del resto, anche nella sentenza n. 77/2020, là dove il Giudice delle leggi sembra ritenere superato il vaglio di ammissibilità, solo “in quanto la Regione desume dalla violazione degli indicati parametri la lesione della propria sfera di competenza in materia di organizzazione amministrativa”<sup>114</sup>.

Risulta palpabile, in definitiva, una certa volubilità nell’atteggiamento che la Corte riserva alla valutazione in punto di ridondanza: una volubilità che – senz’altro riscontrabile nel corso dell’ultimo decennio<sup>115</sup> – continua a caratterizzare, a tutt’oggi, la giurisprudenza della Corte, con quel che ne consegue, prima di tutto, in termini di *certezza del diritto*.

g) In ultima battuta, merita di essere messa in evidenza anche un’ulteriore constatazione.

Secondo un noto e consolidato orientamento della Corte costituzionale<sup>116</sup>, le Regioni sono legittimate a denunciare la legislazione statale, nel corso del giudizio in via di azione, anche in relazione alle prerogative degli enti locali, “indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale”<sup>117</sup>. Come suole rilevare il Giudice delle leggi, infatti, “la stretta connessione, in particolare in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali, consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione

---

attribuzioni’ regionali, non meglio specificate ma evidentemente diverse (...) da quelle relative alla materia dei trasporti pubblici locali, e al riverbero della lamentata violazione sul riparto di competenza fra Stato e Regioni non costituisce all’evidenza un’adeguata motivazione della lamentata lesione indiretta. Né vale a integrarla il cenno (...) al fatto che sarebbe indubitabile che ‘dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le Regioni di legiferare in materia’. (...) tanto meno può essere ritenuta adeguata motivazione dell’asserita lesione indiretta il generico collegamento delle censure con la violazione del riparto di competenze legislative, affermato dalla Regione nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell’udienza, in replica all’eccezione erariale di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza”.

<sup>113</sup> Corte cost., sent. n. 208/2020, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>114</sup> Corte cost., sent. n. 77/2020, punto 3.1.3 del *Considerato in diritto*. In modo non molto difforme, anche Corte cost., sent. n. 78/2020.

<sup>115</sup> C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., *passim* ed E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., *passim*.

<sup>116</sup> Inaugurato da Corte cost., sent. n. 196/2004, e ulteriormente ribadito, ad esempio, da Corte cost., sent. n. 298/2009, in ordine alla quale v. G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 785 ss.

<sup>117</sup> Corte cost., sent. n. 195/2019, punto 11 del *Considerato in diritto*, sulla scorta di Corte cost., sent. n. 298/2009, n. 311/2012 e n. 220/2013.

delle competenze regionali”<sup>118</sup>. Del resto, è quanto si premura di sottolineare, preliminarmente, anche la sentenza n. 108/2021, là dove rileva che la circostanza in base alla quale “la Regione Veneto agisce a tutela sia delle proprie attribuzioni, sia di quelle dei Comuni esclusi dalla ripartizione delle somme del fondo (...) non pone problema alcuno in tema di legittimazione ad agire”<sup>119</sup>.

Senonché, una tale legittimazione finisce, di fatto, per essere sostanzialmente mortificata ad opera del rigido atteggiamento che, sovente, la Corte riserva nei confronti della valutazione della questione di ammissibilità – in specie, in punto di ridondanza – delle censure avanzate nel giudizio in via principale.

Nel caso di cui ci si sta occupando in questa sede – come si è visto –, l’interesse dei Comuni a trovare tutela, dinanzi alla Corte costituzionale, nei confronti di una disposizione legislativa statale sostanzialmente discriminatoria, è da ravvisarsi *in re ipsa*: e ciò, a fronte del fatto che tali enti si sono trovati di fronte ad una indiscutibile *deminutio* patrimoniale, a causa della loro espunzione dal testo del decreto-legge n. 34/2020, ad opera del già ricordato avviso di rettifica.

Tuttavia, come è noto, la Corte, di regola, non ammette – nell’ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale – atti di intervento da parte degli enti locali, dal momento che quest’ultimo giudizio, sulla base di un consolidato e pressoché irremovibile orientamento della Consulta, “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa” e non consente “l’intervento di soggetti che ne siano privi”<sup>120</sup>: orientamento che, peraltro, risultava espressamente confermato, fino a poco tempo fa, anche dalle Norme integrative approvate nel 2020, le quali prevedevano la possibilità di intervento da parte di coloro che fossero “titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto” (potrebbe definirsi tale l’interesse dei Comuni veneti, nell’ambito della vicenda di cui si sta discutendo?), con esclusivo riferimento al giudizio in via incidentale<sup>121</sup>. È evidente, però, come la

---

<sup>118</sup> Corte cost., sent. n. 169/2007, punto 3 del *Considerato in diritto*, sulla scorta di Corte cost., sentt. n. 196/2004, n. 417/2005 e n. 95/2007. In senso analogo, la stessa Corte cost., sent. n. 195/2019, oltre che, tra le altre, le precedenti sentt. n. 29/2016, n. 205/2016, n. 261/2017 e n. 17/2018.

<sup>119</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>120</sup> Così, tra le molte, Corte cost., sentt. n. 220/2013, n. 98/2017, n. 170/2017, n. 5/2018, n. 140/2018, n. 213/2019, n. 56/2020, n. 134/2020, n. 3/2021.

In tempi non sospetti, si era espresso a favore dell’ammissibilità dell’intervento adesivo dipendente da parte degli enti locali G. GUZZETTA, *L’accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario (Firenze, 28-29 maggio 1999)*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 284.

<sup>121</sup> Infatti, l’art. 23 delle previgenti Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (approvate con delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell’8 gennaio 2020), relativo alle questioni di legittimità costituzionale in via principale, non rinviava al 7° comma dell’art. 4 – dal quale è tratta la citazione riportata nel testo –, dedicato agli interventi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. V., sul punto, specificamente, F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Consulta Online*, n. 2/2020, pp. 324 ss.; oltre che, più in generale, M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 402 ss.; E. ROSSI, *L’intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, *ivi*, n. 3/2020, pp. 406 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

Nota, tuttavia, G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittoria*, Jovene, Napoli, 2021, p. 169, che una tale formulazione dell’art. 23 delle Norme integrative del 2020 non avrebbe, in realtà, escluso “la

manca di un tale riconoscimento configuri “una grave lacuna, finanche lesiva del diritto di difesa sancito dall’art. 24 Cost.”<sup>122</sup>, in specie a fronte dell’insufficienza dell’innovazione introdotta dalla legge “La Loggia” all’articolo 32 della legge n. 87/1953, là dove prevede che il Presidente della Giunta regionale possa promuovere la questione di legittimità costituzionale in via principale “anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali”<sup>123</sup>.

La domanda, dunque, sorge spontanea: di quali mezzi di tutela dispongono, concretamente, gli enti locali subregionali, allo scopo di far valere una illegittima compressione della propria sfera di autonomia (in questo caso, amministrativa e, soprattutto, finanziaria), se lo scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni – *in thesi* legittimate ad agire dinanzi alla Corte, facendo valere le istanze dei Comuni che insistono sul proprio territorio – viene, assai di frequente, limitato (*rectius*: impedito) da un ingiustificato (ed altalenante) rigore nella valutazione relativa all’ammissibilità delle censure per ridondanza?<sup>124</sup>.

