

L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali.

di Davide Monego *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. La sentenza n. 128 del 2011 costituisce uno dei casi in cui la Corte dichiara inammissibile un ricorso regionale, nella parte in cui lamenta la violazione, ad opera di una fonte statale, di un parametro – nella specie l'art. 97 comma 1, Cost. – esterno al Titolo V Cost., non avente dunque a che vedere con le regole sul riparto delle competenze legislative ed amministrative fra Stato e Regioni. Come noto, impugnative così strutturate sono bloccate sul liminare del giudizio qualora prospettino violazioni che – ad avviso della Corte – non si traducano in una limitazione delle attribuzioni costituzionali, unico vizio che le Regioni, a differenza dello Stato, sono legittimate a far valere ai sensi dell'art. 127 comma 2, Cost.¹. Sulla base di tale indirizzo giurisprudenziale, dunque, gli enti "minori" possono in effetti avvalersi anche di parametri ulteriori rispetto alle norme di competenza (art. 117, 118, 119 Cost., al pari delle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali), e dunque agire contro leggi statali non invasive delle materie loro riservate, purché però la violazione dei precetti esterni "ridondi"², come dice spesso la Corte, in una menomazione della loro sfera di autonomia costituzionalmente garantita.

Così ragionando, il Giudice delle leggi, pur estendendo il novero dei motivi spendibili contro lo Stato, ne mantiene ben salda l'asimmetria nei rapporti con le Regioni, posto che la legittimazione ad agire del primo rimane ancorata all'idea che spetti a quest'ultimo il compito di garantire la costituzionalità "a tutto tondo" della legislazione regionale, al pari di quanto avveniva nel pur diverso contesto precedente la riforma attuata con la legge cost. n. 3 del 2001³. Non hanno infatti avuto seguito i tentativi di risolvere in una prospettiva paritaria il rapporto fra i due enti, nel senso di ridurre l'ambito dei vizi sindacabili dal Governo nei limiti del riparto di competenza⁴, o viceversa di allargare quello dei vizi

¹L'art. 127 Cost., nella versione conseguente alla novella apportata dalla legge cost. n. 3/01, ragiona di una "lesione" della sfera di competenza per descrivere il presupposto dell'impugnativa regionale, mentre, nel previgente sistema, l'art. 2 legge cost. n. 1/48 si riferiva ad un'"invasione" di competenza. Da questo punto di vista, peraltro, la riforma non ha mutato i confini della legittimazione al ricorso delle Regioni poiché, benché il riferimento dell'art. 127 ad una lesione potesse indurre ad includervi anche una "semplice" menomazione della competenza, in realtà che anche il concetto di invasione dovesse essere inteso in senso ampio è stato ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale sin dai primi anni (sul punto cfr. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 264 ss.). Nel testo il vocabolo "limitazione" riassume l'estensione massima del vizio denunciabile, che va oltre la mera usurpazione di potestà da parte dello Stato, ma deve rimanere comunque in qualche modo collegato alla tutela della competenza regionale.

²Per citare una decisione recente, si veda la sent. n. 79/11, ma l'utilizzo di questo termine con riguardo alle censure coinvolgenti parametri diversi da quelli di competenza in senso stretto è molto frequente.

³Sul quale vedi le osservazioni di E. ROSSI, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in *Il contraddittorio nei giudizi sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino 1998, 203 ss., il quale, rilevando sia l'oggettiva problematicità del criterio di selezione dei ricorsi regionali basati su violazioni costituzionali non attinenti al riparto di competenze Stato-Regioni, sia la contraddittorietà della giurisprudenza costituzionale conseguente, riteneva preferibile circoscrivere i motivi alla sola lesione delle regole sul riparto (contenute quindi nel Titolo V e negli statuti speciali), rinviando ad una riforma costituzionale il compito di parificare la posizione dei due enti, nel senso di consentire anche alle Regioni di agire per qualunque lesione delle norme costituzionali.

