

Emanuele Rossi

Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*

1. La [sentenza della Corte costituzionale 16 febbraio 2012, n. 22](#) ha il sicuro merito di valorizzare i principi costituzionali sul procedimento legislativo, così ponendo alcuni limiti ad una prassi normativa che ha raggiunto livelli non soltanto inaccettabili con riguardo ai profili di certezza del diritto e di rispetto più generale dei principi della forma di governo, ma tali anche da impedire una corretta definizione dei rapporti tra Stato e regioni e la delimitazione delle rispettive sfere di competenza legislativa. Per questi aspetti la sentenza può segnare un ulteriore passo, di importanza forse pari rispetto a quello di altre "storiche" pronunce sul sistema delle fonti, nella direzione di un ruolo più incisivo della Corte a salvaguardia dei principi costituzionali relativi ai procedimenti normativi, e di conseguenza a garanzia del rispetto da parte del legislatore di regole minime di correttezza procedurale¹.

A questo importante risultato la Corte giunge in un giudizio di costituzionalità proposto in via principale: il che se da un lato conferma la tendenza in base alla quale in questo tipo di giudizio è più facile esaminare le violazioni del sistema delle fonti, d'altro canto pone alcuni problemi in relazione al profilo dell'interesse a ricorrere da parte regionale². Ed è proprio l'aspetto dell'ammissibilità del ricorso regionale avverso un decreto-legge e la relativa legge di conversione, in relazione a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente definito, che in questa nota si vuole sottoporre a specifica attenzione.

Come noto, secondo la ormai costante giurisprudenza della Corte, le Regioni possono ricorrere nei confronti della legislazione statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto di competenze, con l'unica eccezione per quelle questioni che -pur riferite a diversi parametri costituzionali- tuttavia "ridondano" in lesione delle attribuzioni regionali³.

Prima di esaminare il significato da attribuire alla richiesta "ridondanza", merita rilevare come la presente pronuncia sembra confermare la posizione privilegiata che, in detto ambito, assumono i parametri costituzionali relativi al sistema delle fonti. Da qualche anno a questa parte, infatti, la

* Pubblicata anche in *Giur. cost.* 2012, 298 ss.

¹ Nel senso che con tale pronuncia la Corte mira a "preservare la funzionalità dell'ordinario procedimento legislativo parlamentare" anche R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in www.federalismi.it, n. 5/2012, 12.

² O forse, per essere più precisi, si dovrebbe parlare di "motivi deducibili" da parte regionale e non di interesse a ricorrere, come sottolinea C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005, 173 ss.

³ Favorevole ad una maggiore apertura verso la possibilità da parte regionale di ampliare lo spettro dei parametri e quindi dei vizi deducibili è la dottrina prevalente: v. ad es. E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, III ed., Torino, 2011, 169.

prospettazione, da parte regionale, della violazione, da parte di atti normativi statali, delle disposizioni costituzionali relative all'assetto delle fonti del diritto riceve una valutazione più favorevole, rispetto ad altri parametri, dalla giurisprudenza costituzionale, tanto da far pensare che la Corte consideri tali disposizioni costituzionali in posizione intermedia tra quelle direttamente attributive di competenze regionali (e la cui violazione, dunque, legittima *direttamente* il ricorso regionale) e tutte le altre (ad esclusione appunto di quelle relative al sistema delle fonti), per le quali detta legittimazione è da escludere salvo casi eccezionali (ovvero quando *indiretta*)⁴.

La presente pronuncia conferma, pur senza esplicitarlo, questo orientamento di favore verso i ricorsi regionali relativi a parametri costituzionali sul sistema delle fonti, dichiarando illegittime le disposizioni di un decreto-legge convertito in legge per contrasto con l'art. 77 Cost. (sebbene, come si dirà, tale violazione sia censurata "in combinato disposto" con altri parametri costituzionali), confermando una giurisprudenza i cui precedenti sono costituiti dalle sentenze [n. 303/2003](#) e [6/2004](#).

Ai ricorsi che hanno ad oggetto la supposta violazione dell'art. 77 vanno come detto aggiunti, sempre relativamente al sistema delle fonti del diritto, quelli connessi al rispetto dell'art. 76 Cost. - con specifico riguardo sia ai contenuti delle leggi di delega che al rapporto con esse dei decreti delegati-, nonché i ricorsi aventi ad oggetto la violazione, da parte della legislazione statale, dell'art. 117 comma 1 Cost.: anche in questo caso infatti può esservi interesse regionale a denunciare una normativa nazionale ritenuta contrastante con norme comunitarie o con obblighi internazionali.

