

**LA LEGITTIMAZIONE DELLE REGIONI NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE:
SITUAZIONE LEGITTIMANTE E GARANZIE COSTITUZIONALI**

ANNA GRAGNANI

(Docente di Diritto pubblico per lo spettacolo e l'arte,
Università degli Studi di Firenze)

Data di pubblicazione: 29 aprile 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ANNA GRAGNANI*

**La legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale:
situazione legittimante e garanzie costituzionali****

**Access to the Constitutional Court
and effective protection of the regional autonomy**

Abstract (It.): *il contributo esamina la controversa questione della legittimazione ad agire delle Regioni nel giudizio in via principale e valuta criticamente la cosiddetta «teoria della ridondanza». Invero, qualsiasi violazione della Costituzione che precluda l'esercizio delle competenze regionali legittima le Regioni al ricorso a tutela della loro sfera di competenza. Nel caso in cui la violazione della competenza derivi dalla violazione di una norma che garantisce diritti o altri interessi costituzionali si produce un'anomalia rispetto al regime processuale della legittimazione ordinaria perché l'oggetto del giudizio e gli effetti della decisione si estendono ben oltre la situazione legittimante, ma si tratta di conseguenze insite nella strutturazione del sistema di giustizia costituzionale che esclude l'accertamento incidenter tantum dei vizi di legittimità costituzionale.*

Abstract (En.): *the paper focuses on the standing of Regions to appeal directly against laws of the State before the Constitutional Court and criticizes the so called «theory of ridondanza». It argues that any violation of the Constitution can also violate or threaten the regional autonomy. The crucial aspect is only the actual or potential impact of the constitutional infringement on the*

* Docente di Diritto pubblico per lo spettacolo e l'arte, Università degli Studi di Firenze.

** Versione rivista e ampliata dell'intervento tenuto al convegno organizzato dall'Università di Trento il 18-19 settembre 2020 *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*.

exercise of the regional competences. If the violation of a regional competence depends on the infringement of constitutional rights or other constitutional interests, the decision of the Constitutional Court has its effects beyond the regional autonomy due to a structural feature of the Italian legal order that does not allow incidenter tantum decisions on such questions.

Parole chiave: Giustizia costituzionale; Regioni; Ridondanza; Autonomia regionale; Violazione della Costituzione.

Keywords: Constitutional justice; Regions; Ridondanza; Regional autonomy; Constitutional infringement.

SOMMARIO: 1. La legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale: situazione legittimante, oggetto ed effetti della decisione di accoglimento. – 2. La sfera di competenza: caratteri e vulnerabilità. – 3. Lesioni della sfera di competenza determinate dalla violazione di norme formali esterne al Titolo V Cost. – 4. Lesioni della sfera di competenza determinate dalla violazione di norme sostanziali esterne al Titolo V Cost. – 5. Osservazioni finali.

1. La legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale: situazione legittimante, oggetto ed effetti della decisione di accoglimento

Nel giudizio in via principale promosso dalle Regioni, la regola che stabilisce la coincidenza fra l'affermazione della titolarità della situazione per la quale è chiesta tutela, ossia la sfera di competenza, e la legittimazione al ricorso (art. 127, co. 2, Cost.) produce in taluni casi esiti anomali rispetto a quelli tipici della regola della legittimazione ordinaria nei processi comuni, formalmente corrispondente alla prima¹. Ci si riferisce ai giudizi nei quali la

¹ Ci si riferisce all'art. 81 c.p.c., secondo il quale, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui.

sfera di competenza regionale si assume lesa dagli effetti giuridici o dalle conseguenze fattuali della violazione di una disposizione costituzionale collocata al di fuori del Titolo V Cost., cioè di una norma che non ha per oggetto né la disciplina della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni né la disciplina del loro esercizio, bensì la garanzia di diritti o di altri interessi costituzionali².

L'anomalia rispetto al regime processuale della legittimazione ordinaria consiste nella necessaria estensione dell'oggetto del giudizio e degli effetti della decisione ben oltre la situazione giuridica della quale il ricorrente si afferma titolare, per comprendere, inevitabilmente, anche la violazione dei parametri che garantiscono i diritti o gli altri interessi costituzionali, che determina altresì una lesione della sfera di competenza regionale. Tale estensione è dovuta a un tratto caratteristico del sistema di giustizia costituzionale, ossia il necessario accertamento *erga omnes* dell'incostituzionalità della legge (136, co. 2, Cost.)³. L'accertamento

² Con l'importante eccezione dell'art. 5 Cost.