⁴D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.* 2002, 2028-2029, DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in www.federalismi.it, n. 8/03, par. 3, RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi*

azionabili dalle Regioni all'intera Costituzione⁵. Nonostante gli argomenti che gli studiosi hanno tratto dalla novella del 2001, a favore di una parificazione "verso il basso"⁶, la Consulta si è mantenuta in una linea di continuità rispetto al passato⁷, sulla quale rimangono forti i dissensi della dottrina⁸.

D'altra parte, anche fra coloro che riconoscono la "posizione peculiare"⁹ mantenuta dallo Stato nel vigente sistema, è diffusa la convinzione – rilevante ai fini delle presenti osservazioni – che debba essere coltivata la prospettiva di un'estensione della legittimazione regionale: un tentativo di "parificazione verso l'alto", che, pur senza trasformare le Regioni in altrettanti tutori della generale costituzionalità dell'ordinamento, consenta loro di avvalersi di parametri esterni in misura e con esiti più soddisfacenti di quanto non avvenga oggi¹⁰. Atteggiamento questo che, fra l'altro, a distanza di un

regionali e l'oscillante soluzione ad esse data da una sentenza che dice ... e non dice, in www.forumcostituzionale.it, 21.08.2003.

5Anche se quest'ultima ipotesi sembra meno diffusa della precedente, alcuni Autori la ritengono astrattamente compatibile con la lettera del novellato art. 127 Cost., date le ambiguità che ne caratterizza la formulazione (SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, 112 s.); mentre ONIDA, ragionando alla luce del quadro delineato dalla riforma, pur ritenendo la questione ormai superata alla stregua della giurisprudenza costituzionale, evidenzia come tale parificazione si sarebbe potuta immaginare (*Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi*, cit., 274). MALFATTI-SAULLE-ROMBOLI (*Giustizia costituzionale*, Torino 2003, 171 ss.) si soffermano sui vantaggi di questa soluzione in termini di maggiore, e più tempestiva, tutela della Costituzione, a fronte della legge statale.

6Incentrati sul venir meno del controllo in via preventiva dello Stato, sul rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative, sulla ipotizzata equiparazione fra Stato, Regioni ed enti locali che potrebbe derivarsi dal nuovo testo dell'art. 114 Cost.: dunque su di un insieme di elementi, sia di ordine processuale che sostanziale, i quali, a prescindere dalla portata ascrivibile a ciascuno di essi singolarmente considerato, varrebbero nel loro complesso a segnare un radicale cambio di prospettiva nei rapporti fra Stato e Regioni, così da parificarli nella facoltà di agire solo per violazione delle rispettive competenze. Sul punto si vedano gli Autori citati nella nota n. 4.

7Posizione – quella che continua a ritenere che lo Stato mantenga un ruolo peculiare nel sistema – condivisa peraltro da una parte della dottrina, vuoi ragionando sulla persistenza, nel novellato art. 127 comma 1, Cost., della medesima terminologia ("eccede la competenza") precedentemente impiegato dalla giurisprudenza della Corte per argomentare la legittimazione generale dello Stato e la conseguente posizione di inferiorità delle Regioni (ROMBOLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.* 2001, V, 192-193, che pure, *de iure condendo*, ritiene discutibile il permanere di questa asimmetria), vuoi sottolineando, sulla scia di quanto poi esplicitamente affermato dalla Corte nella sentenza n. 274/03, le istanze unitarie che, secondo la Costituzione, pur dopo la riforma sussistono e che non possono essere garantite altro che dallo Stato (GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.* 2003, 2260 ss., il quale peraltro ritiene che la peculiarità dell'impugnativa statale sarebbe stata meglio argomentata se la Consulta avesse utilizzato ulteriori rilievi, quale quello circa la spettanza al solo Stato della potestà di revisione costituzionale, che per conseguenza esso sarebbe legittimato a difendere, in una logica analoga a quella che anima i conflitti di attribuzione, di fronte al pregiudizio che una legge regionale incostituzionale le arrecherebbe – pp. 2263 e s. –).

8Per l'idea che la garanzia delle istanze unitarie non postuli di necessità il riconoscimento del potere governativo di far valere qualunque vizio della legge regionale si pronunciano ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.* 2003, 2259, nonché DRAGO, *Il soddisfacimento*, cit., par. 3; SALAZAR, *"Politicità"*, cit., 116, e PADULA, *L'asimmetria*, 370, condividono l'idea che l'istanza unitaria richiamata dalla Corte dovrebbe consentire l'impugnativa di quelle sole leggi regionali che pongano realmente in forse l'unità della Repubblica. Così anche CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 296 s.