---

teorica ammissibilità degli interventi anche in questo ambito, considerata l’espressa applicabilità anche nel giudizio in via principale dell’art. 4, comma 3 (...), che apre agli ‘*eventuali interventi di altri soggetti*’, diversi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti della Giunta regionale. Il fatto, anzi, che sia stata predefinita e positivizzata una determinata categoria di interventi ammissibili con specifico riferimento al solo giudizio in via incidentale (...) apre maggiori possibilità con riferimento a tutti gli altri giudizi in via d’azione. Rispetto ai quali la valutazione dell’ammissibilità dell’intervento dovrà essere condotta sulla base di criteri diversi e tuttora non ancora predeterminati in norme di diritto positivo, che lasciano alla Corte ampi margini discrezionali”. In senso sostanzialmente analogo, A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 426 ss.

Va segnalato, ora, che l’art. 31 delle nuove Norme integrative (approvate con delibera della Corte in sede non giurisdizionale del 22 luglio 2021, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 3 novembre 2021) stabilisce che “Nei giudizi regolati ai capi secondo e terzo” – dunque, anche nell’ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale – “si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 2 a 20”: si tratta di un rinvio *tout court*, senza più alcuna esclusione di specifici commi, come avveniva in precedenza. Ne consegue che, sulla base di questa nuova formulazione, dovrebbe ritenersi applicabile, anche al giudizio in via principale, il 3° comma dell’art. 4 (“Interventi in giudizio”: sostanzialmente corrispondente, in gran parte del contenuto, al testo del previgente 7° comma dell’art. 4), il quale, peraltro, non fa più espresso riferimento ai “giudizi in via incidentale”, e aggiunge, in conclusione, che “La Corte decide sull’ammissibilità degli interventi”. Potrà, questa modifica, incidere, in qualche modo, sulla granitica giurisprudenza della Corte sul punto? Ai posteri l’ardua sentenza.

Per il momento, ci si limita a ricordare che, con riguardo alle Norme integrative del 2020, la Corte si è premurata di precisare, *expressis verbis*, che le modifiche *supra* richiamate non incidono “sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale (Corte cost., sent. n. 56/2020, punto 1.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>122</sup> M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 250, sulla scorta di E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 180. Questi ultimi, in particolare, sono dell’opinione che la partecipazione al giudizio degli enti locali dovrebbe essere consentita “tutte le volte che sia possibile riconoscerli titolari di un concreto interesse alla decisione” (ivi, sesta ediz., p. 187): è, in tutta evidenza, il caso della vicenda di cui alla sent. n. 108/2021. V., inoltre, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 296 e A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 300.

<sup>123</sup> Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, 2° comma, così come modificato dall’art. 9, 2° comma, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (v., anche, *supra*). In ordine all’inadeguatezza di una tale previsione, F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 326: “non possono dirsi (...) sufficienti – e per questo raramente praticate – le soluzioni contemplate nell’art. 9 della legge n. 131/2003 (che ha modificato gli artt. 31 e 32 della legge n. 87/1953)”.

<sup>124</sup> Cfr., di recente, M. COLLEVECCHIO, *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019 per l’accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, in

Rimane – se si eccettua, naturalmente, la facoltà di adire un giudice, allo scopo di sollecitare il sollevamento di una questione di legittimità costituzionale in via incidentale – soltanto il ripiego, di cui all’articolo 6 delle nuove Norme integrative, della partecipazione al giudizio – attraverso il deposito di opinioni scritte – dei Comuni coinvolti in veste di *amici curiae*<sup>125</sup>: gli enti locali, infatti, possono senz’altro dirsi ricompresi nella categoria dei “soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità”<sup>126</sup>. Si tratta, certo, di una magra consolazione, dotata, tuttavia, di un potenziale da non sottovalutare, specie nell’ambito di casi analoghi a quello di cui ci si sta occupando in questa sede: come è stato accortamente notato<sup>127</sup>, infatti, gli enti locali – ove titolari di una qualche forma di interesse inerente le circostanze dedotte in giudizio – ben potrebbero fornire, servendosi dell’istituto in parola, apporti documentali e conoscitivi, anche nella prospettiva di corroborare le argomentazioni, prestate dalla Regione, in punto di incidenza (concreta?) delle violazioni denunciate sulla propria sfera di autonomia: contribuendo, forse<sup>128</sup>, in tal modo, al superamento del vaglio di ammissibilità del ricorso. Non è molto, ma è già qualcosa.

---

*federalismi.it*, n. 13/2019, spec. pp. 10-11; nonché lo stesso G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta?*, cit., p. 177, il quale osserva che “Particolarmente avvertita risulta essere (...) la necessità di ampliare la partecipazione degli enti locali, che non può dirsi in alcun modo soddisfatta dalla giurisprudenza costituzionale consolidata secondo cui spetta alle Regioni, nei giudizi in via principale, denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali (...)”.

<sup>125</sup> In relazione ai c.d. *amici curiae*, v., ad esempio e tra i molti, P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, pp. 120 ss.; B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 107 ss.; R. CARIDÀ, *Notazioni minime su amici curiae ed esperti nel processo costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 3/2020, pp. 601 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Amicus curiae: dalle origini alle modifiche delle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 506 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull’apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020; A. D’ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull’apertura agli “amici curiae”*, ivi, 2 luglio 2020; nonché, da ultimo, T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale “aperto”? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 371 ss., e A. AMATO, *Amici... a metà. Primo bilancio dell’“ingresso” degli amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta Online*, n. 3/2021, pp. 805 ss.

<sup>126</sup> Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 6, 1° comma (già art. 4-ter delle Norme integrative precedentemente vigenti). V., infatti, G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta?*, cit., pp. 210-211, il quale rileva come Regioni ed enti locali siano “senza dubbio riconducibili” ad una tale definizione, a fronte del fatto che “in tal senso depone in modo decisivo la loro qualifica di enti esponenziali rappresentativi delle relative comunità territoriali, ex artt. 5 e 114 Cost.”, oltre che la “loro pacifica legittimazione alla partecipazione ai giudizi amministrativi, anche in quanto intervenienti dipendenti legittimati a tutelare i propri interessi (e, attraverso questi, quelli delle collettività locali amministrate e unitariamente rappresentate)”.

<sup>127</sup> G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta?*, cit., p. 210, il quale nota che Regioni ed enti locali, “a fronte della persistente chiusura della Corte in merito alla loro possibile partecipazione al giudizio in qualità di intervenienti, potrebbero preferire la via della presentazione di un’opinione scritta, magari accompagnata dal contestuale deposito di documenti idonei a dimostrare le ricadute concrete dei giudizi per le collettività di riferimento”.

<sup>128</sup> Vale a dire, a patto che la Corte ne tenga conto.

## 5. L'avviso di rettifica: la sostanziale (e preoccupante) negazione dei più basilari principi in materia di produzione del diritto? Doverosi cenni

Venendo, infine, alla sezione della sentenza n. 108/2021 dedicata al conflitto di attribuzione, occorre – brevemente ed incidentalmente, ma doverosamente, per ragioni di completezza – mettere in luce qualche – a mio parere, tutt'altro che trascurabile – ulteriore criticità, riguardante più di un profilo.

Come si è già accennato, anche a questo proposito, la Corte si preoccupa di precisare che “la sostanza del conflitto di attribuzione si identifica sempre (...) nella questione di competenza, per come esplicitata in concreto e non nella prospettazione di essa, per come attribuita in astratto”<sup>129</sup>, rilevando, di conseguenza, l'inammissibilità del conflitto, dal momento che – secondo la Consulta – la Regione Veneto si sarebbe limitata – in modo particolare, con riferimento ad alcuni dei parametri invocati – “ad una *generica e potenziale* *prospettazione* delle competenze costituzionali coinvolte nel caso di specie, non avendo in alcun modo dimostrato gli *effetti concreti* che la denunciata illegittimità dell'atto impugnato avrebbe prodotto su di esse”<sup>130</sup>.

a) Da un punto di vista prettamente processuale, è noto che i conflitti di attribuzione, al fine di superare il vaglio di ammissibilità, debbono essere originati da “atti o comportamenti *almeno potenzialmente* lesivi della sfera del ricorrente, e questo con riferimento non soltanto agli effetti immediatamente dispiegati, ma anche a quelli che dovessero prodursi in momenti successivi”<sup>131</sup>: constatazione, quest'ultima, che, in una certa misura, stride con la pretesa, avanzata dalla Corte, di una dimostrazione degli “effetti concreti”, prodotti dalla denunciata incostituzionalità dell'atto gravato.

