

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

EMANUELE ROSSI

**LA RIDONDANZA, SAI, È COME IL VENTO...
CONSIDERAZIONI SUI RICORSI REGIONALI NEI
CONFRONTI DI ATTI NORMATIVI STATALI
NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE**

24 MARZO 2020



Emanuele Rossi
La ridondanza, sai, è come il vento...
Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali
nel giudizio in via principale

1. Accolgo con grande piacere l'invito a partecipare agli studi dedicati al maestro e amico Lino Costanzo, cui sono debitore di molti insegnamenti: in primo luogo attraverso i suoi studi, che hanno variato dai temi classici del diritto costituzionale fino ad esplorare le nuove frontiere di esso, sempre con grande rigore e consapevolezza della missione propria del costituzionalista. E poi anche per i fondamentali strumenti che Egli ha messo a disposizione di tutta la comunità scientifica (e non solo di essa): mi riferisco al *Codice di Giustizia costituzionale*, giunto nel 2019 alla dodicesima edizione, e al sito dedicato alla giustizia costituzionale, divenuto mezzo irrinunciabile per realizzare ricerche sulla giurisprudenza della Corte. Tra i molti ulteriori meriti, devo personalmente a lui anche il continuo supporto alla mia carriera, particolarmente intenso nella fase più delicata del concorso per professore associato, della cui commissione Egli faceva parte.

Vorrei perciò partecipare alla gratitudine che in molti gli dobbiamo con una breve riflessione su un tema di giustizia costituzionale che costituisce una delle novità processuali più rilevanti di questi ultimi anni, perlomeno con riguardo al giudizio in via d'azione, e che al contempo si rivela di assai difficile perimetrazione, sia a livello teorico che di applicazione concreta. Mi riferisco alla "teoria" della "ridondanza" sulla quale, negli ultimi anni, si è ampiamente soffermata la dottrina¹, sulla scorta di una giurisprudenza della Corte che vi ha fatto diffuso riferimento, fino a una decisione del 2019 ([la n. 194](#)) che ha fornito ampio materiale di ripensamento. Una teoria (e una prassi) che bene si iscrive nella più ampia categoria dei conflitti costituzionali nei quali, come bene ha espresso lo stesso Costanzo, "attraverso il ricorso alla Corte non ci dedica semplicemente al *petit jeu* della denuncia di un atto viziato, ma più globalmente si mette avanti l'esigenza di tenere indenne la propria quota di potere costituzionalmente garantita"².

2. Come noto, secondo la ormai costante giurisprudenza della Corte, confermata anche dopo la riforma costituzionale del 2001, il Governo è abilitato a far valere nel giudizio in via d'azione ogni tipo di vizio di costituzionalità delle leggi regionali, mentre le Regioni possono ricorrere nei confronti

¹ Tra i numerosi contributi se ne indicano alcuni: M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 217 ss.; F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in *ibid.*, 280; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 45 ss.; E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, *ibid.*, 129 ss.; 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*, *ibid.*, 279 ss.; A. GRAGNANI, *Il significato costituzionale della tutela delle competenze e la legittimazione ad agire delle regioni nel giudizio in via principale: prime note*, nel sito dell'[ISSIRFA](#) (novembre 2012); D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione diretta delle competenze regionali*, in *Regioni*, 2012, 237 ss.; C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, 503 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 298 ss.; D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2019, 133 ss.; C. PADULA, [Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza](#), in [Consulta OnLine, Studi 2019/II](#), 376 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza "in concreto" e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, fasc. 4/2019; D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro dei diritti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2019, 413 ss.; C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2019, 607 ss.; C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, *ibid.*, 737 ss.

² P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, voce del *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. CASSESE), Milano, 2006, 1273.

della legislazione statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto di competenze, con l'unica eccezione per quelle questioni che – sebbene riferite a diversi parametri costituzionali – “ridondano” in lesione delle attribuzioni regionali³. In sostanza, si fissa una regola (“le Regioni non possono far valere nessun vizio esterno al Titolo V”) e si afferma un’eccezione (la “ridondanza”).

In verità l’ultima parte di tale principio, seppur ormai apparentemente consolidata e tralatizamente richiamata, continua a rimanere abbastanza incerta nella sua reale portata applicativa: e ciò in quanto continua a non essere del tutto definito il concetto di “ridondanza” e, conseguentemente, in cosa si sostanzia l’onere 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.

Sì che, come si è suggerito nel titolo, la ridondanza è un po’ come il vento, con cui condivide alcuni connotati simbolici: quello di *inconsistenza* (“parlare al v.”; “fatiche gettate al v.”), di *volubilità* (“regolarsi secondo il v. che tira”), ma talvolta anche di *forza rinnovatrice* (un “v. di libertà”) o addirittura *sovvertitrice* (un “v. di rivolta”).

Si pensi, in prima battuta, alle espressioni linguistiche che la Corte utilizza per indicare la ridondanza.

Nelle motivazioni delle varie pronunce che hanno fatto applicazione di detto criterio, esso viene espresso con formulazioni diverse, sì da lasciare ampi margini di incertezza⁴: talvolta si ritiene ammissibile la questione quando la ridondanza produca una *esclusione o limitazione* delle competenze legislative regionali; in altri casi invece si ritiene che le Regioni possono dedurre parametri costituzionali diversi da quelli contenuti nel Titolo V soltanto ove la loro violazione “comporti una *compromissione* delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite”; in altre circostanze si afferma che le Regioni devono motivare in ordine a “*violazioni o menomazioni* delle competenze regionali”, o in ordine alla *lesione* delle proprie sfere di competenza o ancora alla “*vulnerazione* delle attribuzioni costituzionali” ad esse attribuite. In tale ultimo senso, ad esempio, la [sentenza n. 151/2017](#) dichiara inammissibile una questione prospettata con riguardo alla lesione dell’art. 97, primo comma, Cost. (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni) in quanto la violazione denunciata non è “potenzialmente idonea a determinare una *lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni*” (corsivo aggiunto), e queste ultime non hanno “sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione”⁵.