9Per usare l'espressione impiegata dalla Corte nella sent. n. 274/03, che ha fugato ogni dubbio sulla permanente disparità di ruoli fra Stato e Regioni quanto ai motivi di impugnativa rispettivamente azionabili.

10Esigenza quest'ultima che peraltro era avvertita già nel periodo precedente alla riforma, come risulta dalle osservazioni di R. TOSI (*Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in questa *Rivista* 1993, 937 ss.) circa l'opportunità – ed ammissibilità – di estendere la legittimazione regionale "a tutela di situazioni soggettive non immediatamente riconducibili alla <<sfera di competenza ad essa assegnata dalla Costituzione>>". Su

decennio dall'entrata in vigore del "nuovo" Titolo V Cost., pone un obiettivo (almeno relativamente) più realistico di un improbabile limitazione dei ricorsi statali ai soli profili di incompetenza in senso stretto delle leggi locali.

Come già detto, la stessa giurisprudenza costituzionale ammette il ricorso a parametri esterni, a condizione che vi sia un legame fra la loro violazione e la sfera di competenza dell'ente pregiudicato: il problema sta nel tracciare i confini di questa legittimazione, alla luce della definizione che ne dà la Corte, nonché guardando alla casistica in materia, che tuttavia non riescono a chiarire una volta per tutte in che termini e a quali condizioni la violazione di una norma costituzionale, volta a tutelare valori ben diversi dall'autonomia regionale, possa pregiudicarne al contempo la realizzazione, ciò che dà luogo – per conseguenza – ad una notevole discontinuità nell'ammettere o meno simili impugnative¹¹.

Né la cosa stupisce, se si pensa che la descrizione dei presupposti di ammissibilità di cui si discorre, offerta dalla Corte, appare tutt'altro che univoca. Affermare che a tal fine bisogna che la violazione della norma costituzionale invocata comprima (o comprometta) una competenza regionale, o che ridondi in una sua lesione o invasione, o che comunque la limiti, o che incida – per di più direttamente o indirettamente – sulla medesima, secondo la varia terminologia utilizzata¹², non risolve il problema di fissare il contenuto di questa relazione fra parametro esterno e competenza regionale. Ai vocaboli di volta in volta impiegati, infatti, possono talora attribuirsi significati non coincidenti, poiché ad esempio il concetto di "lesione" di una competenza potrebbe essere inteso come più ampio di quello di "invasione", mentre ragionare di incidenza "diretta" o "indiretta", quando si parla della non conformità ad un parametro che non è destinato a fissare il confine fra le reciproche attribuzioni, parrebbe singolare, dovendosi pensare che, se pregiudizio sussiste, sia sempre indiretto, visto che si manifesta attraverso la violazione di un differente disposto costituzionale. E se il linguaggio cambia spesso da decisione a decisione, sorprende anche di più la circostanza che ciò talvolta avvenga all'interno della stessa pronuncia, come accade proprio nella sentenza n. 128, in cui la Corte, in un primo momento richiama la necessità di una "compromissione" di competenza, quale presupposto del ricorso, ma poi osserva che "la violazione del principio del buon andamento ... non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative"¹³, con conseguente inammissibilità della relativa censura. Mentre le "questioni sul riparto" paiono attenersi in senso stretto alle norme contenute nel Titolo V, il che ovviamente escluderebbe a priori l'art. 97 Cost., la "compromissione" potrebbe anche conseguire alla mancata osservanza di parametri

questa linea di pensiero insiste la dottrina successiva: così PADULA, *L'asimmetria*, cit., 265 ss., D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino 2007, 222 ss., FURLAN, *I vizi denunciabili*, in *Le zone d'ombra*, cit., 274 ss., RESCIGNO, *Una nota critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giur. cost.* 2008, 2026-2027, nonché, recentemente, CECCHETTI, *La "ridondanza", tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in *AA.VV., I ricorsi*, cit., 279 ss. e ONIDA, *Intervento*, cit., 275.