In generale, infatti, risulta piuttosto intuibile che, se in ogni occasione si dovesse attendere l'esplicazione di effetti concreti propriamente detti, gran parte dei conflitti di attribuzione non potrebbero essere sollevati, a fronte del fatto che – come si è già rilevato, anche con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale – il breve termine di impugnazione di sessanta giorni difficilmente consentirebbe la piena realizzazione ed ultimazione di tali effetti.

Tuttavia, in ogni caso, anche a voler aderire alle richieste probatorie avanzate dal Collegio, appare davvero poco agevole sostenere che le censure avanzate dalla Regione fossero generiche, potenziali e prive di qualsivoglia riscontro concreto: e ciò – si torna a ribadirlo, nonostante lo si sia messo in luce più di una volta, in questa sede – a fronte del fatto che l'impugnato avviso di rettifica ha comportato l'esclusione dei

---

<sup>129</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>130</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.3 del *Considerato in diritto*. I corsivi sono miei.

<sup>131</sup> E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 210, i quali notano, ancora, che “L'interesse al ricorso si manifesta con riferimento a qualsiasi comportamento significativo, dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima”: il corsivo, riportato nel testo, è mio.

Comuni veneti delle Province di Padova, Treviso e Venezia dalla compartecipazione al fondo istituito dal decreto-legge n. 34/2020 e, dunque, la sottrazione, a danno di questi ultimi, di un ingente quantitativo di risorse, che sarebbe stato destinato a fronteggiare le gravi conseguenze che l'emergenza pandemica ha prodotto in quei territori, prima che in ogni altro: davvero si può ritenere che ciò non costituisca, in alcun modo, un "effetto concreto" dell'illegittimità dell'avviso di rettifica sulle competenze – *in primis*, finanziarie, dal momento che si sta discutendo del sopravvenuto difetto di un'attribuzione patrimoniale in senso proprio – della Regione e degli enti locali direttamente coinvolti?

Ma v'è di più: si è notato anche che l'interesse al ricorso sarebbe "da considerare *in re ipsa* nei casi in cui si lamenti l'invasione delle proprie competenze attraverso un atto che non poteva essere emanato da chi lo ha posto in essere"<sup>132</sup>: constatazione, quest'ultima, che potrebbe assumere un certo rilievo nel caso di specie – e che, dunque, potrebbe contribuire a far propendere per l'opzione dell'ammissibilità del ricorso *de quo* –, a fronte di quanto si cercherà di mettere in luce ora, nel prosieguo, con riguardo ai profili inerenti il merito di quanto avvenuto nel caso di specie.

b) La normativa di riferimento, in materia di avvisi di rettifica, è sostanzialmente riconducibile all'articolo 8 del d.P.R. n. 1092/1985 e agli articoli 14 e 15 del d.P.R. n. 217/1986. In modo particolare, la prima disposizione menzionata – dedicata, appunto, alle "rettifiche di errori e di omissioni" – prevede, in generale, che "la pubblicazione degli atti normativi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" si presume conforme all'originale "Fino a quando non se ne provi l'inesattezza"; e che, di conseguenza, "Gli errori e le omissioni vengono rettificati nei casi e secondo le modalità previsti dal regolamento di esecuzione del presente testo unico"<sup>133</sup>.

Tale regolamento di esecuzione è rappresentato proprio dal d.P.R. n. 217/1986, il quale, all'articolo 14, statuisce – con riferimento agli "Errori di stampa influenti sul contenuto normativo degli atti pubblicati" – che, "Qualora il testo di un atto normativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale presenti difformità, rispetto al relativo originale, tali da determinare l'apparente entrata in vigore di norme da esso non previste oppure la mancata entrata in vigore di norme da esso previste, il Guardasigilli ne ordina la correzione mediante pubblicazione nella prima parte della Gazzetta Ufficiale di un comunicato che indichi con esattezza quale sia la parte erronea del testo pubblicato e quale sia il testo esatto che debba essere ad essa sostituito"<sup>134</sup>; e, all'articolo 15 – avente ad oggetto gli "Errori occorsi nella promulgazione delle leggi o

<sup>132</sup> E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 211.

<sup>133</sup> D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 ("Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana"), art. 8.

<sup>134</sup> D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217 ("Approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana"), art. 14, 1° comma.

nella emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica” –, stabilisce che “Qualora il testo di un atto normativo promulgato o emanato dal Presidente della Repubblica presenti difformità rispetto al testo effettivamente approvato dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri e tale difformità influisca sul contenuto normativo dell’atto, si provvede alla correzione mediante pubblicazione nella prima parte della Gazzetta Ufficiale di un comunicato del Presidente del Consiglio dei ministri che indichi con esattezza quale sia la parte erronea del testo promulgato o emanato e quale sia il testo che debba essere ad essa sostituito”<sup>135</sup>.

Si tratta, dunque, nell’uno e nell’altro caso, essenzialmente, di *correzione di errori materiali*. Per rendersi meglio conto dell’ordinario contenuto di tali rettifiche – e, dunque, dell’entità degli errori che, attraverso tale strumento, vengono assoggettati a correzione – è sufficiente scorrere, rapidamente, alcuni esempi, comparsi, più o meno di recente, nella Gazzetta Ufficiale. Così, vi si ritrovano, tra l’altro, la modifica del semplice numero di un articolo di legge o di un suo comma, erroneamente richiamato dal testo di un provvedimento<sup>136</sup>; l’inserimento di rinvii ad altre fonti legislative<sup>137</sup>; la sostituzione di espressioni con altre di significato e portata sostanzialmente analoghi<sup>138</sup>; l’aggiunta di dati numerici o tabelle, originariamente non presenti a corredo della disposizione o negli allegati<sup>139</sup>, ovvero di singole parole, in tutta evidenza sfuggite in sede di digitazione del testo<sup>140</sup>; la modifica di date<sup>141</sup>. Del resto, assimilabili a correzioni di questo tenore paiono anche le altre due modificazioni contenute nell’avviso di rettifica che ha inciso sul disposto dell’articolo 112 del decreto-legge n. 34/2021, di cui si sta discutendo in questa sede: esse, infatti,

<sup>135</sup> D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217, art. 15, 1° comma.

<sup>136</sup> Comunicato relativo al decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 95, del 9 aprile 2020): “alla pagina 15, all’articolo 12, comma 1, anziché: ‘...i soggetti di cui all’articolo 27, comma 1...’, leggasi: ‘...i soggetti di cui all’articolo 28, comma 1...’”. Ma v., anche, Comunicato relativo al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 184, del 23 luglio 2020): “alla pagina 40, prima colonna, all’articolo 43, comma 7, anziché: ‘7. All’articolo 38, comma 6’ leggasi: ‘7. All’articolo 38, comma 7’”; o ancora, in tempi più risalenti, Comunicato relativo alla legge 2 giugno 1961, n. 454 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 208, del 23 agosto 1961): “in luogo di ‘...e 28 ...’ leggasi ‘...e 27...’”.

<sup>137</sup> Comunicato relativo alla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 223, del 24 settembre 1998): “All’art. 1, comma 20, della legge 16 giugno 1998, n. 191, citata in epigrafe (...), dopo le parole: ‘acque territoriali’, sono inserite le seguenti: ‘regio decreto 22 luglio 1939, n. 1732’”.