In altri casi, 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: così, tra le ultime, la [sentenza n. 101/2018](#) (che ritiene ammissibili le questioni poste con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. “in quanto è correttamente prospettata la ridondanza

³ Per E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2018, 173, “anche in considerazione delle oscillazioni, pure linguistiche, della giurisprudenza costituzionale, non è dato ricavare ad oggi una nozione unitaria di ridondanza, mentre l’elemento più importante da sottolineare è dato dall’atteggiamento in questi ultimi anni maggiormente permissivo della Corte allorché l’impugnazione diretta delle Regioni abbia ad oggetto il sistema delle fonti del diritto”.

⁴ Cfr. AA. cit. alla nota prec.; cui *adde*, volendo, A. Pertici – E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, 152; nonché le ulteriori edizioni degli *Aggiornamenti* fino all’ultima: F. Dal Canto – E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 201 ss. Per A. Gragnani, *Il significato costituzionale*, cit., la stessa espressione “ridondanza” è inadeguata allo scopo per il quale essa è utilizzata, per cui “non sorprende la mancanza di coerenza della giurisprudenza nell’applicazione delle anzidette “categorie”, della quale l’imprecisione terminologica è segno premonitore”.

⁵ In senso analogo altre decisioni del triennio, tra le quali possiamo segnalare la [sentenza n. 46/2019](#), che dichiara inammissibile le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti dell’art. 3 Cost. in quanto esse “non riguardano immediatamente le attribuzioni regionali, mancando, per l’appunto, la prova di una apprezzabile *lesione* di queste ultime” (corsivo aggiunto); nonché la [sentenza n. 198/2018](#), che giunge alla medesima conclusione ritenendo i ricorsi privi “di qualsiasi riferimento alla specifica competenza legislativa che si assume violata e risultando impossibile, dunque, individuare la potenziale *lesione* delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite” (corsivi aggiunti).

della pretesa violazione sulla loro autonomia”) e la [sentenza. 261/2017](#) (che pure ritiene ammissibile una questione in quanto “le ricorrenti hanno motivato in ordine alla ridondanza del lamentato vizio sulle rispettive attribuzioni costituzionalmente garantite”). Analogamente la [sentenza n. 154/2017](#).

3. Prima di proseguire, occorre considerare che il ricorso alla ridondanza non è episodico, ma ha assunto nel corso degli anni una certa consistenza.

Limitandoci agli ultimi tre anni di giurisprudenza (2017-2019), si osserva come le decisioni complessive che invocano detti parametri siano circa una trentina (su un totale di 79 decisioni emesse su ricorsi regionali): quindi un po’ meno della metà, il che evidenzia che l’“eccezione alla regola” è abbastanza diffusa e viene valorizzata dalle Regioni, sebbene l’esito dei ricorsi giunga solo raramente ad una decisione di accoglimento.

L’analisi delle disposizioni costituzionali invocate come parametro nei ricorsi regionali offre un’idea di massima del fenomeno: escludendo l’art. 5 e l’art. 120 (il primo in quanto disposizione richiamata perlopiù *ad abundantiam* e il secondo perché comunque inserito nel Titolo V ancorché non relativo al riparto di competenze), si osserva che l’articolo costituzionale che viene maggiormente invocato dai ricorsi è il 3, nelle varie articolazioni del principio di eguaglianza che esso esprime (eguaglianza formale, ragionevolezza, disparità di trattamento, e così via). Molto raramente tale parametro determina una pronuncia di incostituzionalità riferita esclusivamente ad esso: ciò è avvenuto, però, nella [sentenza n. 73/2018](#), nella quale una regione denunciava una disposizione della legge di bilancio statale che aveva introdotto un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti e riguardanti “il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l’utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze”, mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute. La Regione lamentava la violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della irragionevole differenziazione di situazioni analoghe (vale a dire tra beni del demanio marittimo di proprietà dello Stato o beni in gestione alla Regione speciale): la Corte accoglie tale prospettazione e dichiara l’incostituzionalità della disposizione nella parte in cui non prevede anche i pagamenti effettuati a favore degli enti, diversi dallo Stato, titolari dei canoni e degli indennizzi per l’utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

Più frequentemente, invece, il parametro costituzionale contenuto nell’art. 3 Cost. viene invocato insieme ad altri parametri.

Più significativi sono poi i richiami agli art. 76 e 77 Cost. (per violazione delle disposizioni di delega – anche relativamente ai termini di emanazione del decreto delegato – nel primo caso o per mancanza dei presupposti costituzionali nel secondo)⁶: si tratta di un numero di pronunce abbastanza significativo e che conferma l’impressione altre volte rilevata, e cioè che l’ambito di applicazione della “ridondanza” sia particolarmente da riferire all’assetto delle fonti del diritto, che risulta talvolta penalizzato dal giudizio in via incidentale⁷. Si ricordi, a tale riguardo, l’importante precedente costituito dalla [sentenza n. n. 22/2012](#), in cui il decreto-legge, impugnato con riguardo a dieci diverse disposizioni costituzionali, fu dichiarato incostituzionale in riferimento all’art. 77 Cost., relativamente al procedimento di approvazione della legge di conversione. In particolare, il Giudice costituzionale ritenne che il carattere eterogeneo delle norme inserite in tale sede, rispetto al testo originario del decreto-legge, fosse sintomatico del mancato rispetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

⁶ Tra le decisioni che prendono in considerazione tali parametri su ricorso regionale si v. le sentenze [n. 169](#) e [261 del 2017](#); [5](#), [137](#), [198](#) e [247 del 2018](#); [161](#), [194](#) e [195 del 2019](#).

⁷ Su tali aspetti v., oltre agli AA. citati alla nota 2, C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge*, cit., 503 ss.; E. LAMARQUE, [I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale](#), in [Consulta OnLine](#), [Studi 2012](#) (03.10.12).