¹¹Sulle oscillazioni della giurisprudenza sul punto la dottrina è unanime: si vedano PERTICI-ROSSI, *Il giudizio in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Torino 2011, 151-153, CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 308 ss., nonché PADULA, *L'asimmetria*, cit., 280 ss.

¹²Sul punto, a titolo esemplificativo, si vedano, oltre alla sentenza in commento, che parla di "compromissione" delle competenze (par. 3 *Diritto*), le sent. n. 40/10 e n. 326/10 (sulla necessaria ridondanza, rispettivamente par. 4 e 9 del *Diritto*), n. 156/10 ("compromissione", par. 4 del *Diritto*), n. 16/10 ("esclusione o limitazione", par. 4 del *Diritto*), n. 249/09 ("lesione" e "ridondanza" par. 5 e 6.1 del *Diritto*), n. 107/09 ("menomazione", par. 4.1 *Diritto*), n. 165/07 ("compressione", par. 3 del *Diritto*), n. 270/05 ("incisione diretta o indiretta di competenze", par. 6 del *Diritto*).

¹³Par. 3 del *Diritto*.

esterni, quali ad esempio proprio il principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica¹⁴.

D'altronde, e prima ancora, c'è da chiedersi se, qualora la Corte uniformasse la propria giurisprudenza, adottando sempre e comunque una sola delle formule maggiormente diffuse, ne risultino con certezza i presupposti della conseguente legittimazione regionale. Se ad esempio si incontrasse sempre l'affermazione secondo cui la denuncia di parametri esterni è possibile solo se si risolve in una "esclusione o limitazione dei poteri regionali", con esclusione delle contestazioni che "non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale"¹⁵, è dubbio che le incertezze vengano fugate: basti pensare che la connessione fra la violazione di un parametro esterno ed il pregiudizio delle competenze regionali, che dovrebbe essere il portato di questa espressione, non è di immediata comprensione, tanto è vero che, come la prassi ha dimostrato (e come ancor meglio ha evidenziato la dottrina), il collegamento deve invece intercorrere fra il contenuto della disciplina denunciata – alla luce di parametri non di competenza – e la sfera regionale, ciò che meriterebbe probabilmente una definizione maggiormente articolata di quelle offerte dalla giurisprudenza costituzionale¹⁶.

Ovviamente, resta fermo che lo scopo della giustizia costituzionale è la definizione delle controversie più che l'elaborazione di compiute definizioni, il che da un lato spiega, almeno in parte, l'alternarsi delle formule, magari legate anche alla "mano" di chi ha materialmente redatto i testi; dall'altro, che alla ricomposizione del quadro abbia provveduto la dottrina.

2. Quest'ultima si è infatti occupata del problema, specie nell'ultimo decennio, cercando di individuare i requisiti del ricorso su parametro esterno, allo scopo di chiarire il senso del principio giurisprudenziale, rendere maggiormente effettiva la protezione delle attribuzioni regionali, sempre nel rispetto del quadro normativo sull'accesso in via principale, e dunque, prima di tutto, di quanto previsto sul punto dall'art. 127 comma 2 Cost.¹⁷, anche se è facile constatare che questo sforzo non pare abbia inciso più di tanto sull'atteggiamento della Corte¹⁸.

14La stessa Corte, dichiarando inammissibili due censure regionali incentrate sugli artt. 97 e 24 Cost., precisa – in altra fattispecie – che esse non si traducono in una compromissione delle attribuzioni, né ridondano sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni (sent. 156/10, par. 4 del *Diritto*), mostrando quindi di considerare distintamente le due ipotesi.

15Per riprendere quanto dice la Corte nella sent. n. 50/05, par. 3 del *Diritto*, utilizzando una formulazione che CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 300, ritiene più precisa di altre.