³ Sulla problematica della legittimazione ad agire, oltre alla ricca relazione di B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in <https://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/402-18-19-settembre-2020-trento-il-regionalismo-italiano-alla-prova-delle-differenziazioni>, costituiscono, fra gli altri, punti di riferimento nel più recente dibattito dottrinale gli studi di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Cedam, 2005; ID., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 3/2019, 737 ss.; M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano 2011, 279 ss.; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta on line*, 2012, www.giurcost.org; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la ridondanza*, in *Consulta OnLine*, 2012, www.giurcost.org, 10; ID., *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi*

incidenter tantum dei vizi di legittimità costituzionale non è consentito, come noto, nemmeno al giudice costituzionale, tenuto, se del caso, all'auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale.

Il giudizio promosso dalla Regione in veste di legittimata ordinaria a tutela della propria sfera di competenza conduce, per il necessario accertamento *erga omnes* del vizio di legittimità costituzionale, oltre che al «rendimento tipico» della legittimazione ordinaria — tutela della situazione legittimante — anche alla produzione di effetti relativi a beni giuridici dei quali la Regione non è e non si afferma titolare, ad esempio i diritti costituzionali. A causa del divieto di accertamento *incidenter tantum* dei vizi di costituzionalità della legge si determinano, quindi, anche esiti corrispondenti a quelli propri di un giudizio promosso da un legittimato straordinario, cioè uno dei casi nei quali, per la rilevanza degli interessi pubblici coinvolti o per altre ragioni, il legislatore riconosce la legittimazione ad agire a un soggetto che non si afferma titolare della situazione fatta valere in giudizio, ma è autorizzato o tenuto ad agire come sostituto processuale del titolare della situazione per la quale è chiesta tutela. È questo il punto debole dell'ancoraggio alla tradizionale figura della legittimazione ordinaria come strumento per contenere il rischio che il giudizio in via principale si presti a diventare occasione di prosecuzione del confronto fra opposte istanze politiche, piuttosto che a luogo di controllo giurisdizionale per la tutela della sfera di competenza regionale⁴. Si tratta, peraltro, di un rischio che può essere adeguatamente gestito soltanto attraverso una rigorosa applicazione della

regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine*, 24 marzo 2020, www.giurcost.org, 2.

⁴ Tale preoccupazione è sottesa all'affermazione della Corte costituzionale circa l'esigenza di evitare «un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale»: così, C. cost., sent. n. 194 del 2019, punto 5.3 del cons. in dir.

regola stabilita dall'art. 127 Cost., che tenga conto sia delle peculiarità del sistema di giustizia costituzionale, sia dell'assetto sostanziale dei rapporti fra Stato e Regioni stabilito dalla Costituzione.

Sul piano processuale la ricordata anomalia giustifica semplicemente perplessità sull'inquadramento della regola stabilita dall'art. 127, co. 2, Cost. alla luce della tradizionale categoria della legittimazione ordinaria, ma in ipotesi anche di quella straordinaria⁵, senza peraltro porre di per sé problemi particolari, tenuto conto, oltre alla doverosità dell'accertamento *erga omnes* del vizio di incostituzionalità della legge, anche della circostanza che la giurisdizione costituzionale non ha carattere generale, invero, la disciplina delle condizioni, forme e termini di proponibilità è riservata a una fonte costituzionale (art. 137, co. 2, Cost.), sicché non è indispensabile fare riferimento ad altri ordinamenti processuali per definire tali questioni.

D'altra parte, riguardo al profilo dei rapporti fra Stato e Regioni, come ci si propone di illustrare nei paragrafi seguenti, l'eventualità di lesioni della sfera di competenza regionale fondate sulla violazione di parametri esterni al Titolo V Cost. non costituisce affatto una rarità, perché si iscrive nella logica generale delle garanzie formali e sostanziali dello Stato di diritto costituzionale sottesa alla fitta rete di relazioni fra le norme costituzionali sulla competenza regionale e le altre norme costituzionali. Non persuade, pertanto, la ricorrente rappresentazione della lesione della sfera di competenza secondo un rapporto di regola-eccezione, tale che la violazione di parametri interni al Titolo V sarebbe la regola, mentre la violazione di parametri esterni sarebbe l'eccezione. Peraltro, la medesima supposta relazione di regolarità-deviazione, riconducibile, verosimilmente, alla risalente idea che il vizio di legittimità costituzionale consista di un contrasto

⁵ La Corte, infatti, nel giudizio in via principale a tutela della sfera di competenza regionale decide sempre anche sulla situazione legittimante, ossia sulla sfera di competenza della Regione.

fra testi⁶, sia pure intesi come contenuti normativi, piuttosto che fra effetti incompatibili, è all'origine di frequenti fraintendimenti e confusioni fra situazione legittimante e motivi della lesione, che hanno dato luogo a ricorrenti incertezze e incoerenze nella giurisprudenza costituzionale, ripetutamente segnalate dalla dottrina⁷.