Altre disposizioni costituzionali che sono state invocate con una certa ricorrenza nel triennio considerato sono l'art. 32 Cost.⁸, l'art. 81 Cost.⁹ e ancor di più l'art. 97 Cost.¹⁰ Più sporadici i richiami agli art. 31 ([sentenza n. 5/2018](#)), 34 (idem), 53 ([sentenza n. 17/2018](#)), 11 ([sentenza n. 75/2017](#)), 18, 23, 25 e 27 Cost. (tutti nella [sentenza n. 195/2019](#)).

Si tratta di numeri che confermano – come detto – l'importanza assunta dalla teoria della ridondanza nei ricorsi regionali: il che giustifica anche l'interesse che la dottrina vi ha dedicato, specie negli ultimi tempi.

4. L'incertezza di espressioni con cui il criterio della ridondanza viene applicato nella giurisprudenza costituzionale, e di cui si è detto nel paragrafo 2, deve essere valutata, così almeno a me pare, in relazione alla sostanza del tema, che indicherei in questo modo. La “teoria della 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* (o, meglio, indipendentemente da tale violazione, che nel caso ricorra può costituire autonomo motivo di impugnazione), contiene misure che risultano comunque *incidenti negativamente* sulle proprie competenze¹¹: in tal caso esse hanno un interesse ad agire (che se non vi fosse l'incidenza negativa non sussisterebbe), che possono far valere nell'ipotesi in cui la disposizione stessa sia potenzialmente lesiva di altre disposizioni costituzionali (non relative al riparto di competenza, cioè)¹². Se questo è, e così dovrebbe per logica essere, 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: nell'ipotesi in cui esse ritenessero infatti che la normativa statale violasse *anche* i parametri sul riparto delle competenze, esse dovrebbero sollevare su questi ultimi relativa e autonoma questione. 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.

Occorre tuttavia, al riguardo, chiarire un punto. L'art. 127 Cost. legittima le Regioni a ricorrere quando una legge o un atto avente valore di legge dello Stato (o di altra Regione) “leda la sua sfera di competenza”. Quindi si fa riferimento a una *lesione*: il che sembrerebbe contraddire la ricostruzione che si è appena proposta, oltre a porre in dubbio la stessa giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza, che ammette questioni tendenti a denunciare disposizioni “potenzialmente idonee a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite”¹³. Per superare la contraddizione, anche della giurisprudenza costituzionale, credo che si debba invece ragionare sul

⁸ Tra queste, le sentenze [154](#), [169](#) e [192 del 2017](#); [5 del 2018](#) e [195 del 2019](#).

⁹ Sentenze [n. 151 del 2017](#); [5](#), [101](#) e [103 del 2018](#); [233 del 2019](#).

¹⁰ Tra le altre, sentenze [n. 13](#), [75](#), [114](#), [151](#), [154](#), [169](#), [192](#), [231 del 2017](#); [5](#), [17](#), [75](#), [79](#), [101](#), [103](#), [137](#) e [198 del 2018](#); [195](#) e [233 del 2019](#).

¹¹ Su tali aspetti v. ora, diffusamente, C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit. Un significativo parallelo si potrebbe svolgere, al riguardo, con il tipo di lesione che legittima il ricorso alla Corte per conflitto tra poteri, allorché, per usare ancora le parole di P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, cit., 1274, “ne derivi nocumento, compromissione o paralisi all'esercizio di una competenza che sia l'espressione di un'attribuzione costituzionalmente protetta”.

¹² Con la consueta chiarezza, esprime molto bene questo concetto V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale* cit., 275, per il quale può accadere “che una legge ordinaria, il cui contenuto dispositivo pur si collochi nei limiti di ciò che è consentito dalla Costituzione al legislatore statale, riduca o restringa o vincoli i poteri della Regione, e in questo senso incida sulla sfera dell'autonomia, ma appaia viziata, ad esempio, dalla violazione di una norma sulle fonti, che ridonda, pertanto, in lesione dell'autonomia, nel senso che riguarda il modo o lo strumento attraverso il quale si è realizzato l'effetto restrittivo”.

¹³ E che legittima le Regioni ad agire, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale anche nell'ipotesi di una prospettata lesione delle attribuzioni degli enti locali, “indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale” (così, da ultimo, [sentenza n. 195/2019](#)). Sul tema della tutela delle autonomie locali davanti alla Corte v. P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. Rolla (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, 147 ss.

complemento oggetto della *lesione*, cioè sul concetto di “sfera di competenza”. Che non può essere interpretato come “competenze costituzionalmente attribuite” e nemmeno come “disposizioni costituzionali sulle competenze”, ma come il complesso di ciò che le Regioni sono chiamate a realizzare nell’ordinamento costituzionale. Occorrerebbe analizzare questo punto più in profondità, ma anche dal punto di vista lessicale l’art. 127 Cost. non fa riferimento alle “materie”, come invece, e ripetutamente, l’art. 117 Cost. Inoltre, il termine “sfera di competenza” è utilizzato dalla Costituzione soltanto in due disposizioni: oltre alla presente, nell’art. 97, secondo comma: “Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza”. Quindi una legge statale può *ledere la sfera di competenza regionale anche senza ledere direttamente una materia* attribuita alla regione dalla Costituzione.

Le Regioni, pertanto, possono ricorrere alla Corte per far valere la violazione di parametri costituzionali “non competenziali” in quanto, per questa via, esse possono aspirare, in caso di accoglimento, a vedere rimossi provvedimenti normativi che *incidono* sulle loro competenze pur senza *violarle*. In tali ipotesi è evidente che si combinano due interessi: quello delle Regioni a produrre l’annullamento di un provvedimento potenzialmente produttore effetti negativi sull’esercizio delle proprie attribuzioni; un interesse generale al rispetto - da parte del legislatore statale - delle disposizioni costituzionali. In sostanza, mediante l’invocazione della “ridondanza”, le Regioni, agendo non soltanto per tutelare un interesse proprio¹⁴ ma anche per far valere il rispetto da parte della legislazione statale *di tutte* le disposizioni costituzionali, vengono a svolgere una funzione di “polizia costituzionale”¹⁵ analoga a quella attribuita al Governo nazionale nei confronti della legislazione regionale. Come recentemente ha osservato Falcon, la giurisprudenza sulla ridondanza 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. In questo ruolo, dunque, 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”¹⁶.