<sup>138</sup> Comunicato relativo al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 111, dell’11 maggio 2021): “al n. 2. le parole: ‘cittadinanza digitale’ sono sostituite dalle seguenti: ‘competenze digitali’ (...)”.

<sup>139</sup> Comunicato relativo al decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 125 del 27 maggio 2021).

<sup>140</sup> Comunicato relativo al decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 273 del 16 novembre 2021): “alla pagina 4, prima colonna, all’articolo 2, comma 3, lettera e), al penultimo rigo, dove è scritto: ‘...previsti dal del Ministro...’ leggasi: ‘...previsti dal decreto del Ministro...’”.

<sup>141</sup> Comunicato relativo alla legge 6 marzo 1965, n. 258 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 134, del 31 maggio 1965): “in luogo di ‘...firmata a Londra il 29 maggio 1962...’ (...) leggasi (...) ‘firmata a Londra il 29 marzo 1962’”; o, più di recente, Avviso di rettifica alla legge 28 marzo 2018, n. 5, della Regione Basilicata (Gazzetta Ufficiale - Terza Serie Speciale - Regioni, n. 2, del 12 gennaio 2019): “Si comunica che per mero errore materiale, alla pagina 2 del B.U.R. Speciale 30 marzo 2018, n. 14, è stata riportata la data del 30 novembre 2018 anziché quella esatta del 28 marzo 2018”.

concernono, *sic et simpliciter*, l'addizione di una formula per nulla innovativa e la sostituzione di un riferimento normativo errato con quello esatto<sup>142</sup>.

Dal canto suo, la Corte costituzionale ha affrontato, in modo particolare, la questione della natura e del contenuto di tali rettifiche – salvi altri (pochi) casi, nei quali vi ha fatto sporadici cenni<sup>143</sup> – nella sentenza n. 152/1994 (peraltro, puntualmente richiamata anche nel ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Veneto<sup>144</sup>). In quell'occasione, la Corte era stata chiamata – in via incidentale – a pronunciarsi circa la legittimità dell'articolo 231 del d.lgs. n. 285/1992, “nel testo risultante a seguito della pubblicazione dell'avviso di rettifica sulla Gazzetta Ufficiale del 9 febbraio 1993, n. 32”<sup>145</sup>. Quest'ultimo aveva inciso in modo assai significativo sul contenuto del predetto articolo – che, nel testo originario, disponeva l'integrale abrogazione della legge n. 615/1966 –, aggiungendovi la (non certo indifferente) locuzione “limitatamente al Capo VI”: con ciò, contingentando, da un punto di vista squisitamente sostanziale, gli effetti abrogativi della norma soltanto ad una parte del citato provvedimento e comportando, di conseguenza, una sorta di reviviscenza di disposizioni che, sulla base del disposto non rettificato, avrebbero dovuto considerarsi abrogate.

Ebbene, a fronte di una siffatta circostanza, “Il giudice *a quo* (...) rileva (...) che l'inconveniente causato dall'errata formulazione dell'art. 231 avrebbe dovuto essere eliminato attraverso l'adozione di un altro atto dotato di forza di legge, e non già attraverso un avviso di rettifica privo di forza di legge, di data, di paternità e di sottoscrizione. Quest'ultimo atto (...) deve essere impiegato solo per correggere veri e propri errori materiali occorsi nella redazione del testo di una legge, e non già (...) quando il testo di legge riveli incongruenze di contenuto”<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> Comunicato relativo al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, cit.: “alla pagina 204, all'articolo 226, comma 1, anziché: ‘...del virus Covid-19, cui concorre il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) 2014/2020...’, leggasi: ‘...del virus Covid-19 e con le procedure previste dal fondo di cui all'articolo 58, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, cui concorre il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) 2014/2020...’; – alla pagina 228, all'articolo 249, comma 1, anziché: ‘...del medesimo articolo 250, possono essere applicati...’, leggasi: ‘... del medesimo articolo 247, possono essere applicati...’”.

<sup>143</sup> Si allude, in particolare, a Corte cost., sent. n. 576/1988 (la quale, in realtà, tocca soltanto in senso lato il tema di cui si sta discutendo, trattando della comunicazione, avvenuta tramite telegramma al Commissario del Governo di Bolzano, della “rettifica di un errore materiale nel testo del disegno di legge precedentemente comunicato con lettera raccomandata”) e, soprattutto, a Corte cost., sent. n. 5/2014, nella quale, *en passant*, si ricorda, assai significativamente, che “in un comunicato del 22 ottobre 2010 del Ministero della difesa, il Ministro aveva reso noto che l'inserimento del d.lgs. n. 43 del 1948 tra le norme da abrogare elencate nell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010 era erroneo. Conseguentemente l'Ufficio legislativo del Ministero della difesa ne aveva ‘proposto la correzione con procedura di rettifica di errore materiale da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale’, ma questa soluzione non era stata ‘condivisa dall'Ufficio legislativo del Dipartimento per la Semplificazione Normativa, co-proponente del Codice’” (ivi, punto 6.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>144</sup> Ricorso per conflitto di attribuzione n. 4/2020, cit., punto I.4 dell'esposizione in diritto.

<sup>145</sup> Corte cost., sent. n. 152/1994, nel dispositivo.

<sup>146</sup> Corte cost., sent. n. 152/1994, punto 1 del *Ritenuto in fatto*. E ancora, d'altro lato: “l'Avvocatura dello Stato osserva che con l'avviso di rettifica censurato non si è apportata alcuna innovazione nell'ordinamento, né si è inteso correggere un'incongruenza legislativa, ma si è semplicemente voluto rettificare un mero errore materiale connesso all'omissione di

Ciononostante, la Corte – sottolineando che l’avviso di rettifica pubblicato in Gazzetta Ufficiale costituisce “frutto di un’operazione rientrante fra le attività imputate alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, attività che in nessun caso si conclude con atti qualificabili come aventi valore di legge”<sup>147</sup> – dichiara l’inammissibilità del ricorso, dal momento che, in relazione ad un comunicato di tal genere, “il sindacato della Corte costituzionale può essere attivato dai titolari del potere legislativo soltanto nelle evenienze suscettive di configurare ipotesi di conflitto di attribuzione”<sup>148</sup>, e non già attraverso un giudizio instaurato in via incidentale.

Dalla pronuncia, dunque, è possibile ricavare, a chiare lettere, almeno due assunti: l’avviso di rettifica rappresenta un atto giammai assimilabile ad un provvedimento avente forza di legge; un’eventuale impugnativa avverso un avviso di rettifica, il cui contenuto incida sulle competenze proprie di un soggetto titolare di potestà legislativa, deve essere proposta, avanti la Corte, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione.

c) Alla luce delle considerazioni che si è cercato di condurre sin qui, non dovrebbe risultare eccessivamente arduo nutrire, quantomeno, qualche perplessità, intorno all’utilizzo che, nell’ambito della vicenda in esame, è stato fatto dello strumento dell’avviso di rettifica.

Quest’ultimo, infatti, è preordinato – come si è visto – alla correzione di errori materiali (si potrebbe dire: di refusi) incorsi nella stesura di un testo legislativo: non a caso, le fonti che disciplinano le modalità e i contenuti delle rettifiche parlano, alternativamente, di “inesattezze”, “errori”, “omissioni”<sup>149</sup>, “errori di stampa”<sup>150</sup>, “difformità”<sup>151</sup>: utilizzando, dunque, un lessico inequivocabile, che richiama, senza alcun dubbio, alla *forma*, all’aspetto *esteriore*, e non certo alla *sostanza*, dei provvedimenti che vengono resi oggetto di rettifica.