Al fine di far luce sulla controversa estensione della legittimazione delle Regioni, pertanto, conviene abbandonare tale prospettiva, per procedere, innanzitutto, a una rapida ricognizione delle principali caratteristiche del bene protetto, ossia la sfera di competenza, in modo da metterne in evidenza gli specifici contenuti costituzionalmente garantiti e con essi anche le specifiche vulnerabilità. Successivamente, si cercherà di identificare almeno alcune delle fondamentali relazioni fra norme competenziali e altre norme costituzionali. Infine, alla luce dei risultati dell'indagine, sarà possibile tracciare un quadro degli aspetti della problematica che ricevono nella giurisprudenza una soluzione lineare e di quelli che, invece, meritano di essere rimeditati.

Ovviamente, nel breve spazio di questo intervento, una trattazione esauriente dei temi indicati non è nemmeno concepibile, pertanto, ci si limiterà a individuare alcuni passaggi fondamentali dell'approccio qui suggerito.

2. La sfera di competenza: caratteri e vulnerabilità

⁶ Sulla base di tale premessa, infatti, può apparire eccezionale che una competenza sia lesa da una norma che disciplina un differente oggetto.

⁷ Sull'ambiguità di questo preteso rapporto di regola-eccezione e sulla conseguente flessibilità della sua gestione, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit.

Le disposizioni sulla competenza stabiliscono chi, su quale oggetto, in quale forma e in quale procedimento ha il potere di decidere con effetti vincolanti questioni politicamente controverse. Le norme competenziali non decidono, invece, sul contenuto degli atti che ne costituiscono l'esercizio⁸. In ogni spazio di competenza vale il principio *auctoritas non veritas*⁹. In tal senso, esse sono qualificate come norme formali e indicate come norme ipotetiche perché riferite a situazioni giuridiche potenziali, in contrapposizione alle norme sostanziali, che statuiscono su situazioni soggettive in atto e che, perciò, sono definite norme categoriche.

La competenza in quanto riserva di potere o potenziale di attività che tende alla sua più compiuta realizzazione, perciò, è lesa non soltanto se ne viene disconosciuta totalmente o parzialmente la titolarità, ma se, incostituzionalmente, ne è impedita o limitata o condizionata la possibilità di realizzazione¹⁰, come più di una volta ha riconosciuto la Corte costituzionale,

⁸ Sul concetto di competenza e quindi sul vizio di incompetenza, F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 872 ss.; A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa*, Torino 2001; nella letteratura tedesca, C. PESTALOZZA, *Der Garantiegehalt der Kompetenznorm*, in *Der Staat*, 1972, 161 ss.; R. STETTNER, *Grundfragen ein Kompetenzlehre*, Berlin 1983; B. PIEROTH, *Materiale Rechtsfolgen grundgesetzlicher Kompetenz- und Organisationsnormen*, in *AoR* 114 (1989), 422; J. ISENSEE, *Die bundesstaatliche Kompetenz*, in *HBStR*, vol. VI, a cura di J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, Heidelberg 2008, 455 ss., *ivi*, 225 ss., K.F. GÄRDITZ, *Grundrechte im Rahmen der Kompetenzordnung*.

⁹ J. ISENSEE, *Die bundesstaatliche Kompetenz*, cit.

¹⁰ Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. GRAGNANI, *Il significato costituzionale della tutela delle competenze e la legittimazione ad agire delle Regioni nel giudizio in via principale: prime note*, in *Issirfa*, 2012, in <http://www.issirfa.cnr.it/anna-gragnani-il-significato-costituzionale-della-tutela-delle-competenze-e-la-legittimazione-ad-agire-delle-regioni-nel-giudizio-in-via-principale-prime-note-novembre-2012.htm>.

con qualificazioni alternative che, a quanto pare, non sottendono alcuna distinzione particolare, rappresentando semplici sinonimi¹¹.

Le controversie sulla sfera di competenza regionale, che comprende, quindi, l'insieme delle potenzialità di realizzazione delle competenze e, in senso lato, dell'autonomia regionale¹², dunque, sono controversie sul potere di decidere e non sui contenuti delle decisioni.