Ma perché ciò possa realizzarsi occorre, lo si ribadisce, che tali questioni possano considerarsi autonome da quelle sul riparto di competenze, perché altrimenti le Regioni avrebbero un interesse limitato a ricorrere contro atti normativi statali da ritenere comunque incostituzionali per violazione delle norme sulla competenza¹⁷: mentre l’interesse regionale sussiste allorché mediante tali censure le Regioni possono sperare di far dichiarare incostituzionale un atto che altrimenti -vale a dire in relazione ai parametri costituzionali sul riparto delle competenze- non lo sarebbe.

La [sentenza n. 220/2013](#) può essere richiamata per fare chiarezza su questo punto. Non tanto in relazione alla prima frase, dove si legge che allorché “il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell’ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni”. Come si è detto, e di dirà, infatti, non è corretto parlare né di *violazione* né di *lesione*. Merita invece sottolineare la frase successiva, in cui si legge che “ciò ovviamente non equivale a ritenere che la

¹⁴ Che comunque rimane necessario per legittimare l’interesse a ricorrere. Ed infatti, secondo A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 297, l’apertura della Corte (sulla ridondanza) vale a tutelare maggiormente gli interessi regionali. Secondo E. LAMARQUE, [I profili processuali della sentenza n. 22/2012](#), cit., con detta giurisprudenza la Corte mira piuttosto a tutelare il “proprio” interesse a non allargare eccessivamente la possibilità di ricorso regionale (da un lato), ma al contempo a colpire le violazioni costituzionali (quelle relative, appunto, al sistema delle fonti) che con difficoltà o in modo incompleto possono pervenirle mediante il giudizio in via incidentale.

¹⁵ Secondo la celebre espressione di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 248, peraltro riferita al ruolo svolto dallo Stato nei confronti della legislazione regionale. Per C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., 638, la regione agirebbe in queste circostanze quale “procuratore della Costituzione”.

¹⁶ G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, 603 ss., spec. 608.

¹⁷ Anche perché verosimilmente la Corte potrebbe ritenere assorbito l’ulteriore parametro, come fa spesso: analogamente D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza*, cit., 250 ss.

censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile”. E dunque, se così ha da essere, occorre ritenere ammissibile una questione anche nell'ipotesi in cui essa *non sia fondata* in relazione ai parametri competenziali (e magari non ne prospetti neppure la violazione), purché la disposizione censurata sia “*potenzialmente incidente*” sugli stessi.

La differenza, deve ammettersi, non è di agevole verifica, e tuttavia sul piano logico essa è chiara e merita sicuro consenso.

Ciò tuttavia ha conseguenze sulla valutazione dell'ammissibilità che la Corte deve operare: preliminarmente essa dovrà infatti verificare se la questione possa *incidere sui* – pur *senza violare i* – parametri competenziali, con una doppia alternativa di risultato. Se essa verifica che si tratti soltanto di una “incidenza” e non di una violazione, la questione sarà ammissibile e dovrà essere scrutinata con riguardo ai parametri non competenziali invocati; se invece la Corte valutasse che *non di incidenza* ma di *violazione* si tratti, dovrà esaminare la disposizione sia con riguardo ai parametri non competenziali (sull'ovvio presupposto che la *violazione* contenga in sé anche la *incidenza*) che a quelli competenziali (qualora, ovviamente, essi siano invocati nel ricorso).

Tutto ciò non emerge con particolare chiarezza nella giurisprudenza della Corte, anche in quella più recente, dove si continua a pretendere nei ricorsi regionali una motivazione in ordine alla *lesione* ovvero alla *compromissione* delle competenze regionali (come ad esempio richiedono, ancora da ultimo, le [sentenze 13/2017](#) e [6/2019](#)¹⁸). In altre decisioni, invece, ci si limita – correttamente - a richiedere una valutazione (o, talvolta, una mera *dichiarazione*) di incidenza negativa: così ad esempio la [sentenza 169/2017](#) ritiene ammissibili le questioni in quanto le stesse “collegano eziologicamente le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione, alle pretese lesioni alla propria autonomia”; la [sentenza n. 17/2018](#) afferma che “l'evocazione di parametri estranei a quelli afferenti alla competenza regionale (nel caso trattavasi degli artt. 3, 53 e 97 Cost., *ndr*) è ammissibile quando esiste – come nel caso in esame – la connessione tra la disciplina del regime agevolativo del tributo e l'effetto che essa produce sulle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, la lesione delle cui prerogative costituzionali la Regione è legittimata a denunciare”; la [sentenza n. 5/2018](#) ritiene sufficiente che le violazioni denunciate “siano potenzialmente idonee a ripercuotersi” sulle attribuzioni costituzionali delle regioni.

5. Quanto sin qui detto, induce a riflettere meglio sulla motivazione dei ricorsi regionali avverso disposizioni normative statali denunciate sotto il profilo della ridondanza. Questi, infatti, presuppongono una doppia motivazione: sia sulla violazione direttamente prospettata (ovvero in riferimento ai parametri costituzionali non competenziali), che sull'incidenza (non della violazione, bensì) della disposizione impugnata sulle competenze regionali. Si potrebbe dire, per essere più chiari, che il primo aspetto riguarda la questione *di merito* su cui la Corte è chiamata a giudicare (es.: il decreto-legge viola o no l'art. 77 Cost.); il secondo, invece, attiene ad un profilo processuale, ovvero di ammissibilità (in quanto consente di valutare la sussistenza dell'interesse a ricorrere).