Inoltre, questi avvisi (definibili quali atti monocratici) sono di competenza, rispettivamente, del ministro della Giustizia, allorquando si tratti di rimediare ad “errori di stampa” contenuti nel testo pubblicato in

---

determinate parole. A riprova di ciò, precisa l’Avvocatura dello Stato, vale il rilievo che quel che si è introdotto con tale rettifica era già implicito nella norma corretta ed era desumibile dalla stessa attraverso un’interpretazione sistematica”.

<sup>147</sup> Corte cost., sent. n. 152/1994, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>148</sup> Corte cost., sent. n. 152/1994, punto 2 del *Considerato in diritto*. Poco sopra, infatti, la Consulta precisa, tra l’altro, che: “poiché non si può in alcun modo dubitare che l’errore si è verificato, non nel momento della formazione dell’atto legislativo, ma in quello successivo della sua comunicazione e poiché l’avviso di rettifica è lo strumento previsto dall’ordinamento per porre rimedio ad errori occorsi nella comunicazione o nella pubblicazione degli atti normativi, si deve concludere che l’oggetto della contestazione mossa dal giudice *a quo* è inidoneo a radicare la competenza di questa Corte come giudice della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi valore di legge”. E ancora, poco oltre: “Resta da osservare che, di fronte a un uso dell’avviso di rettifica divenuto assai frequente negli ultimi tempi, la preoccupazione, manifestata dal giudice *a quo*, di salvaguardare il bene giuridico della certezza del diritto da presunte irregolarità o illegittimità può avere soddisfazione soltanto davanti ai giudici comuni di volta in volta competenti secondo le norme generali”.

<sup>149</sup> D.P.R. n. 1092/1985, art. 8.

<sup>150</sup> D.P.R. n. 217/1986, art. 14.

<sup>151</sup> D.P.R. n. 217/1986, art. 15.

Gazzetta Ufficiale, tali da determinare “difformità” rispetto a quello originale<sup>152</sup>; del Presidente del Consiglio dei ministri, allorchando ci si trovi di fronte ad “errori” incorsi in sede di promulgazione o di emanazione, pur sempre tali da comportare “difformità” rispetto alla versione approvata dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri<sup>153</sup>: è, infatti, al Guardasigilli e al Presidente del Consiglio che il regolamento attuativo sopraccitato attribuisce il potere/dovere di ordinare la pubblicazione del comunicato che dà conto dell’avvenuta correzione.

Ne deriva allora, piuttosto nitidamente, che – tanto da un punto di vista oggettivo (correlato ai *contenuti*), quanto da un punto di vista soggettivo (correlato alla natura degli *organi* investiti della competenza di porne in essere il presupposto fondamentale: *id est*, l’ordine di pubblicazione) – l’avviso di rettifica non è un atto legislativo, non è dotato di forza di legge e, dunque, non può, in alcun modo, incidere – in modo *innovativo* – sul contenuto di una legge formale, di un decreto legislativo o di un decreto-legge.

Un conto, infatti, è porre rimedio a mere incongruenze materiali; ben altro è, invece, procedere ad una vera e propria modificazione del contenuto normativo di un atto avente forza di legge: cosa che, come è ben noto, può avvenire soltanto attraverso l’utilizzo di una fonte gerarchicamente equiparata: ovverosia, tramite l’approvazione *ad hoc* di un altro atto avente forza di legge, da parte del Parlamento o del Governo (in sede di delega o di decretazione d’urgenza).

Ebbene, quanto avvenuto nel caso affrontato dalla sentenza n. 108/2021 si presta senz’altro a destare qualche preoccupazione, dal momento che l’avviso di rettifica pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 20 maggio 2020 non si risolve nella mera correzione di un errore materiale incorso nella stesura dell’atto (tale non può essere, strutturalmente e contenutisticamente, a lume di buon senso), ma finisce per incidere – in modo quanto mai significativo – sulla sostanza dell’articolo 112 del decreto-legge n. 34/2020, modificandone *sine titulo* l’enunciato: determinando così, come è stato più volte ribadito, l’esclusione dei Comuni veneti dichiarati “zona rossa” dal fondo di 200 milioni istituito dal medesimo decreto.

In un caso di questo genere, ci si trova di fronte – in modo del tutto spiazzante – ad una vera e propria negazione delle più elementari regole cui soggiace il procedimento di formazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, nell’ambito dell’ordinamento repubblicano. Di fatto, quel che appare è che la funzione legislativa, propriamente detta, sia stata esercitata da un soggetto (non meglio identificato né agevolmente identificabile, dal momento che l’avviso di rettifica è sprovvisto di sottoscrizione) totalmente privo di potestà legislativa: con la conseguenza che la modifica apportata al contenuto dell’articolo 112 del citato decreto-legge sarebbe viziata da una sorta di ‘difetto assoluto di attribuzione legislativa’ e,

---

<sup>152</sup> D.P.R. n. 217/1986, art. 14.

<sup>153</sup> D.P.R. n. 217/1986, art. 15.

dunque, sarebbe da considerare, essenzialmente, *tamquam non esset*<sup>154</sup>, per utilizzare una terminologia già sperimentata – in altre occasioni, nelle quali è venuto in rilievo il preteso esercizio del potere legislativo da parte di soggetti che non ne erano investiti, nell’ambito di quelle che sono state definite “parvenze di legge” – dalla stessa Corte costituzionale<sup>155</sup>.

A fronte di un quadro siffatto, nella sentenza n. 108/2021, la Consulta preferisce rifugiarsi dietro ad un nuovo esempio di “inquietante inammissibilità”<sup>156</sup>, dei cui presupposti è lecito, quantomeno, dubitare<sup>157</sup>.

Ma avverte, ciononostante, l’intima esigenza di “rilevare”, in ogni caso, “le conseguenze che possono

---

<sup>154</sup> Per un’ampia ed esaustiva ricostruzione del concetto di “nullità” della legge – da intendersi quale “situazione eccezionale in cui versano le pseudo-leggi, del tutto inefficaci” e, dunque, come concetto “dogmaticamente autonomo e distinto rispetto a quello d’illegittimità costituzionale della legge” (pure ricondotto, da alcuni studiosi, all’idea di nullità) e, per quanto concerne l’ambito del diritto costituzionale, come “nozione di costruzione esclusivamente teoretica” – è possibile rinviare, più di recente, alla monografia di G. D’ALESSANDRO, *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, *passim*.

<sup>155</sup> V., infatti, Corte cost., sent. n. 123/2011, nella quale vengono ritenute “prive di influenza” rispetto all’oggetto del giudizio le pretese abrogazione e sospensione di alcune disposizioni della legge regionale calabrese n. 8/2010, ad opera di due decreti del Presidente della Giunta regionale, a fronte del fatto che questi ultimi “debbono, infatti, ritenersi (...) *tamquam non essent*, dal momento che sono stati adottati dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* per l’attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario (...). Da ciò consegue la inesistenza, per la parte in cui incidono su atti legislativi, dei suddetti decreti adottati dal Presidente della Regione Calabria in veste di commissario *ad acta*” (ivi, punto 3.2 del *Considerato in diritto*).

Tale pronuncia segue, e richiama, Corte cost., sent. n. 361/2010, resa all’esito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, con contestuale conflitto di attribuzione, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso – la formula utilizzata dalla Corte è assai significativa – “l’atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5” (ivi, nell’instestazione: si trattava, ancora una volta, di un provvedimento adottato dal Presidente della Giunta regionale quale commissario *ad acta*): in quella sede, il Collegio rileva che gli “atti di promulgazione e di pubblicazione impugnati (...) hanno ad oggetto una *mera parvenza di legge*, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo, e pertanto insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere (...) l’atto in questione è stato approvato non già dal Consiglio regionale, cui l’art. 121 Cost. demanda l’esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura” (ivi, punto 5 del *Considerato in diritto* - il corsivo è mio).