Se è vero, che le norme sulla competenza non decidono sui contenuti del suo esercizio, viceversa, il contenuto degli atti di esercizio di una competenza può incidere sulle potenzialità di realizzazione di altrui competenze, limitandole, perché così è previsto, esplicitamente o implicitamente, dalle norme attributive di altrui competenze, che rinviano a tali contenuti o delle norme che ne disciplinano l'esercizio (ad esempio la competenza concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost.*) ovvero per le interdipendenze che nella realtà dei rapporti giuridici si determinano fra gli oggetti delle competenze.

Peraltro, nell'ordinamento costituzionale, gli spazi di decisione politica e, quindi, di competenza, possono essere «occupati» soltanto nel rispetto dei presupposti, dei procedimenti e dei limiti stabiliti dalla Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dagli obblighi internazionali. Lo ribadisce, significativamente, l'art. 117, co. 1, Cost., dal quale si trae una prima generale indicazione circa la configurabilità di compressioni della sfera di competenza regionale derivanti dalla violazione di parametri collocati al di fuori del Titolo V Cost. Come di recente evidenziato dalla Corte costituzionale, «attiene al merito delle questioni stabilire se le norme contestate *rappresentino o meno un legittimo esercizio delle prerogative dello Stato e se, dunque, la compressione dell'autonomia regionale debba ritenersi fisiologica*»¹³. Vale a dire che è patologica la compressione di competenze

¹¹ Sulle differenti qualificazioni, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento...*, cit.

¹² E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 4 ss.

¹³ Cfr. C. Cost. sent. n. 5 del 2018, punto 5.2 del cons. in dir. (corsivo aggiunto).

regionali stabilita con atti non costituenti il legittimo esercizio di prerogative statali, per violazione di norme formali oppure per la violazione di norme sostanziali anche esterne al Titolo V Cost.

Le particolari connotazioni della sfera di competenza ne rivelano quindi le specifiche vulnerabilità, che non si esauriscono nel disconoscimento della titolarità della competenza ma nell'impedimento o condizionamento totale o parziale della sua realizzazione.

Convieni ora esaminare alcune delle principali tipologie di lesione della sfera di competenza regionale.

3. Lesioni della sfera di competenza determinate dalla violazione di norme formali esterne al Titolo V Cost.

La risposta alla questione della legittimazione delle Regioni al ricorso in via principale per tutelare la propria sfera di competenza dagli effetti pregiudizievoli di leggi contrarie alle regole costituzionali formali che stabiliscono i presupposti, le forme e i procedimenti dell'esercizio del potere statale si trova nel significato costituzionale di tali garanzie¹⁴: limitare il potere per prevenirne gli abusi e predisporre la migliore organizzazione possibile per l'efficiente adempimento dei compiti statali mediante l'attribuzione delle funzioni agli organi che per la loro struttura, per il carattere complessivo dell'istituzione e per i loro procedimenti di decisione, sono i più adeguati a esercitarle in conformità ai principi costituzionali. Ne consegue, come è pacificamente riconosciuto per quanto riguarda i rapporti fra organi costituzionali, che anche nei rapporti fra Stato e Regioni le sfere di competenza sono delimitate non soltanto dalla ripartizione dei compiti, ma

¹⁴ G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV (1985), 670 ss.; ID., *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Riv. AIC*, 2/2011, www.rivistaaic.it, 1 ss.

anche dal metodo e dagli strumenti previsti per il loro perseguimento. Pertanto, secondo quanto ribadito *ad abundantiam* dall'art. 117, co. 1, Cost., laddove le norme costituzionali sulla ripartizione o sull'esercizio delle competenze fra Stato e Regioni prevedono che la legislazione statale produce effetti conformativi o limitativi della sfera di competenza regionale, tali effetti devono prodursi nel rispetto delle regole costituzionali, ivi comprese quelle formali. Del resto, esse costituiscono storicamente il nucleo originario del principio dello Stato di diritto. La successiva introduzione nell'ordinamento costituzionale del vincolo al rispetto di valori materiali non intende sostituire le precedenti garanzie ma completarle poiché il rispetto di forme e procedimenti senza vincoli di contenuto non si è rivelato sufficiente a garantire dal rischio che la legge sia veicolo di ingiustizia¹⁵. Conseguentemente, l'ormai, in linea di principio, indiscusso riconoscimento della legittimazione delle Regioni a impugnare norme incidenti sulla loro sfera di competenza per far valere la violazione di norme formali estranee al Titolo V Cost., ad esempio la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., la disciplina della delegazione legislativa (art. 76 Cost.) e della decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.), in precedenza messa in dubbio dal giudice costituzionale¹⁶, non rappresenta alcunché di eccezionale ma la dovuta verifica, *ex art. 127, co. 2, Cost.*, che gli effetti conformativi o limitativi della sfera di competenza regionale riconducibili alla legge censurata nel giudizio

¹⁵ D. GRIMM, *Stufen des Rechtsstaatlichkeit*, in *JZ*, 2009, 596 ss.