Anche questo aspetto, tuttavia, non emerge sempre con chiarezza nella giurisprudenza costituzionale, dove si legge spesso una frase, che viene ripetuta tralattivamente, in cui si indicano (correttamente) due condizioni, ma riferite al medesimo punto: “le regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e

¹⁸ Ove si legge che “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”.

regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito” (da ultimo, sentenze [n. 13](#) e [151 del 2017](#); [79](#), [137](#) e [198 del 2018](#); [194](#), [195](#), [198](#) e [247 del 2019](#)). Mi pare evidente, in tal caso, la potenziale tautologia: se la prima condizione, infatti, è che la disposizione statale sia “potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali”, tale aspetto dovrà essere motivato, che è esattamente ciò che viene chiesto con la “seconda” condizione.

In ogni caso, queste due “condizioni” indicate dalla Corte sono entrambe riferite alla dimostrazione della ridondanza, mentre il ricorso dovrà motivare non soltanto su tale aspetto (che, come detto, interessa soltanto per l’ammissibilità della questione), bensì anche (e direi soprattutto) sul merito della questione¹⁹, su cui la Corte è chiamata a giudicare.

Questa doppia esigenza relativamente alla motivazione del ricorso costituisce una significativa differenza tra i ricorsi regionali (nel caso in cui si prospettino questioni di ridondanza) e le ordinanze di rimessione nel giudizio in via incidentale, come la stessa Corte espressamente afferma: “le argomentazioni sul merito delle censure (...) sono necessarie, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, *in termini ancora più stringenti che nei giudizi in via incidentale* (...), a maggior ragione quando si denunci la violazione di parametri costituzionali estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della quale occorre che la parte ricorrente dimostri, e questa Corte verifichi, la ridondanza sulle attribuzioni regionali” (così [sentenza n. 192/2017](#), corsivo aggiunto).

Un’ulteriore precisazione. Anche le pronunce che correttamente fanno riferimento all’incidenza sulle (e non alla lesione delle) competenze regionali, richiedono che la regione dimostri tale incidenza con riguardo alla violazione, da parte della disposizione impugnata, dei parametri costituzionali non competenziali. Si veda, ad esempio, un passaggio della motivazione della [sentenza n. 137/2018](#), con cui la Corte esamina l’ammissibilità di una questione avente ad oggetto un profilo di illegittimità costituzionale di un decreto-legge impugnato in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost., per insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza: secondo la Corte, “la ricorrente offre sul punto una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza *della violazione* dell’art. 77 Cost. sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale. La norma statale impugnata avrebbe, a suo dire, anche l’effetto di vanificare la disciplina contenuta” in una legge regionale che viene richiamata (corsivo aggiunto). Ove è evidente che non è la violazione dell’art. 77 Cost. che incide sulla potestà legislativa regionale, bensì (direttamente) il decreto-legge: ragione per cui la motivazione dovrebbe leggersi nel senso che “la ricorrente offre sul punto una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza *della disposizione impugnata* sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale”.

6. Così ricostruito, seppur per accenni, il quadro di riferimento, merita ora rivolgere l’attenzione alle ultime pronunce della Corte, da cui mi pare potersi ricavare l’esigenza, affermata dalla Corte, che la motivazione sulla ridondanza dia conto dell’incidenza *in concreto* dell’atto impugnato sulle competenze regionali.

Due casi mi sembrano significativi: uno che in qualche modo introduce il tema (e che, continuando la metafora del vento, si manifesta come una *brezza leggera*), ed un secondo che invece fonda su di ciò l’intera, importante, decisione (e che pertanto sembra configurarsi come “*un vento che si abbatte impetuoso*”, al pari di quello che gli Atti degli Apostoli descrivono per indicare la Pentecoste).

Il primo caso è costituito da (una parte del)la [sentenza n. 79/2018](#).

¹⁹ Come richiesto dall’art. 19 delle Norme integrative, che impone ai ricorsi di indicare le norme costituzionali che si assumono violate e “l’illustrazione delle relative censure”.

La regione ricorrente lamentava l'incostituzionalità di una disposizione della legge di bilancio per il 2017 che, relativamente all'adozione dei piani di rientro per una serie di enti operanti in ambito sanitario, aveva modificato i criteri per la nomina del commissario *ad acta* incaricato della predisposizione, adozione e attuazione del piano di rientro. Secondo la regione, la norma violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché i principi posti a presidio di un corretto esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. e il principio di eguaglianza: e sin qui i motivi di supposta incostituzionalità. Quanto invece alla ridondanza sulle proprie competenze, la regione motivava sulla considerazione che “la violazione ridonderebbe poi sull'autonomia regionale ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale, verrebbero adottate misure restrittive nei confronti di Regioni virtuose come la Regione Veneto (la Regione ricorrente, *ndr*) che, partecipando al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, si vedrebbe privata di risorse attribuite a Regioni inefficienti”.

Per la Corte la questione, così prospettata, non è ammissibile, in quanto la regione avrebbe dovuto argomentare “in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale” (corsivi aggiunti), mentre nel caso in esame “i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali”. Anche la [sentenza n. 151/2017](#) ha ritenuto inammissibile una censura di violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., in quanto “la Regione omette di spiegare in che modo si verificherebbe la lesione della propria autonomia finanziaria”, che si sarebbe dovuta dimostrare “attraverso dati quantitativi, dell'incidenza delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle funzioni”.

Dunque, sembra doversi dedurre, non è sufficiente che la regione dichiari che le disposizioni statali possono incidere sulle competenze regionali, ma occorre invece che tale incidenza sia dimostrata *in concreto* (non quindi in modo *generico o congetturale*) e magari quindi con “dati quantitativi”.

Ma se, come detto, questo passaggio è poco più di una brezza, almeno in considerazione della stringatezza della motivazione e dell'ambito applicativo limitato ad un profilo della questione, ben più consistente è la decisione forse più importante del triennio in ordine alla “ridondanza”: la [sentenza n. 194/2019](#), che potrebbe assumere i connotati di sentenza *leading* in materia. E ciò sia perché affronta espressamente e diffusamente il tema; sia perché dichiara inammissibili tutte le censure proposte nei confronti di un atto normativo statale di sicura rilevanza politica (quale è il decreto-legge n. 113 del 2018, noto come “decreto sicurezza”) e lo fa proprio per insufficiente motivazione in ordine alla (supposta) ridondanza. A ciò si aggiunga che si tratta di una decisione sottoscritta da ben quattro giudici relatori/redattori (oltre al Presidente), il che sembra aumentarne l'autorevolezza di precedente.