Siffatto orientamento di favore nei confronti delle disposizioni costituzionali relative al sistema delle fonti probabilmente si giustifica per ragioni "pratiche", ovvero per la difficoltà di operare un sindacato altrettanto tempestivo e quindi utile su tali profili nel corso di un giudizio in via incidentale⁵: considerazione che, se rispondente al pensiero della Corte, tuttavia costringe la stessa a qualche forzatura sul punto dell'ammissibilità di ricorsi regionali su parametri diversi da quelli attributivi di competenza.

2. Sui profili generali relativi all'ammissibilità di ricorsi regionali avverso atti normativi statali il punto controverso è costituito, a parere di chi scrive, dall'esatta definizione dell'eccezione sopra indicata, ovvero dal concetto di "ridondanza" e perciò dal rapporto tra atto impugnato e competenze attribuite alle regioni.

⁴ E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in Corte costituzionale, *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 132 ss.

⁵ Così anche D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in corso di pubblicazione in *Regioni*. In senso favorevole all'ammissibilità di ricorsi regionali sul punto V. ONIDA, *Intervento*, in Corte costituzionale, *I ricorsi in via principale*, cit., 275.

Nelle motivazioni delle varie pronunce che hanno fatto applicazione di detto criterio tale eccezione è infatti espressa con formulazioni diverse, sì da lasciare ampi margini di incertezza⁶. Volendo tentare una classificazione delle espressioni utilizzate, senza peraltro alcuna pretesa di esaustività, possiamo enumerare le seguenti.

a) In alcune pronunce si afferma che “le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se esso si risolve in una *esclusione o limitazione* delle competenze legislative regionali” (ad esempio, [sentenze n. 50](#) e [383/2005, 10/2010](#));

b) in altre pronunce si fa riferimento alla “*incidenza* sulle attribuzioni regionali” delle disposizioni impugnate ([sent. n. 278/2010](#); analogamente sent. [n. 287/ 2004](#));

c) in altre ancora si afferma si richiede “*una compromissione* delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite” (da ultimo, [sent. n. 52/2010](#) e [128/2011](#));

d) alcune richiedono, ai fini dell’ammissibilità, che sia provata la “*vulnerazione* delle attribuzioni costituzionali” attribuite alle Regioni ([sent. n. 303/2003](#) e [196/2004](#));

e) altre infine indicano la necessità di “*violazioni o menomazioni* delle competenze regionali” ([sent. n. 116/2006](#)), ovvero ancora di *lesione* delle sfere di competenza ([sent. n. 249/2009](#))⁷.

Come può notarsi da questa piccola rassegna esemplificativa, non è facilmente individuabile il confine tra ammissibilità e inammissibilità del ricorso regionale fondato su parametri costituzionali diversi da quelli contenuti nel Titolo V: il punto determinante, al di là delle espressioni verbali utilizzate, è costituito da quanto appena più avanti si dirà, ovvero se l’ammissibilità sia o meno legata alla violazione di competenze costituzionali.

Rispetto a tale quadro, la presente pronuncia non contribuisce ad una definitiva chiarificazione. Il punto centrale della motivazione, per l’aspetto che qui si esamina, è costituito da quanto esposto nel punto 3.1 del Considerato in diritto: “Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell’ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, *quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente*

⁶ Così anche, da ultimo, D. MONEGO, *op. cit.*; M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, in Corte costituzionale, *I ricorsi in via principale*, cit., 282; nonché, 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.

⁷ Non mancano poi pronunce che, come la presente, sembrano voler combinare due dei requisiti appena indicati: ad esempio [sent. n. 156/2010](#) e [33/2011](#).

abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione” (corsivo aggiunto).

Analizzando con attenzione tale passaggio della motivazione, mi pare che l’attenzione possa focalizzarsi sui primi due aspetti, dovendosi ritenere che “le ragioni della lamentata lesione” debbano riferirsi alle modalità di prospettazione della questione, e quindi alla formulazione del ricorso ovvero alla sua motivazione, e non interessino invece il merito delle violazioni che si ritengono realizzate. Dal combinato delle altre due espressioni, pertanto, si deduce che il ricorso regionale è ammissibile:

- a) quando le violazioni prospettate ridondano sul riparto di competenze tra Stato e regioni;
- b) quando l’atto impugnato viola specifiche competenze regionali (che devono essere indicate nel ricorso).