¹⁶ Per una puntuale analisi della giurisprudenza, B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, cit., 49 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la ridondanza*, cit., nota 17, che ricorda come nella sentenza n. 116 del 2006 la Corte aveva dichiarato l'infondatezza di una censura promossa dalla Regione per violazione dell'art. 77 Cost. «anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali»; E. LAMRQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, cit.

in via principale si siano validamente prodotti nell'ordinamento¹⁷. È questo, del resto, il senso del riconoscimento della priorità di tali censure, «per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica», «giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame»¹⁸, affermato a chiare lettere dalla Corte costituzionale.

4. Lesioni della sfera di competenza determinate dalla violazione di norme sostanziali esterne al Titolo V Cost.

Come anticipato, anche l'eventualità di lesioni della sfera di competenza regionale riconducibili alla violazione di parametri sostanziali collocati all'esterno del Titolo V Cost. è non soltanto da sempre riconosciuta dalla giurisprudenza¹⁹, ma anche insita nel sistema dei rapporti fra Stato e Regioni,

¹⁷ Per un inquadramento della problematica del sindacato di costituzionalità formale non soltanto sul procedimento di formazione ma anche sui presupposti, già A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 420 ss., in particolare 425, laddove osserva che «la funzione della Corte costituzionale non è tanto quella di sindacare la legittimità di un particolare atto» ma di «accertare se un certo effetto (il comandare cioè con forza di legge) si sia validamente prodotto nell'ordinamento».

¹⁸ Con riferimento a Corte cost., sent. n. 22 del 2012, E. LAMRQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, cit. per l'osservazione che la Corte costituzionale giudica fondata la questione circa la violazione dell'art. 77 Cost. ma non considera assorbite le altre censure regionali, 2 ss.; la citazione nel testo è tratta da Corte cost., sent. 169 del 2017, punto 6 della cons. in dir.

¹⁹ Significativa in tal senso Corte cost., sent. n. 32 del 1960, punto 2 del cons. in dir.: «I motivi del ricorso della Regione possono essere, dunque, esaminati solo in quanto si

data la fitta rete di relazioni, espresse o implicite, fra le norme che attribuiscono le competenze o ne regolano l'esercizio e le disposizioni che garantiscono i diritti e gli interessi costituzionali.

Vengono in considerazione, innanzitutto, le norme competenziali che, espressamente, assumono la legislazione riconducibile alla competenza statale a elemento costitutivo della loro fattispecie. Esempio è il caso dei titoli di competenza concorrente previsti dall'art. 117, co. 3, Cost. che riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali della materia. Il contenuto di tali principi definisce altresì l'estensione e le potenzialità di realizzazione della competenza regionale. In forza di tale disposizione, quindi, ogni norma statale che stabilisce principi fondamentali nelle materie oggetto della potestà legislativa concorrente è sempre indirizzata, implicitamente, anche a ciascuna Regione quale limite all'esercizio della sua competenza. Nelle costellazioni appena ricordate, spesso qualificate dalla giurisprudenza come «ridondanza» o lesione indiretta della sfera di competenza, nel senso che i parametri sulla competenza sono violati in seguito alla violazione di altri parametri, peraltro, la sfera di competenza regionale è colpita direttamente dal contenuto precettivo delle norme incostituzionali, senza che a tal fine sia necessario provare ulteriori elementi concreti che si inseriscono nel nesso causale imputabile alla norma che determina la lesione, come accade, invece, nelle lesioni indirette in senso proprio²⁰. Pertanto, nel caso di lesioni dirette sotto il profilo non del

riferiscono alla lamentata violazione di disposizioni dello Statuto ed anche in quanto si riferiscono ad altre norme costituzionali, sempre che la dedotta violazione di queste ultime si presenti come una lesione della sfera di competenza della Regione»; cfr. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli 2019, 225 ss. che oltre alla sentenza citata segnala anche la sentenza n. 12 del 1956, precedente nel quale la Corte costituzionale, implicitamente, segue la medesima interpretazione.