16Che fra l'altro spesso affronta questioni del genere con decisioni motivate in modo alquanto essenziale, che talora si limitano a sancire il difetto di influenza sulle competenze regionali, quasi si trattasse di un dato di manifesta evidenza: così ad esempio quando la Corte dichiara inammissibile la censura *ex art. 97 Cost.* "considerata la sua estraneità al riparto delle competenze legislative ... e la inesistenza di profili di una possibile ridondanza su tale riparto" (sent. n. 52/10, par. 6 del *Diritto*).

17Cfr. PADULA, *L'asimmetria*, cit., 264 ss, prima ancora R. TOSI, *Le pretese*, cit., 943; successivamente FURLAN, *I vizi*, cit., 279-281, che convergono nella conclusione di consentire alle Regioni l'impiego di parametri esterni qualora si tratti di impugnare una disciplina statale che comunque inerisca a settori di competenza regionale, pregiudicando funzioni ed in genere prerogative di cui le medesime Regioni fruiscono in concreto, quand'anche non siano esse stesse direttamente assegnate dalla Costituzione (su questo punto si veda in particolare PADULA, *L'asimmetria*, cit., 295-296). A favore di un'estensione della legittimazione regionale in relazione a parametri esterni si veda, fra i contributi più recenti, CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 279 ss., e ONIDA, *Intervento*, cit., 274-275.

18Date le discontinuità rilevate anche da chi si è recentemente occupato del problema: cfr. i contributi di Rossi e Cecchetti nella citazione di cui alla nota 11.

La facoltà regionale di prospettare censure che coinvolgano parametri esterni, pur sempre a tutela delle proprie competenze (legislativa, amministrativa o finanziaria), dà luogo a quella che è stata definita invasione (o lesione) indiretta delle medesime competenze¹⁹, a significare appunto che in simili circostanze il pregiudizio si realizza indirettamente, attraverso la violazione (questa sì immediata) di un disposto costituzionale non attinente al Titolo V. A tal fine è peraltro necessario che la legge statale, che si suppone conforme a competenza (perché altrimenti potrebbe essere contestata per invasione diretta delle attribuzioni regionali) interferisca o incida, nel suo contenuto, su materie assegnate dalla Costituzione alla Regione, o, meglio, su funzioni o prerogative riconosciute alla Regione in quelle materie²⁰. Il fatto che tale incidenza, col relativo effetto conformativo sulle potestà regionali, derivi da norma (in ipotesi) incostituzionale realizza quella lesione dell'autonomia locale che legittima e giustifica l'impugnativa alla luce di regole ulteriori rispetto a quelle che delineano le attribuzioni regionali. Non vi sono (o non vi dovrebbero essere) ragioni perché gli enti derivati debbano subire gli effetti di una normativa illegittima, solo perché conforme ai (soli) criteri di riparto, adottando una serie di atti giuridici dal regime instabile, posto che potrebbero essere travolti da un successivo accertamento giudiziale dei relativi vizi²¹. Insomma, ai fini della dichiarazione di ammissibilità del ricorso su parametro esterno dovrebbe contare solo "se la legge incriminata sia o non sia lesiva della condizione giuridica della Regione"²².

Ne risulta un incremento del livello di tutela, tanto più significativo in quanto a seguito del rovesciamento del criterio di riparto delle materie a favore della competenza residuale (regionale), "temperato" peraltro dalla presenza di materie "trasversali", accanto ai rinnovati ambiti di potestà concorrente, è molto frequente l'intreccio fra titoli di legislazione statale e regionale in uno stesso insieme di rapporti, ciò che appunto concretizza il presupposto in presenza del quale la Regione può far valere una qualunque violazione della Costituzione, secondo lo schema di cui si è detto. La riforma del 2001, pur non costituendo il fondamento imprescindibile di tale ricostruzione, tanto è vero che la sua prima elaborazione la precede²³, ne asseconda la logica di accrescere i poteri – in questo particolare caso di reazione giurisdizionale – delle Regioni, in qualche misura riequilibrando il loro ruolo rispetto allo Stato, stante la (comunque) permanente asimmetria delle reciproche posizioni.