Esaminiamo dunque nel dettaglio le diverse questioni che tale pronuncia affronta.

In primo luogo viene esaminata l'ammissibilità della questione prospettata nei confronti dell'intero decreto-legge, per supposta violazione dell'art. 77 Cost. (per carenza dei presupposti di necessità ed urgenza).

La Corte, dopo aver ritenuto che la motivazione su tale punto sia sufficiente, la ritiene inadeguata invece sul punto della ridondanza, in quanto, come si legge nella sentenza, non è sufficiente che la Regione assuma che “le disposizioni del decreto-legge incidono sull'esercizio delle funzioni proprie delle Regioni nei settori della “tutela della salute”, della “tutela del lavoro”, dell’“istruzione”, della “formazione professionale”, del “governo del territorio”, con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e dell’“assistenza sociale”, nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali”. E ciò in quanto, motiva la sentenza, “di fronte a un atto legislativo, quale il d.l. n. 113 del 2018, a contenuto normativo differenziato, che incide su diversi settori dell'ordinamento giuridico, tutti riferibili (...) alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto

e alla idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali”.

In secondo luogo, la Corte dichiara inammissibili le questioni sollevate nei confronti di una specifica disposizione del decreto-legge (l'art. 1), con cui è stata eliminata la previsione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari quale istituto generale e atipico, sostituendola con la possibilità di rilasciare il permesso per una serie di casi speciali.

Le regioni ricorrenti lamentavano che detta sostituzione avrebbe determinato una restrizione dei titoli di soggiorno e la conseguente illegittima esclusione di una quota di persone dal novero della popolazione regolarmente residente sul territorio regionale e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni (e dagli enti locali): in tal modo, sarebbero risultati violati, oltre all'art. 77 Cost., gli artt. 3 e 97 Cost. (ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione), l'art. 2 Cost., che garantisce tutela ai diritti fondamentali delle persone; gli artt. 4 e 35 Cost., sul diritto al lavoro; gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento al rispetto degli obblighi internazionali ed europei, e in relazione a diversi parametri interposti, nonché “con ricadute, sia pure indirette, sulle competenze concorrenti e residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale e sanitaria, di formazione e politiche attive del lavoro, di istruzione ed edilizia residenziale pubblica, oltre che sulle funzioni degli enti locali, in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.”.

La Corte, mediante un'analitica ricostruzione della normativa e dopo aver classificato la disposizione impugnata tra le materie di competenza esclusiva statale (“immigrazione” e “diritto d'asilo”), ritiene che “tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno”. Tuttavia, prosegue la Corte, “tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato. Gli argomenti addotti dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per «seri motivi di carattere umanitario», a una serie di «casi speciali», comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria a Costituzione”. Ciò però, a parere della Corte, non è adeguatamente motivato, in quanto “l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno”. E poiché tale applicazione “potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili”, se ne deve dedurre “il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni” e di conseguenza indimostrato “l'illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali denunciato nei ricorsi”. Quindi, conclude la Corte, “le ragioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della “ridondanza” non consentono di superare il vaglio di ammissibilità”.

Una terza questione riguarda l'art. 12 del medesimo decreto-legge, con cui sono state ridisciplinate le procedure di accoglienza dei richiedenti asilo, riservando i progetti di integrazione e inclusione sociale esclusivamente ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno. A ciò si aggiunge una nuova regolazione del sistema di accoglienza e integrazione.

Secondo le Regioni ricorrenti, tale disposizione risultava in contrasto, oltre che con disposizioni costituzionali attributive di competenza, anche con l'art. 77 Cost., con gli artt. 3 e 97 Cost. (principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione); con l'art. 2 Cost., nella parte in cui garantisce tutela ai diritti fondamentali delle persone; con gli artt. 4 e 35 Cost., relativamente al diritto al lavoro; con gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento al rispetto degli obblighi internazionali ed europei derivanti da diverse norme interposte.

Sul versante della ridondanza, le Regioni assumevano che l'esclusione dal sistema territoriale di accoglienza dei richiedenti asilo avrebbe “impedito”, ovvero “condizionato” l'esercizio delle loro competenze, imponendo loro di esercitare le proprie funzioni in modo costituzionalmente illegittimo, con lesione di parametri appunto non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali, nonché “aggravato” sul piano finanziario.

La Corte, dopo aver classificato le misure nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale (in particolare, "diritto d'asilo" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.), giudica anche questa questione inammissibile, per la stessa ragione delle precedenti. Dopo aver ribadito che nei casi – come il presente – in cui la disposizione statale rientra in una materia di competenza esclusiva statale "grava sulla Regione ricorrente 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", ritiene carente tale "necessario passaggio argomentativo", in quanto i ricorsi "si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte". Da qui "un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle competenze regionali e degli enti locali".

Anche relativamente all'ipotesi per cui le Regioni, a seguito delle misure introdotte dal decreto-legge, saranno obbligate ad accollarsi nuove spese, la Corte ritiene necessario che i ricorrenti argomentino "in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale": siccome ciò non è avvenuto, la questione è inammissibile.

L'ultima questione posta dai ricorsi regionali concerne alcune previsioni contenute nell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, concernenti le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. Anche tali disposizioni, secondo le Regioni, si pongono in contrasto – oltre che con gli articoli della Costituzione relativi al riparto di competenze – con gli artt. 2, 3, 5, 10, terzo comma, 32, 34, 35, 77 e 97 Cost., nonché con alcune norme del diritto dell'Unione europea e di trattati internazionali. Sul piano della ridondanza, le ricorrenti sostengono che tali misure avrebbero una ricaduta indiretta su ambiti di competenza regionale, come conseguenza dell'"inevitabile condizionamento che le disposizioni censurate produrrebbero sulla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale a favore dei residenti (dai quali dovrebbero essere esclusi i richiedenti asilo)".