²⁰ Tali lesioni saranno esaminate più avanti nel testo.

parametro ma degli effetti, l'esistenza e l'entità del pregiudizio prodotto nella sfera di competenza corrispondono ai vincoli o ai limiti derivanti immediatamente dal contenuto delle norme statali di principio che si assumono incostituzionali, sicché l'indicazione «puntuale e dettagliata» delle ragioni della lesione lamentata, richiesta dal giudice costituzionale, non presenta particolari difficoltà²¹.

Altri collegamenti espliciti fra la sfera di competenza regionale e la disciplina statale relativa ad ambiti esterni al Titolo V Cost. sono previsti dall'art. 120, co. 2, Cost., laddove riserva alla legge dello Stato la disciplina del potere sostitutivo del Governo, fra l'altro, in caso di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Si aggiunge, infine, una complessa serie di possibili interdipendenze, anche di fatto, fra gli oggetti della sfera di competenza statale e quelli attinenti alla sfera di competenza regionale, sicché quest'ultima può essere lesa direttamente dagli effetti giuridici oppure indirettamente anche dalle conseguenze di fatto di norme statali, se del caso riconducibili a materie di competenza esclusiva, ma incostituzionali per violazione di parametri esterni al Titolo V Cost. Resta da precisare che per soddisfare il requisito di un'indicazione «puntuale e dettagliata» delle ragioni della lesione, allorché essa abbia carattere indiretto in senso stretto, cioè sia dovuta alle conseguenze di fatto imputabili alla normativa censurata, occorre, una prova fondata su elementi concreti dell'esistenza di tali conseguenze concrete o fattuali, di quegli elementi ulteriori che si inseriscono nel contesto causale che determina la lesione. Peraltro, in talune occasioni, la Corte costituzionale ha preteso un rigore ancora maggiore. Particolarmente significativa in

²¹ Corte cost., sent. n. 194 del 2019, punto 5.3 del cons. in dir.

proposito, è la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto la nuova disciplina del permesso di soggiorno stabilita dall'art. 1, d.l. n. 113 del 2018, censurata per violazione degli artt. 2, 3, 10, 31, 32, 34, 35 e 97 Cost., dell'art. 77 Cost., nonché di parametri europei e internazionali e, quindi degli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 194 del 2019²². Le Regioni ricorrenti lamentavano che l'esercizio delle proprie competenze di tipo concorrente o residuale (in particolare in materia di assistenza sociale e tutela della salute, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione, edilizia residenziale pubblica) sarebbe stato condizionato dalla riduzione del numero dei permessi di soggiorno, presumibilmente derivante, di fatto, dato il contesto sul quale era destinata a dispiegare i suoi effetti, dalla disciplina censurata, in ipotesi incostituzionale per violazione dei sopra ricordati parametri esterni al Titolo V, benché conforme al criterio di ripartizione per materia della potestà legislativa, essendo essa riconducibile alla competenza statale esclusiva relativa alla disciplina del diritto di asilo e dell'immigrazione (art. 117, co. 2 lett. *a* e *b*, Cost.). La Corte costituzionale non ha escluso la deducibilità di tale tipologia di lesione, il cui verificarsi dipende dall'esistenza di particolari situazioni di fatto, ma ha dichiarato inammissibili le censure sollevate dalle ricorrenti perché, a giudizio della Corte, esse non avevano argomentato in modo plausibile proprio su quella conseguenza concreta. In particolare, secondo la Corte, l'effettiva entità dei permessi di soggiorno rilasciati sulla base della nuova disciplina avrebbe potuto essere valutata soltanto in fase applicativa, tenuto conto della futura prassi amministrativa e giurisprudenziale, doverosamente rispettose del canone di interpretazione conforme alla Costituzione e agli obblighi

²² Corte cost., sent. n. 194 del 2019, nn. 7-7.9 del cons. in dir., sulla quale sono di particolare interesse le riflessioni di F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4/2019, 1144 ss.

internazionali²³. Nella medesima decisione, peraltro, con riferimento a ulteriori conseguenze di fatto della disciplina censurata, lamentate dalle ricorrenti, la Corte ha ritenuto sufficiente il riferimento a elementi probatori concreti, anche se ha dichiarato inammissibile la questione perché le ricorrenti, a suo giudizio, non li avevano forniti. In particolare, il giudice costituzionale ha precisato che anche nell'eventualità di una reale riduzione delle persone titolari di permesso di soggiorno, da una parte, vista la propria giurisprudenza in materia, alle Regioni non sarebbe stato impedito di continuare a prestare i medesimi servizi anche alle persone prive di regolare permesso di soggiorno e, dall'altra, l'entità della lamentata compressione finanziaria derivante da tali prestazioni non è stata provata dalle ricorrenti con «elementi concreti»²⁴.