Il punto è di comprendere se tali requisiti vanno considerati, nel pensiero della Corte, come criteri autonomi e quindi alternativi (nel senso che è sufficiente uno dei due per ritenere il ricorso ammissibile); o se invece si deve considerare il secondo quale sviluppo del primo, nel senso cioè che la ridondanza si produce allorché l’atto impugnato violi le competenze costituzionalmente attribuite alle regioni. Se fosse vera questa seconda ipotesi, essa varrebbe a indicare che il ricorso regionale per violazione di parametri diversi da quelli di cui al Titolo V è ammissibile soltanto ove sia accompagnato dalla violazione *anche* di questi ultimi: in sostanza, si può denunciare un decreto-legge per contrasto con l’art. 77 Cost. soltanto nell’ipotesi in cui si dimostri che lo stesso decreto viola anche parametri costituzionali relativi al riparto di competenze. In caso contrario (se cioè non vi è quest’ultima violazione) non può prospettarsi (da parte regionale) neppure la prima (tanto è vero che, come si dirà, nella presente pronuncia la Corte dichiara la disposizione statale incostituzionale sia per violazione dell’art. 77 Cost. che per violazione dell’art. 119, commi primo, quarto e quinto). Ma questa conclusione è inaccettabile per due ordini di ragioni: in primo luogo perché vanificherebbe quasi interamente la teoria della “ridondanza”⁸, come meglio si dirà subito; ed in secondo luogo perché renderebbe incongrua -da un punto di vista logico- la modalità di esame delle questioni da parte della Corte, la quale prima dovrebbe valutare se vi sia -da parte dell’atto normativo statale- violazione dei parametri costituzionali relativi al riparto di competenze, e

⁸ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 287 ss.; D. MONEGO, *op. cit.*, per il quale negando l’autonomia delle censure su parametri non competenziali si “finisce per negare in radice ogni ipotesi di triangolazione, contraddicendo sia le enunciazioni generali della Consulta che le relative applicazioni, per oscillanti che siano”.

soltanto a seguito di un esito positivo di siffatta verifica potrebbe esaminare la questione di costituzionalità relativa all'art. 77⁹.

Siccome però questo non è il ragionamento logico seguito dalla Corte né nella presente pronuncia (che anzi prima dichiara la violazione dell'art. 77, e successivamente la violazione del parametro competenziale), né nelle altre che fanno riferimento alla impostazione della "ridondanza", se ne deve dedurre che così non può essere, e che pertanto il primo punto indicato deve avere una propria autonomia concettuale rispetto al secondo profilo. Detto in altri termini, che la ridondanza non può significare "violazione di competenze costituzionalmente attribuite", ma qualcosa di meno (o comunque di diverso) rispetto a ciò¹⁰: 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 (giacché altrimenti non vi sarebbe interesse a ricorrere).

Questo mi pare il punto critico che la decisione che si commenta contribuisce a mettere in luce: in sostanza, la "ridondanza" si verifica (soltanto) quando sono violati anche alcuni dei parametri costituzionali sulla competenza o si ha invece anche nell'ipotesi in cui l'atto impugnato non è incostituzionale in riferimento alle disposizioni competenziali? A mio parere, e lo ripeto, la risposta a questa domanda dovrebbe essere nel secondo dei sensi indicati, ma la presente sentenza (come anche la giurisprudenza precedente), non contribuisce a chiarire il punto, stando almeno alle affermazioni di principio sul punto dell'ammissibilità.

3. E infatti, con riguardo alla decisione in commento, mi pare si debba notare una non coincidenza tra le affermazioni generali in punto di ammissibilità e ciò che essa dispone, anche relativamente all'*iter* logico seguito nella motivazione.

In relazione all'ammissibilità della questione sull'art. 77 Cost., infatti, prima si legge un'affermazione da cui sembrerebbe dedursi la necessità di accompagnare l'asserita violazione di detta disposizione con la violazione di altre disposizioni costituzionali sulla competenza: "le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro

⁹ Come in effetti fa, ad esempio, la [sentenza n. 37/2005](#), per la quale "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."