Tuttavia, ancora una volta, la Corte ritiene che la motivazione su tale condizionamento sia carente, in quanto i ricorsi "si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte". Da qui, dunque, "un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle competenze regionali e degli enti locali, con la conseguenza che, restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate, le stesse censure non superano il vaglio dell'ammissibilità".

7. Dunque, come può notarsi, la [sentenza n. 194/2019](#) abbatte (come un vento impetuoso, appunto) i ricorsi regionali basati sulla ridondanza delle misure del "decreto sicurezza" sulle competenze attribuite alle stesse Regioni.

Quali considerazioni si possono trarre da tale giurisprudenza?

In primo luogo deve essere sottolineata la precisazione, contenuta nell'ultima decisione richiamata, circa "la possibilità per le regioni di impugnare per lesione di competenza indiretta anche leggi statali regolanti materie di competenza esclusiva statale (non trasversale)": affermazione che per parte della dottrina ha giudicato come "l'elemento di maggior interesse della [sentenza n. 194/2019](#)"²⁰.

Sebbene non si tratti, al riguardo, di un elemento effettivo di novità²¹, in ogni caso mi pare pienamente coerente con il modo con cui la Corte ha elaborato il concetto di ridondanza. Il

²⁰ C. PADULA, [Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza](#), cit., 379.

²¹ Ed in effetti lo stesso C. PADULA, [Aggiornamenti in tema di ridondanza](#), cit., 751 ss., indica alcuni precedenti rilevanti, a partire dalla [sentenza n. 412/2001](#) che ha ritenuto ammissibile, e giudicato nel merito, una questione di

presupposto per la sua applicazione, infatti, come più volte segnalato, è che l'atto statale sia (o possa essere) legittimo dal punto di vista del riparto di competenze, e tuttavia sia contrastante con altre disposizioni costituzionali. Quindi, che sia espressione di una competenza statale, ancorché esclusiva, mi pare senz'altro possibile; né mi pare che tale rilievo aggiunga molto al concetto di ridondanza.

Più in generale, si conferma – a mio avviso, e malgrado il tentativo di maggiore sistemazione prodotto soprattutto nella [sentenza n. 194/2019](#) - che la valutazione sulla ridondanza risenta molto, e fors'anche in misura decisiva, di ciò che la Corte vuole dire (o non dire) sul merito della questione. Se questo conferma l'“ormai acclarato senso di frustrazione per l'impossibilità di ritrovare una linearità definitoria”²², a tale frustrazione credo che ci si debba abituare, senza troppi rimpianti. La sentenza sul “decreto sicurezza” mi pare emblematica. La Corte, infatti, poteva ben diversamente uscire dalle questioni poste dai ricorsi regionali motivando, oltre che sulla non violazione da parte di dette previsioni di disposizioni costituzionali attributive di competenza, anche sull'evidente carenza di interesse regionale. La considerazione – in particolare – che, a seguito del decreto-legge Salvini, gli stranieri in attesa di riconoscimento dello status di cui all'art. 10 Cost. sarebbero diminuiti, e quindi sarebbero state violate le competenze regionali dirette ad assicurare loro assistenza, mi pare argomentazione che ben altrimenti avrebbe potuto indurre la Corte a respingere i ricorsi senza un esame nel merito. E invece la Corte non ha voluto chiudere sbrigativamente la porta, come avrebbe potuto fare, ma si è dilungata in una puntuale ricostruzione sia del merito delle censure che dei loro profili di potenziale incostituzionalità, quasi suggerendo ai giudici di sollevare le questioni qualora in sede applicativa sorgessero degli ambiti di minor tutela. Per questo, la decisione di inammissibilità sulla non adeguata motivazione in merito alla ridondanza appare come una sorta di espediente, un “dire e non dire”, come talvolta avviene nelle decisioni del giudice costituzionale: o, forse, un dire una cosa per farne intendere un'altra.

Ma vi è un altro profilo che mi pare si debba sottolineare su quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale, e che investe la stessa natura del giudizio in via d'azione: la richiesta di una motivazione sulla “ridondanza in concreto”²³, che mi pare criticabile per almeno due ragioni.

In primo luogo, perché in tal modo si rischia di rendere eccessivamente gravoso l'onere imposto al ricorrente²⁴, il quale dovrebbe invece concentrare la propria attenzione sul merito della questione (e, perciò sul presunto contrasto tra la disposizione impugnata e i parametri costituzionali); ma sia soprattutto perché 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. Se si seguisse fino in fondo l'orientamento della Corte, come espresso almeno in alcune pronunce, il giudizio in via d'azione sarebbe un giudizio “astratto” nella valutazione di merito, ma “concreto” nella valutazione dell'ammissibilità²⁵. Il che, come è evidente, sarebbe contraddittorio e quindi sbagliato.

costituzionalità sollevata da una Provincia autonoma nei confronti di una disposizione che ha introdotto sanzioni penali (relativamente all'attività svolta dal gestore di impianti di trattamento di acque reflue urbane).

²² D. TEGA, *Giudizi su conflitti*, cit., 138.

²³ Interessante è il tentativo operato da F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza “in concreto”*, cit., la quale ipotizza che il riferimento alla “concretezza” possa essere declinato “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”, peraltro ritenendo 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”.

²⁴ Secondo C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., 761, questa posizione della Corte conduce a “un appesantimento dei requisiti di ammissibilità del ricorso (nei casi di lesione indiretta di competenza) che desta qualche perplessità”.