Fra i casi nei quali la Corte ha riconosciuto, invece, la legittimazione della Regione a far valere lesioni della sfera di competenza derivanti dalle conseguenze fattuali di una disciplina statale censurata per violazione di un parametro esterno al Titolo V Cost., è particolarmente significativa la questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 6 del 2019. La Regione Sardegna lamentava l'irragionevolezza della disciplina censurata poiché essa prevedeva l'erogazione alla Regione medesima di un contributo particolarmente esiguo rispetto all'obiettivo di «definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che tenga conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità». Con tale censura, accolta dalla Corte costituzionale sotto il

²³ Sull'incongruenza di tale pretesa nel termine di soli 60 giorni previsto per l'impugnazione nel giudizio in via principale, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., 8.

²⁴ Corte cost., sent. 194 del 2019, nn. 7-7.9 del cons. in dir.

profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, la ricorrente lamentava, invero, le conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'omessa previsione di somme adeguate e, quindi, da una conseguenza di fatto di tale disciplina, ossia la mancanza delle somme necessarie e dovute per le sopra ricordate finalità²⁵.

5. Osservazioni finali

Per concludere, si tracciano i passaggi essenziali della giurisprudenza costituzionale sulla legittimazione ad agire della Regione nel giudizio in via principale²⁶ e se ne verifica la congruenza con i risultati acquisiti nell'esame del concetto di competenza e dei rapporti fra norme competenziali e parametri formali e sostanziali esterni al Titolo V Cost.

Un primo dato, sorprendente alla luce delle numerose incertezze che in concreto caratterizzano la prassi giurisprudenziale, è la coerenza delle soluzioni in astratto accolte dal giudice costituzionale:

- la Regione è legittimata a promuovere il ricorso in via principale soltanto se ritenga lesa la propria sfera di competenza (salva la legittimazione a far valere attribuzioni costituzionali degli enti locali, prevista dall'art. 32, co. 2, l. n. 87 del 1953)²⁷;

²⁵ Corte cost., sent. n. 6 del 2019, n. 4.2 del cons. in dir. Con la precisazione che la tesi sostenuta nel testo è minoritaria rispetto alla ricostruzione che qualifica le omissioni effetti di un'ipotetica norma negativa, sulle omissioni legislative, V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giur. cost.*, 2000, 1985 ss.

²⁶ Di seguito, sarà fatto riferimento per ogni passaggio, fra le molte decisioni, soltanto a una pronuncia particolarmente significativa o comunque a un numero limitato.

²⁷ Corte cost., sent. n. 274 del 2003.

- il concetto di sfera di competenza indica un oggetto di protezione complesso, comprensivo della competenza intesa come riserva di potere, come potenzialità di realizzazione delle competenze e dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita²⁸;

- la violazione di qualsiasi disposizione formale²⁹; o sostanziale³⁰ della Costituzione o di altre leggi costituzionali può determinare una lesione della sfera di competenza regionale e, quindi, della sfera di competenza garantita dalle norme costituzionali collocate nel Titolo V Cost.;

- la lesione della sfera di competenza regionale può derivare da qualsiasi norma statale, indipendentemente dalla tipologia di competenza cui essa sia riconducibile³¹;

- per il riscontro di una lesione della sfera di competenza è decisivo il potenziale impatto delle norme censurate sulle reali possibilità di svolgimento conforme a Costituzione dell'autonomia garantita, sia che si tratti di effetti diretti, sia che si tratti di conseguenze fattuali delle norme censurate, cioè di loro effetti indiretti³²;

- nei casi in cui la prospettata lesione della sfera di competenza derivi dalla violazione di norme costituzionali collocate al di fuori del Titolo V Cost., per consentire la verifica *in limine litis* della sua legittimazione, la Regione deve illustrare i motivi per i quali l'effetto incostituzionalmente prodotto dalle norme censurate lede la sua competenza;

- l'indicazione «puntuale e dettagliata»³³ delle ragioni della lamentata lesione, richiesta dalla Corte costituzionale al fine di giustificare la

²⁸ Corte cost., sent. n. 5 del 2018.

²⁹ Corte cost., sent. n. 22 del 2012.

³⁰ Corte cost., sentt. n. 32 del 1960 e n. 194 del 2019.