¹⁰ Così già R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Regioni*, 1993, in part. 942-943, secondo la quale "non sarebbe stravagante immaginare che sia possibile consentire alle Regioni di agire anche lamentando la menomazione di attribuzioni non costituzionalmente protette, quando esse siano compromesse intaccate da leggi lesive di parametri costituzionali estranei al riparto tra Stato e Regioni". Da ultimo E. ROSSI, *op. cit.*, 146; M. CECCHETTI, *op. cit.*, 287, per il quale ultimo la "lesione indiretta" si produce allorché "la Regione ricorrente non deduca la violazione dei parametri costituzionali attributivi delle competenze ma, ciò nondimeno, lamenti una "lesione" della propria sfera di attribuzioni in quanto derivante o determinata *solo e di per sé* dalla violazione di una norma costituzionale *extra-competenziale*".

competenze costituzionali”. Subito dopo, però, nel passaggio all’applicazione al caso concreto di detto principio, le maglie sembrano farsi meno stringenti: si legge infatti che “nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che *le norme impugnate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente* («protezione civile»)”.

Passaggio che impone di chiarire l’esatta portata dei termini, anche in relazione all’elenco esemplificativo sopra riportato.

Basandoci sul significato lessicale delle espressioni usate nella giurisprudenza costituzionale mi pare se ne debba trarre una differenza sostanziale: mi riferisco da una parte al gruppo di espressioni che riguardano la *esclusione o limitazione* delle competenze legislative regionali, la loro *vulnerazione, violazione* ovvero ancora la loro *menomazione o compromissione*: in tutti questi casi ritengo che si tratti di modi diversi per ritenere la situazione considerata come *incostituzionale*¹¹. Al contrario, mi pare che l’espressione “*incidenza* sulle attribuzioni regionali” non debba intendersi come incostituzionalità: una legge statale può *incidere* su competenze regionali, e lo può fare *legittimamente*, come ad esempio allorché intervenendo su materie riservate alla competenza dello Stato produca effetti “all’interno degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa o finanziaria) delle Regioni”¹² (è sostanzialmente lo stesso concetto dell’“interferenza per menomazione” nel conflitto tra enti, allorché sia sollevato conflitto nei confronti di un atto che si assuma viziato *in procedendo* ma non in quanto lesivo di competenze regionali¹³).

Dando per buona questa impostazione, la motivazione della pronuncia resta ambigua, perché dapprima richiede la “compressione” delle competenze regionali (cioè -sulla base della ricostruzione proposta- l’incostituzionalità), poi sembra accontentarsi dell’“incidenza” (che può anche essere costituzionale).

Ma il punto è decisivo: perché se le regioni, per impugnare un decreto-legge per asserita violazione dell’art. 77 Cost., devono dimostrare che esso *comprime* le proprie competenze (ovvero le viola, le vulnera, le esclude, e così via), esse dovranno in sostanza provare che il decreto-legge è doppiamente incostituzionale (per violazione dell’art. 77 e delle disposizioni costituzionali competenziali); se invece è sufficiente che esse dimostrino la *incidenza* del decreto-legge sulle

¹¹ Non nascondo che tale valutazione, fondata sull’interpretazione soggettiva del dato semantico, possa considerarsi discutibile: ad esempio C. PADULA, *op. cit.*, 289, considera la “compromissione” come una lesione *di grado inferiore*, tale da non violare le garanzie costituzionali delle Regioni. Ciò aumenterebbe la necessità di un chiarimento ad opera della Corte sul punto indicato: ovvero se con le varie espressioni utilizzate si intenda riferirsi alla incostituzionalità o meno della situazione.

¹² Così M. CECCHETTI, *op. cit.*, 294. Anche per V. ONIDA, *op. cit.*, 275, i vizi cui si riferisce la “ridondanza” “di per sé non riguardano la sfera di autonomia della ricorrente, ma affliggono una disposizione legislativa il cui effetto sia comunque quello di realizzare una restrizione dei poteri o delle facoltà di una Regione”.

¹³ Così anche C. PADULA, *op. cit.*, 311-312.

proprie competenze, esse potranno limitarsi a motivare in ordine alla violazione dell'art. 77, accompagnando tale rilievo con la prospettazione delle conseguenze o degli effetti che l'atto normativo produce (non necessariamente *in modo incostituzionale*) sulle proprie competenze¹⁴.