L’espressione “parvenza di legge”, a sua volta, deve essere fatta risalire, nell’ambito della giurisprudenza costituzionale, alla sent. n. 152/1982 (relatore: Livio Paladin), nella quale, tuttavia, tale “parvenza” non viene ritenuta sussistente (si trattava, in particolare, di una difformità tra il testo della legge n. 877/1973 approvato dalla Camera e quello licenziato dal Senato): “se veramente la nuova disciplina del lavoro a domicilio fosse contenuta in una *parvenza di legge*, insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere, la premessa di una decisione della Corte verrebbe infatti a mancare. (...) va comunque escluso che quella impugnata si risolva in una parvenza di legge. Al contrario, la Corte è dell’avviso che la legge n. 877 del 1973 rivesta pur sempre le caratteristiche proprie del tipo o della fattispecie dell’atto legislativo (...). Così stando le cose, deve farsi dunque applicazione del principio generale di conservazione degli atti, in base al quale il preteso vizio formale della legge n. 877 del 1973 non comporta – per sé considerato – l’annullamento integrale della legge stessa, ma può solo incidere, in ipotesi, sulla parte specificamente viziata” (ivi, punto 2 del *Considerato in diritto* - il corsivo è mio).

<sup>156</sup> Per l’utilizzo di questa espressione, cfr. L. CARLASSARE, *Un inquietante esempio di “inammissibilità” a proposito dell’imputato infermo di mente*, in *Giur. cost.*, 1981, pp. 1314 ss., e S. BARTOLE, *Ancora un caso di “inquietante inammissibilità”*, ivi, 1994, pp. 424 ss.

Denuncia la tendenza a “rifugiarsi nella facile, quanto deprecabile, inammissibilità, che corrisponde, frequentemente, a un rifiuto di decidere” M. BERTOLISSI, *Livio Paladin costituzionalista della Res publica*, Mucchi, Modena, 2022, p. 87, anche sulla scorta di S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, spec. pp. 35 e 37. Proprio quest’ultimo, già giudice della Corte costituzionale, nota che “In Italia le inammissibilità – un mezzo per difendersi – prendono aspetti diversi (...). Non è ben chiara la distinzione tra inammissibilità e infondatezza. È, comunque, sia un mezzo fondamentale di politica giudiziaria, sia un giudizio sui giudici” (ivi, p. 37, ma v., anche, p. 81).

<sup>157</sup> V. *supra*, in questo stesso paragrafo, *sub a*).

aversi sul sistema delle fonti ove non venga rispettato il confine tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie<sup>158</sup>: un impulso forse dettato dal buon senso, uno “sfogo segreto della verità”<sup>159</sup>, un’esternazione attraverso la quale la Corte, in fondo, ha inteso manifestare di non essere, in ultima istanza, così in disaccordo con le preoccupazioni espresse dalla ricorrente.

Ho terminato il precedente paragrafo – a proposito degli spazi riservati alla partecipazione degli enti locali nell’ambito del giudizio in via principale – con queste parole: “non è molto, ma è già qualcosa”. In quest’ultimo caso – duole constatarlo –, non è molto, e non è nemmeno qualcosa.

## 6. Rilievi conclusivi

È il momento, allora, di ritornare là dove si è intrapreso questo cammino, al fine di chiedersi, con Piero Calamandrei, se la decisione in commento abbia, in definitiva, soddisfatto le “Esigenze umane del caso individuale”<sup>160</sup>, e servito – o, perlomeno, tentato di servire – le “ragioni dell’equità”<sup>161</sup>.

Francamente, non risulta così agevole fornire una risposta positiva al quesito che si è appena formulato. Contro il soddisfacimento delle prime, vengono in rilievo le istituzioni pubbliche territoriali, divenute protagoniste di una non ragionevole sottrazione di risorse, alle quali, probabilmente, avevano titolo di accedere: perlomeno, eguale titolo rispetto agli enti locali che, invece, ne sono divenuti beneficiari; ma, ancor di più, vengono in considerazione – sullo sfondo, dietro a queste istituzioni, vittime di un singolare (e costituzionalmente discutibile) operato del legislatore – le vicende particolari, di vita vissuta, delle famiglie e delle imprese che risiedono ed operano nelle zone coinvolte: vicende, che parlano il linguaggio della quotidianità, caratterizzata dalle considerevoli difficoltà, economiche e sociali, che l’emergenza pandemica ha comportato, colpendo duramente quei territori, prima (e in misura maggiore) rispetto ad altri<sup>162</sup>.

Viene da sé, allora, anche il riscontro in merito al rapporto tra il contenuto della pronuncia in parola e le “ragioni dell’equità”, che sono, in definitiva, anche le ragioni della “giustizia”<sup>163</sup>: la cui realizzazione, forse, non è così immediatamente ravvisabile nel caso di specie, nel quale l’applicazione del precedente

---

<sup>158</sup> Corte cost., sent. n. 108/2021, punto 6.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>159</sup> A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, RCS, Milano, 2006, p. 503.

<sup>160</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 93. V. *supra*, sub 1.

<sup>161</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, cit., p. 100.

<sup>162</sup> Lo si è già accennato, sub 1 e 2.

<sup>163</sup> F. CALASSO, voce *Equità (storia)*, cit., p. 69, nota, infatti, che “Se l’esperienza che abbiamo rivissuta, alternando, mescolando, cogliendo motivi fondamentali nuovi ed antichi della nostra scienza giuridica, può aiutarci a vincere una tradizione metodologica trasformatasi a nostra insaputa in una inerte abitudine mentale, non esiteremmo a identificarla nell’arbitrario ed incauto distacco del problema dell’equità dalla matrice che lo aveva incubato da quando l’intelletto umano ne ebbe consapevolezza critica: il problema integrale della giustizia”: la giustizia è, dunque, *matrice* dell’equità. V., del resto, anche V. FROSINI, voce *Equità (nozione)*, in *Enc. dir.*, XV, Giuffrè, Milano, 1966, p. 73, il quale, richiamando il pensiero filosofico di Antonio Rosmini Serbati, ricorda come quest’ultimo definisse l’equità quale “virtù che completa la giustizia”.

giurisprudenziale (in particolare, quello fondato sulla necessità della dimostrazione *in concreto* di un'incidenza *potenziale*, sulla sfera di attribuzioni propria delle Regioni ricorrenti, delle censure prospettate<sup>164</sup>) diviene del tutto assorbente, con la conseguenza che “entra in azione”, nel giudizio celebrato dinanzi alla Corte costituzionale, “un tipo di logica chiusa”, che finisce per risolversi nella sterile applicazione di un “concatenamento meccanico d'uno schema prestabilito di ragionamento deduttivo”. Una logica da rifuggire, il cui antidoto può derivare, soltanto, da un corretto – e non insignificante – grado di attenzione riservato, da parte del giudice, ai bisogni sostanziali del caso concreto e, dunque, all'equità, “soffio vivificatore” che rivela, illuminandolo, “il momento dell'incidenza della morale nel diritto”<sup>165</sup>.