²⁵ Così anche A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#) Rassegna, 29 febbraio 2020, 21, per il quale risulta davvero singolare da parte della Corte rifiutare le conseguenze della ridondanza “a livello di giudizio astratto di costituzionalità” in quanto “tale scelta accresce le difficoltà definitorie della ridondanza, il suo uso retorico e non lineare, quasi occasionalistico,

Né mi pare condivisibile la “motivazione” che la Corte ha fornito, ancora una volta nella [sentenza n. 194/2019](#), sul proprio orientamento restrittivo (peraltro, “a giorni alterni”). In essa si legge che l’obbligo per le Regioni di dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del “condizionamento” prodotto dalla norma statale impugnata risponde all’“esigenza di evitare un’ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d’azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale”. La frase è rivelatrice, e induce a una serie di interrogativi: perché occorre “evitare un’ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle regioni”? Perché la Corte deve preoccuparsi di limitare l’accesso delle Regioni, se la stessa giurisprudenza ha ammesso che si possano invocare anche parametri diversi da quelli attributivi di competenza? Perché, ancora, questa eventuale espansione potrebbe provocare “la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale”? Forse si vuole intendere che per questa via si giungerebbe a superare l’“evidente asimmetria” del giudizio in via d’azione²⁶ e che ciò viene visto come uno “snaturamento” di tale giudizio?

8. Dunque, come si è cercato di dimostrare, la ridondanza ha molte delle caratteristiche simboliche che vengono attribuite al vento. Forte è infatti il suo carattere di *volubilità*, tanto da far pensare che esso non sia casuale ma voluto: come in altre occasioni si è cercato di dire, ciò che pare determinare il comportamento della Corte, di fronte alle varie questioni proposte, sembra essere l’interesse sostanziale ad esaminare e magari censurare comportamenti gravemente scorretti da parte del legislatore, interesse giustamente ritenuto dalla stessa Corte prevalente sul profilo processuale: rispetto ad esso, e perciò a seconda della minore o maggiore gravità della violazione di parametri costituzionali, 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 (ritenendo, in sostanza, che un fine meritevole giustifichi un uso elastico del mezzo)²⁷. Fino a giungere addirittura al punto di esaminare nel merito censure chiaramente impostate sul criterio della ridondanza senza neppure darsi carico di vagliarne l’ammissibilità²⁸.

Per questa ragione, il criterio in esame può essere assimilato anche al significato simbolico di *inconsistenza*: 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. Nondimeno, un qualche sforzo di oggettività (maggiore) sarebbe richiesto, ad evitare il rischio che un utilizzo troppo libero delle regole processuali produca effetti negativi sulla stessa credibilità della Corte: come affermò Pizzorusso, “una disciplina del processo costituzionale la quale riduca per quanto possibile la discrezionalità della Corte costituzionale costituisce il più solido connotato del carattere giurisdizionale delle sue funzioni, nel quale risiede il miglior presidio possibile della sua indipendenza e della sua funzionalità”²⁹.

mentre ci si aspetterebbe una maggiore coerenza soprattutto alla luce della natura di tale istituto, che fuoriesce dai tradizionali confini del giudizio in via d’azione”.

²⁶ Secondo C. PADULA, [Le decisioni della Corte costituzionale](#), cit., 384, con le sentenze [n. 194](#) e [195 del 2019](#) “la Corte pare aver ridotto l’asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale”.

²⁷ E. ROSSI, *Il fine meritevole*, cit., 298 ss.

²⁸ Si v. ad esempio la [sentenza n. 170/2017](#), in relazione alla quale C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze*, in *Giur. cost.*, n. 4/2017, 1615, sottolinea come “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”. Come osserva anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti*, cit., 138, vi sono altre pronunce nelle quali la Corte evita di valutare i profili di ammissibilità per procedere direttamente all’esame del merito delle questioni (e cita, al riguardo, oltre alla sentenza appena indicata, anche le sentenze [n. 182](#), [212](#), [231](#) e [247 del 2017](#)).

²⁹ A. PIZZORUSSO, *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 133.

Ed infine. Non vi è dubbio che il criterio della ridondanza abbia consentito alla Corte di esaminare nel merito questioni che altrimenti avrebbero potuto costituire “zone d’ombra”, intendendosi con esse (a differenza delle “zone franche”) questioni per le quali il sindacato di costituzionalità risulta precluso dalle “strette” tipiche del processo incidentale. Tipico è il caso del sindacato di legittimità costituzionale del decreto-legge in relazione ai requisiti richiesti dall’art. 77 Cost.: un profilo che ben difficilmente può formare oggetto di sindacato in via incidentale. Per questo, la ridondanza ha assunto il valore (come il vento, ancora una volta) di *forza rinnovatrice*.

Ma alcune decisioni (e l’ultima considerata in particolare) restituiscono anche l’impressione che la Corte tema anche l’ultima caratteristica che, come detto all’inizio, consente di avvicinare la simbolica della ridondanza a quella del vento, ovvero la potenziale forza *sovvertitrice* di esso, quasi che per tale via si possa giungere, come si legge nella [sentenza n. 194/2019](#), a “un’ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d’azione” e, quindi, alla “trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale”³⁰. Il rischio che forse la Corte vuole evitare è doppio: da un lato, quello di mettere Stato e Regioni sullo stesso piano nel giudizio di costituzionalità in via principale, facendo in tal modo rientrare dalla finestra (tramite la tecnica della ridondanza) quella “parità delle armi” che la Corte ha voluto far uscire dalla porta, sia prima che dopo la riforma del Titolo V. In secondo luogo, impedire che il giudizio in questione possa essere utilizzato per introdurre – surrettiziamente – un ricorso delle minoranze politiche che, sconfitte in Parlamento, si trovino a essere maggioranza in alcune Regioni³¹.

Vedremo come questa storia proseguirà: “il vento soffia dove vuole e ne senti la voce, ma non sai di dove viene e dove va”³².

³⁰ Anche secondo C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., 643 ss., occorre evitare il rischio di “una mutazione genetica del giudizio in via principale: concreto è il rischio che detta attribuzione si trasformi in un giudizio astratto a tutela di valori costituzionali innescato da un’azione diretta a titolarità regionale”.

³¹ Su tale possibilità, in termini generali, v. C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge*, cit., 524; C. CARUSO, *I profili processuali*, cit., 626 ss.; con riguardo specifico ai ricorsi che hanno promosso le questioni poi risolte con la [sentenza n. 194/2019](#), D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza*, cit., 415 s.

³² Vangelo di Giovanni, cap. 3 versetto 8.