Purtroppo, come si è detto, la motivazione della pronuncia non risolve questo punto decisivo: continuando a leggerla, si nota che dapprima ci si sofferma su vizi del decreto-legge e della legge di conversione in riferimento alle disposizioni costituzionali sulle fonti; successivamente però si ritorna al problema di prima: “questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, *dell'ambito materiale di incidenza* delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta *potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni*”. Dunque, come si vede, resta l'ambiguità: secondo la Corte, l'*incidenza* determina l'ammissibilità del ricorso perché ha come conseguenza la *lesione* delle competenze costituzionali.

Ambiguità confermata dai successivi passaggi della motivazione: dopo avere puntualmente delineato i motivi di incostituzionalità della disciplina oggetto della impugnazione per contrasto con le regole sul procedimento legislativo stabilite dalla Costituzione, la Corte torna sul profilo dell'ammissibilità, per affermare quanto segue: “come s'è detto al paragrafo 3.1, l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., *dipende* dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. Lo scrutinio delle censure di merito dimostra, peraltro, che alcune delle questioni sollevate sono fondate, come di seguito specificato”. Dunque si chiarisce che la violazione dell'art. 77 *dipende* da altre censure di incostituzionalità, relative alla violazione di competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni: con il che la censura del (solo) art. 77 sembrerebbe perdere la propria autonomia. Tanto è vero che subito dopo la Corte esamina nel merito gli ulteriori profili di incostituzionalità riferiti all'art. 119 (nonché agli art. 23 e 123) - che in linea teorica potevano ritenersi assorbiti - per dichiararli fondati.

4. Da una motivazione siffatta possono trarsi alcuni spunti di riflessione su quella che potremmo chiamare la “teoria della ridondanza”.

Il primo è legato a quanto sin qui detto: la “ridondanza” presuppone, nel “pensiero” della Corte, la connessa violazione di competenze costituzionalmente attribuite? Ovvero, detto in altri termini, le regioni possono prospettare la violazione di parametri costituzionali estranei al riparto di

¹⁴ Così, ancora, M. CECCHETTI, *op. cit.*, 294 ss. Rileva peraltro D. MONEGO, *op. cit.*, che anche qualora la Corte adottasse sempre una sola delle formule, difficilmente ne deriverebbe certezza sulla legittimazione regionale, perché comunque rimarrebbe incerto il rapporto tra violazione di un parametro esterno e pregiudizio delle competenze regionali. Personalmente ritengo, invece, che sebbene qualche margine di incertezza potrebbe restare a fronte dei diversi casi concreti, nondimeno sarebbe auspicabile giungere ad una maggiore chiarezza sul punto.

competenze soltanto come *motivo aggiunto ed eventuale* a quelli inerenti la competenza? Se la risposta fosse positiva, ne discenderebbero alcune conseguenze logiche: l'eventuale infondatezza delle questioni relative al riparto di competenze dovrebbe comportare -automaticamente- l'inammissibilità del ricorso riferito agli altri parametri costituzionali: in sostanza, e con riferimento al caso in questione, se la Corte avesse ritenuto non fondate le censure relative all'art. 119, ad essa sarebbe stata preclusa la possibilità di valutare l'eventuale contrasto con l'art. 77.

Siffatta conclusione, come già si è accennato, è tuttavia contraddetta (opportunamente) dall'andamento della motivazione: se infatti così fosse stato, la questione sull'art. 77 avrebbe dovuto essere esaminata dopo l'altra. Invece, come si legge nella motivazione, l'*iter* argomentativo è rovesciato: prima si esamina il profilo della violazione delle regole costituzionali sul procedimento (e addirittura si dichiara incostituzionale la legge di conversione), e solo successivamente viene preso in considerazione l'altro profilo. Il che presuppone dunque (e tralasciando il problema dell'assorbimento) l'autonomia dei due profili: in sostanza, la pronuncia sarebbe stata di accoglimento anche se fosse stata esclusa la violazione dell'art. 119. Se ciò è vero, e dall'argomentazione della motivazione sembra essere così, si deve ritenere che la Corte non ha voluto dichiarare assorbito il profilo della violazione delle competenze regionali -ma *ad abundantiam* ha pronunciato l'incostituzionalità anche in relazione all'art. 119, oltre che degli art. 23 e 123 Cost.- per indicare al legislatore che anche qualora quelle disposizioni fossero state adottate con un procedimento legislativo corretto, esse non avrebbero potuto superare le censure di costituzionalità, appunto perché contrarie al riparto di competenze. E quindi si potrebbe ascrivere questa parte della pronuncia alla volontà della Corte di inibire per il futuro al legislatore la possibilità di introdurre quelle misure mediante un diverso iter procedimentale.