Così, lo sbrigativo appello alla propria giurisprudenza, operato dalla Corte in punto di ammissibilità, ha prodotto, nell'ambito della sentenza n. 108/2021, il singolare effetto di giustificare, essenzialmente, l'ingiustificabile o, quantomeno, il difficilmente giustificabile: *in primis*, la negazione del principio di gerarchia delle fonti e delle più elementari regole che presiedono alla produzione del diritto, conseguita ad un avviso di rettifica che, anziché svolgere la funzione ad esso demandata dalla legislazione e dalla regolamentazione secondaria vigente in materia (vale a dire, provvedere alla correzione di errori materiali, afferenti alle diverse tipologie di cui si è dato conto poco fa<sup>166</sup>, e rendere nota la medesima, attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), ha profondamente inciso sul contenuto non solo formale, ma sostanziale di una disposizione di fonte primaria. E, per di più, vi ha inciso – quanto al merito dell'intervento – in modo senz'altro discutibile. Quest'ultimo, infatti, da un lato, si è risolto in una risonante compromissione del principio d'eguaglianza, “norma generale al massimo grado” e “vincolo totale della funzione classificatoria del legislatore”<sup>167</sup>, derogabile soltanto in presenza di un fondamento

---

<sup>164</sup> V. *supra*, sub 4.

<sup>165</sup> Le espressioni appena riportate sono tratte da V. FROSINI, voce *Equità (nozione)*, cit.: “Che un rapporto comunque sussista tra il giudizio di equità e la valutazione etica, è cosa che non può negarsi, e nemmeno porre in dubbio; si direbbe anzi, che proprio giudicando secondo equità, si venga ad instaurare quel rapporto, che nel giudizio meramente legalistico è invece negato, giacché, come diceva Kant, legalismo ed etica stanno fra loro pressappoco come il cadavere sta al corpo vivente. Proseguendo con la stessa metafora, si potrebbe dire che l'equità serve a gettare un soffio vivificatore su quel cadavere; nel giudizio di equità, infatti, noi possiamo cogliere il momento dell'incidenza della morale nel diritto, e constatare, nell'esperienza giuridica in atto, l'astrattezza intellettualistica della distinzione fra diritto e morale, teorizzata in formule filosofiche, ma che può venire negata dalla concreta realtà dell'azione”.

E ancora: “nel giudizio di equità non entra in azione un tipo di logica chiusa, e cioè quella che si usa anche definire sillogistica, e secondo cui la norma di legge e la sentenza stanno in rapporto di dipendenza l'una dall'altra, nel concatenamento meccanico d'uno schema prestabilito di ragionamento deduttivo” (*ibid.*).

<sup>166</sup> V. *supra*, sub 5, b).

<sup>167</sup> L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 523 e 524: è “norma generale al massimo grado” in quanto “concerne l'intero ordinamento giuridico o – quanto meno – l'intera funzione legislativa ordinaria” (ivi, p. 523); “l'eguaglianza medesima”, infatti, “si pone come limite generali delle leggi (e – sembra – come l'unico limite generale), affatto indipendente dal contenuto di esse; cioè rappresenta una norma della funzione legislativa ordinaria, ed anzi dell'intera normazione, salve le leggi costituzionali e di revisione costituzionale” (ivi, p. 530).

“pertinente, adeguato, proporzionato al tipo ed alla misura della differenziazione”<sup>168</sup>: fondamento che, nell’ambito della vicenda di cui si discute, non pare facilmente riscontrabile, a fronte della circostanza che i Comuni delle Province di Padova, Treviso e Vicenza soddisfacevano i requisiti – qualitativi e temporali – richiesti dall’originaria normativa per accedere alle provvidenze economiche contestualmente istituite, versando, dunque, nelle medesime condizioni dei Comuni lombardi ed emiliani.

D’altro lato, la modificazione operata dal menzionato avviso di rettifica ha comportato una tutt’altro che indifferente – sebbene, a detta della Corte, non dimostrata – compressione dell’autonomia amministrativa e, soprattutto, finanziaria degli enti locali, che non hanno potuto contare sull’utilizzo delle ingenti risorse loro destinate dal Governo, in spregio – prima ancora che degli articoli 118 e 119 Cost. – dello stesso articolo 5 Cost., che, come è noto, disegna una Repubblica composta “di collettività che si auto-organizzano e provvedono ai loro bisogni”<sup>169</sup>: circostanza, quest’ultima, assai ardua (se non impossibile), laddove queste ultime non dispongano di risorse sufficienti a far fronte alle proprie esigenze<sup>170</sup>.

Infine – lo si è visto –, il decisivo richiamo alla propria giurisprudenza (in particolare, in tema di ridondanza) ha comportato l’effetto di privare i Comuni veneti – a loro volta, già privati della compartecipazione al fondo di 200 milioni di euro; già profondamente minati nella propria autonomia amministrativa e finanziaria; già oggetto di un’indubbia disparità di trattamento: il tutto, ad opera di una modifica legislativa pacificamente considerabile quale *tamquam non esset* – anche della conseguente tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte, che poteva senz’altro rappresentare l’unico rimedio – una sorta di ancora di salvezza – contro un siffatto, discutibilissimo complesso di atti e di fatti, che, tuttavia, ha finito per consolidarsi definitivamente: in nome di una declaratoria di inammissibilità dai fragili presupposti,

---

<sup>168</sup> L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 529. “Dalla proposta nozione del principio d’eguaglianza formale discende in effetti la necessità di un sindacato degli atti normativi da operare in forme *empiriche e logicamente indefinibili*” (ivi, p. 530 – il corsivo è mio): v. quanto si è detto in apertura, *sub* 1.

<sup>169</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 285.

Riferendosi allo Stato liberale ottocentesco, Giorgio Berti – dopo aver rilevato che “L’autonomia è (...) per definizione un’esigenza della società” – notava che “lo stato soggetto di diritto raccoglie nella veste del potere giuridico il suo potere di fatto e cioè la sua potenza, e non c’è situazione individuale o di ente autarchico che non sia tenuta a fare i conti con questo potere, che non debba a un certo punto *piegarsi ad esso ed accettarne le manifestazioni*. I comuni e le province non hanno diritti nei confronti dello stato, sono subordinati allo stesso tempo alla legislazione statale e al potere amministrativo dello stato, che pure è espressione immediata della stessa sovranità statale” (ivi, p. 281: come di consueto, il corsivo è mio). Sono trascorsi più di settant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e più di venti dall’approvazione della legge costituzionale n. 3/2001: la descrizione che si è appena riportata dovrebbe apparire, agli occhi dell’interprete contemporaneo, preistoria, se non fantascienza. Eppure, in un caso come quello di cui si sta discutendo in questa sede, sembra proprio che ai Comuni veneti non sia rimasta altra strada, se non quella di *piegarsi* alle manifestazioni del potere dello Stato e di *accettarne le manifestazioni*.

<sup>170</sup> Ne ho parlato, più diffusamente, in G. MENEGATTO, *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *federalismi.it*, n. 7/2021, pp. 159 ss.

V., sul punto, G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pp. 141 ss.

che ha escluso la Regione dalla concreta possibilità di agire in giudizio a tutela delle prerogative degli enti locali che insistono sul proprio territorio.

In definitiva, sfogliando le pagine della sentenza n. 108/2021, si ha la sconsolata impressione di trovarsi dinanzi ad una giurisprudenza che, anziché cercare di servire le “ragioni dell’equità”, si ritrova, del tutto autoreferenzialmente, a servire sé stessa: anzi, una parte di sé stessa, con esiti paradossali e difficilmente accettabili. Perché, in fondo, se la giurisprudenza della Corte, in tema di ridondanza, potesse definirsi costante e consolidata, un atteggiamento severo e rigoroso, in punto di valutazione dell’ammissibilità dei ricorsi, apparirebbe – seppur, comunque, astrattamente criticabile – quantomeno accettabile, soprattutto nella misura in cui un tale approccio potrebbe essere inquadrato nella prospettata della ben nota necessità, per il Giudice delle leggi, di trarre la propria stessa legittimazione dal richiamo ai precedenti, che si rivela certamente utile al fine di garantire la prevedibilità delle pronunce e, soprattutto, la “correttezza” e la “non arbitrarietà dell’*iter* decisorio seguito” dal Collegio<sup>171</sup>; inoltre – e soprattutto –, una certa ‘costanza decisoria’ permetterebbe alle Regioni ricorrenti di prepararsi adeguatamente ad un tale, penetrante sindacato, calibrando, di conseguenza, i contenuti degli atti processuali.