³¹ Corte cost., sentt. n. 194 e n. 195 del 2019.

³² Corte cost., sentt. n. 6 e n. 194 del 2019.

³³ Corte cost., sent. 194 del 2019.

legittimazione della Regione a dedurre parametri esterni al Titolo V è relativamente semplice nel caso in cui siano contestati effetti diretti in senso proprio³⁴ della normativa censurata poiché si tratta di verificare la conseguente preclusione o potenziale limitazione dell'esercizio della competenza³⁵;

- l'indicazione «puntuale e dettagliata» delle ragioni della lamentata lesione è più impegnativa, invece, allorché si tratti di effetti indiretti in senso proprio, ossia di conseguenze di fatto riconducibili alla disciplina censurata in relazione al particolare contesto concreto nel quale essa dispiega la sua efficacia, dato che la Regione, in tali casi, ha l'onere di provare la loro esistenza in base a elementi concreti³⁶.

In conclusione, all'origine di numerose incertezze e incoerenze giurisprudenziali evidenziate dalla dottrina³⁷ ci sono piuttosto, carenze nel concreto svolgimento di questi passaggi, talvolta, come anticipato, ancora condizionati dalla concezione ormai superata del vizio di illegittimità costituzionale come contrasto fra testi (nel senso di contenuti normativi) piuttosto che fra effetti e da un'indebita contrapposizione fra norme sulle

³⁴ Ci si riferisce, come in precedenza precisato, al carattere diretto della lesione, indipendentemente da qualsiasi particolare circostanza di fatto. Si ricorda che la Corte, invece, qualifica i medesimi effetti come indiretti, ma dalla prospettiva del contrasto con il parametro che attribuisce la competenza.

³⁵ Corte cost., sent. n. 195 del 2019.

³⁶ Significativa la preoccupazione, espressa dallo stesso giudice costituzionale, per l'eventualità di una ingiustificata espansione dei vizi censurabili da parte delle Regioni nel giudizio in via principale, Corte cost., sent. n. 194 del 2019.

³⁷ B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, cit.; E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento...*, cit.; M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit.

competenze e norme sui diritti o su altri interessi costituzionali. Da tale contrapposizione, deriva la ricorrente rappresentazione di un rapporto di regola-eccezione, la cosiddetta — con opportune doppie virgolette — «teoria» della «ridondanza», la quale, appunto, contempla, ma come eccezione, l'eventualità che violazioni di disposizioni costituzionali collocate al di fuori del Titolo V «ridondino» in una lesione della sfera di competenza regionale³⁸. Tale «teoria», infatti, ben lontana dal potersi accreditare come inquadramento sistematico dei principi che regolano la legittimazione regionale nel giudizio in via principale e, quindi, come riferimento per rendere prevedibili gli esiti del sindacato della Corte costituzionale sull'ammissibilità dei ricorsi regionali, rischia di essere essa stessa veicolo di incertezze proprio attraverso quella connotazione in termini di eccezionalità, che, senza alcuna giustificazione, evoca l'idea di rarità o di anomalia e si presta a essere utilizzata come strumento di «modulazione» nella verifica della legittimazione regionale e, quindi, di regolazione flessibile dell'accesso regionale al giudizio in via principale³⁹. La medesima teoria inoltre è incoerente con il regionalismo come modello organizzativo diretto a una ottimale allocazione dei compiti di cura degli interessi costituzionali e di garanzia dei diritti dei cittadini fra Stato e autonomie, nel perseguimento di differenti valori: l'assicurazione di inderogabili esigenze di unità giuridica ed economica, la tutela di differenze locali meritevoli di conservazione, la sperimentazione a livello locale di soluzioni competitive nella qualità ed economicità della prestazione dei servizi e nella garanzia dei diritti, anche in vista di una futura eventuale generalizzazione delle soluzioni migliori a livello nazionale. Infine, quanto alla preoccupazione che l'eccessiva espansione dei motivi di ricorso possa snaturare il carattere giurisdizionale del sindacato di

³⁸ L'espressione, accompagnata da opportune doppie virgolette è di E. ROSSI, *op. ult.*, cit., che suggestivamente paragona la cosiddetta ridondanza al vento, l.

³⁹ Ancora E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento...*, cit.

legittimità costituzionale, anch'essa può essere contrastata soltanto attraverso una rigorosa applicazione delle categorie processuali, in modo da evitare indebite forzature in tal senso ma anche, nella direzione opposta, indebiti ostacoli alla piena tutela delle competenze regionali.