Per questo mi pare che vi sia uno scarto tra l'affermazione "generale" sul punto dell'ammissibilità e la sua applicazione in concreto: malgrado quanto affermato in principio, la questione di costituzionalità sull'art. 77 non è *dipendente* dall'altra, ma *autonoma*. La Corte ha in sostanza dichiarato la disposizione impugnata due volte incostituzionale: sia per un vizio *in procedendo* che per un vizio sostanziale.

Tutto ciò consente di comprendere le ragioni che possono motivare le Regioni a ricorrere alla Corte per far valere la violazione di parametri costituzionali "non competenziali": esse infatti possono aspirare, in caso di accoglimento, a vedere annullati 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 con effetti negativi rispetto alle loro attribuzioni, ma anche un interesse generale al rispetto da parte del legislatore statale delle altre norme costituzionali (in particolare quelle relative al sistema delle fonti, come si è detto). In tal

modo le Regioni, agendo a tutela di un interesse proprio, agiscono anche per far valere il rispetto da parte della legislazione statale *di tutte* le disposizioni costituzionali. In tali circostanze, dunque, il ruolo regionale è assimilabile a quello statale nella funzione di “polizia costituzionale”¹⁵: ed in effetti nel caso in questione ciò è chiaramente dimostrato. Le Regioni ricorrenti, infatti, consentono alla Corte di censurare una legge statale per violazione dei principi costituzionali sul procedimento, che altrimenti ben difficilmente sarebbero stati censurabili in un giudizio in via incidentale.

Ma perché ciò possa realizzarsi occorre, ancora una volta, che tali questioni possano considerarsi autonome da quelle sul riparto di competenze, perché altrimenti le Regioni non avrebbero alcun interesse a ricorrere contro atti normativi statali che comunque fossero incostituzionali per violazione delle norme sulla competenza (anche perché la Corte potrebbe ritenere assorbito l’ulteriore parametro, come fa spesso): mentre -come si è ripetutamente detto- 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.

Quanto detto suggerisce un’altra considerazione, relativa alla valutazione dell’ammissibilità del ricorso per violazione delle disposizioni costituzionali estranee al riparto di competenze. In particolare deve essere considerato il tipo di motivazione che viene imposto alle Regioni e -di conseguenza- i criteri di valutazione su di essa da parte della Corte. In sostanza: se la violazione delle disposizioni costituzionali non competenziali deve collegarsi alla presunta interferenza (o incidenza, compressione, ecc. ecc.) della normativa statale sulle competenze regionali, l’ammissibilità della questione dovrebbe presupporre, come si è detto, una valutazione del grado di incidenza delle disposizioni dell’atto impugnato sulle medesime competenze. Poiché tuttavia tale valutazione dovrà limitarsi ad un mero riscontro dell’attinenza dell’atto impugnato alle competenze regionali, il ricorso regionale potrà limitarsi a segnalare questa “potenzialità”, senza necessità di motivare l’effettiva vulnerazione¹⁶: anche perché, altrimenti, i parametri che la regione dovrebbe invocare non sarebbero più (o non soltanto) quelli relativi al sistema delle fonti bensì quelli attinenti al riparto delle competenze. Oltre a ciò, sta il problema della valutazione di ammissibilità da parte della Corte, su cui non pare vi sia un atteggiamento univoco e rigoroso da parte della stessa: la quale talvolta esamina tale profilo in modo accurato ed altrettanto accuratamente ne dà conto in

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.

¹⁶ In alcune pronunce, al contrario, si dichiarano inammissibili “le censure dedotte con riferimento alla normativa comunitaria, senza adeguata motivazione circa l’asserita lesione delle proprie sfere di competenza”: così, ad esempio, [sent. n. 249/2009](#).

motivazione, altre volte invece sembra preoccuparsi soltanto del merito del ricorso, magari ritenendo in esso esame assorbito anche il profilo dell'ammissibilità¹⁷.

In verità, e questa è l'ultima considerazione, ciò che determina nella sostanza l'atteggiamento della Corte 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). 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.

¹⁷ Emblematica è la motivazione della sent. 116/2006: "Infondata è anzitutto la censura relativa alla lesione dell'art. 77 della Costituzione sulla base della asserita palese carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, *anche a volerla considerare ammissibile* in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali" (corsivo aggiunto).