Tuttavia, come è stato osservato, così non è, dal momento che – in modo particolare, nella materia *de qua* – “la Corte sembra modulare l’intensità della propria valutazione sul punto dell’ammissibilità del ricorso regionale, allargando le maglie o restringendole a seconda di come intende procedere sul merito delle censure”<sup>172</sup>: con la conseguenza che – a proposito della valutazione di ammissibilità dei ricorsi in tema di ridondanza – è venuta formandosi una sorta di ‘giurisprudenza per tutte le stagioni’, variamente modulabile sulla base dell’atteggiamento che la Corte intende adottare nel merito delle censure

---

<sup>171</sup> Per un’esautiva ricostruzione della questione, v., per tutti, il saggio di A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, cit. Come è noto, al precedente giurisprudenziale non può che essere attribuita, nell’ambito dell’ordinamento italiano, una “autorità di fatto” (ivi, p. 124), la quale, tuttavia, si rivela particolarmente pregnante nel giudizio avanti la Corte costituzionale, ove è riscontrabile, appunto, la “imprescindibile necessità, da un lato, di un uso particolarmente vigile e rigoroso delle tecniche e dei modi utilizzati per la soluzione dei casi oggetto della sua attenzione; dall’altro, di un adempimento puntuale ed esauriente dell’obbligo di motivazione delle sue decisioni, che dimostri la correttezza e non arbitrarietà dell’*iter* decisorio seguito e quindi, tendenzialmente, la prevedibilità delle sue pronunzie” (ivi, p. 166): anche per il Giudice delle leggi, in ogni caso, “il confronto con i propri precedenti rimane una semplice esigenza di correttezza dei propri ragionamenti, esprime un imperativo morale e razionale, ma non giuridico” (*ibid.*): v. la nota 102.

Tuttavia, non accade di rado che la Corte giunga ad estremizzare una tale, ossequiosa osservanza della propria giurisprudenza, nel senso di una patologica rassicurazione derivante “dalla pietrificata fedeltà ai propri precedenti, porto sicuro e, per anni, indiscusso, di autorevolezza e sacralità della decisione”: G. TIEGHI, *Per una “Costituzione continuamente attualizzata”: Corte costituzionale e overruling*, in *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, a cura di M. Bertolissi, Jovene, Napoli, 2015, p. 142

<sup>172</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento*, cit., p. 12: “ritenendo, in sostanza, che un fine meritevole giustifichi un uso elastico del mezzo”: e, dunque, che un fine poco meritevole giustifichi un uso poco elastico – stringente – del medesimo mezzo. Ancora: “l’analisi della giurisprudenza costituzionale induce a ritenere che si tratti di una porta che la Corte intende lasciare socchiusa ma che nessun criterio riesca a far comprendere (soprattutto alle Regioni) quando essa si vorrà aprire o tenere chiusa”. Ma v., anche, ID., *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi*, cit., ove osserva, in conclusione, che “Se così è, non ci dovremmo aspettare neppure per il futuro chiarimenti decisivi sul punto della ‘ridondanza’: anzi è facile prevedere che, per le ragioni appena indicate, l’indeterminatezza del criterio continuerà (saggiamente, almeno dal suo punto di vista) ad essere mantenuta dalla Corte”.

prospettate. Una sorta di ‘doppia’ giurisprudenza – l’una fondata su di un approccio particolarmente rigido e severo nei confronti del vaglio di ammissibilità, l’altra ben più benevola ed aperta ad un rapido ed ‘indolore’ passaggio all’analisi delle questioni di merito –, che permette alla Consulta di appellarsi ora all’una, ora all’altra, sulla base di criteri affatto indecifrabili agli occhi dell’interprete.

Il richiamo al precedente giurisprudenziale, dunque, finisce per rivelarsi – nel caso della valutazione in punto di ridondanza – non già fisiologicamente asservito (come dovrebbe essere, di norma) ad esigenze di prevedibilità e certezza, bensì – proprio per il fatto che la giurisprudenza in materia si caratterizza, come si è visto<sup>173</sup>, per incostanza ed oscurità – patologicamente foriero di imprevedibilità ed incertezza<sup>174</sup>. A pagarne le spese, ancora una volta, è l’equità: sono, nel caso di specie, le concrete esigenze dei territori e dei cittadini, chiamati ad affrontare – spesso, in una condizione di desolante solitudine – le sfide di ogni giorno.

Mi sia consentito, allora, di chiudere con una provocazione, destinata, naturalmente, a rimanere tale<sup>175</sup>. Se è vero – sulla base del disposto dell’articolo 114 Cost. – che “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni” e, solo infine, “dallo Stato”, per quale motivo soltanto quest’ultimo dovrebbe essere legittimato ad agire quale garante della “legalità costituzionale”<sup>176</sup> *tout court*? Perché le autonomie locali – *in primis*, le Regioni, protagoniste della vita istituzionale del Paese – non potrebbero, esse stesse, venire considerate quali garanti della Costituzione – in specie, allorquando sia lo Stato a violarne le disposizioni, anche di primario rilievo, come sembra essere avvenuto nel caso in esame –, senza dover dimostrare, in modo così stringente e rigoroso (si potrebbe dire: annichilente), la sussistenza di uno specifico interesse di ordine esclusivamente competenziale? Se il sospetto di un vizio di legittimità costituzionale di una legge regionale “è sufficiente di per sé a concretare l’interesse

<sup>173</sup> V. *supra*, sub 4, spec. a), b) e d).

<sup>174</sup> Non solo: come ha accortamente sottolineato D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, p. 138, questa “giurisprudenza altalenante (...) può risultare di ostacolo sia a una effettiva e piena tutela delle attribuzioni regionali (...), sia a un ipotetico mezzo generale di *polizia costituzionale*”: ad entrambe, cioè, le configurazioni del giudizio in via principale, di cui si è detto *supra*, spec. sub nota 72.

Dal canto suo, C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale*, cit., p. 645, ritiene, invece, che tale instabilità “potrebbe esprimere (...) una rinnovata virtualità del sindacato, che verrebbe a delinearsi quale procedimento *astratto*, instaurato a prescindere dalla sussistenza di una concreta controversia, e *oggettivo*, funzionale a garantire l’ordine dei valori costituzionali in assenza di un concreto legame con la posizione della Regione e, dunque, con la sua pretesa a vedere restaurata la competenza violata”; mentre E. ROSSI, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, p. 651, correla l’odierno stato di salute del giudizio in via principale alla “fuga” delle Regioni dalla giurisprudenza costituzionale, a fronte degli “scarsi risultati che i ricorsi regionali producono” (l’Autore parla di “un giudizio il cui esito appare quasi scontato”).

<sup>175</sup> Sulla base, *in primis*, dell’articolo 127, 2° comma, Cost. e della ben nota giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto. V. *supra*, spec. sub note 72 e 73, quanto alla configurazione del giudizio in via di azione in senso soggettivo e oggettivo.

<sup>176</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 274. Ma v., anche, ad esempio, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, pp. 743-744.



(oggettivo)” dello Stato “alla tutela dell’ordinamento”<sup>177</sup>, per quale ragione il sospetto di un vizio di legittimità costituzionale di una legge statale non dovrebbe permettere agli altri soggetti dotati di potestà legislativa – le Regioni – di adire la Corte costituzionale, in nome della tutela di un analogo interesse, di cui pure esse dovrebbero essere, a rigore, ritenute titolari, in quanto enti costitutivi della medesima Repubblica?

---

<sup>177</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 274.