Tale incremento di tutela, peraltro, è direttamente proporzionale alla misura in cui la giurisprudenza costituzionale vi si attenga nella prassi. Da questo punto di vista non si può dire che manchino conferme, sia guardando al modo in cui sono talora descritti i

19Per la prima formula vedi PADULA, *L'asimmetria*, cit., 271 ss., quanto alla seconda cfr. invece CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 287 ss., mentre ROSSI, *Le parti*, cit., 203, descrive il fenomeno nei termini di una "triangolazione", alludendo al fatto che la menomazione della competenza si realizza attraverso la violazione – ad opera della legge statale – di un disposto differente da quelli che disciplinano la medesima competenza.

20La sfera di competenza tutelabile in via principale è da concepire "più che come somma di funzioni e garanzie costituzionalmente spettanti alle Regioni, come somma di funzioni e garanzie riconosciute alle Regioni nelle materie previste dall'art. 117 commi 3 e 4 Cost." (PADULA, *L'asimmetria*, cit., 295).

21Sul punto vedi le argomentazioni di PADULA, *L'asimmetria*, cit., 308 ss.

22RESCIGNO, *Una nota*, cit., 2207. Ai fini delle presenti osservazioni si può tralasciare il problema se l'incidenza della fonte impugnata sulle funzioni regionali debba avere carattere vincolante (CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 294), o anche solo facoltizzante (PADULA, *L'asimmetria*, cit., 309): nel caso cui si riferisce la sentenza n. 128, infatti, la disciplina statale si imponeva alle Regioni, realizzando così il minimo comun denominatore per l'impugnazione.

23Mi riferisco allo scritto di R. TOSI, già citato, che è del 1993. E' pur vero che non mancano posizioni favorevoli all'allargamento in questione incentrate proprio sul nuovo criterio di riparto (cfr. FURLAN, *Vizi*, cit., 279).

presupposti di ammissibilità, sia, soprattutto, al modo in cui sono applicati ai casi concreti, almeno in talune ipotesi. Vi sono decisioni in cui la Corte afferma chiaramente che l'interferenza delle norme statali con settori di competenza regionale è potenzialmente lesiva delle relative attribuzioni, talvolta giungendo al relativo annullamento per lesione (diretta del parametro esterno ed) indiretta della sfera di competenza stessa^{24 25}.

Questo orientamento appare però frammentato, del che offre buona prova proprio la sentenza in commento.

24Quanto alla pronunce di annullamento, si vedano la sent. n. 392/93, che ha occasionato i rilievi di R. TOSI, *Pretese*, cit., 937 ss., e la nota sent. n. 303/03, entrambe di accoglimento di censure formulate, rispettivamente, ai sensi degli artt. 97 e 76 Cost., in casi in cui era palese, e la Corte stessa evidenziava, l'incidenza delle discipline statali impugnate su attribuzioni regionali di tipo concorrente (ma si vedano anche le decisioni richiamate da PADULA, *L'asimmetria*, cit., 272 ss.). Più recentemente, si può ricordare la sent. n. 326/10, che ha deciso una questione concernente la disciplina che ha stabilito la cessazione del concorso statale al finanziamento delle comunità montane, impugnata alla stregua delle regole costituzionali sull'autonomia legislativa e finanziaria nonché, per quel che più interessa, sulla base del principio di ragionevolezza, sotto il profilo – che ha determinato l'accoglimento – della tutela dell'affidamento, dati gli effetti che tale scelta statale avrebbe provocato in relazione ai mutui pluriennali contratti in precedenza. La Corte, riconducendo l'intervento statale alla materia (concorrente) del coordinamento della finanza pubblica, esclude esplicitamente che esso rechi pregiudizio alla competenza legislativa (residuale in materia di comunità montane, non messa peraltro in discussione) e finanziaria delle Regioni, per poi affermare che contrasta invece con il generale principio di ragionevolezza (poiché lascia senza copertura i mutui stipulati proprio sul presupposto del finanziamento statale), e che tale irragionevolezza – limite generale della funzione legislativa – “si riverbera” sull'autonomia regionale (par. da 8.4 a 8.11 del *Diritto*). Essa dunque, pur senza condurre alcuna verifica preliminare di ammissibilità, sembra utilizzare lo schema delle “ridondanza” della violazione del parametro esterno (ragionevolezza) sui poteri regionali, quale via per giudicare nel merito. Inoltre, stando alla logica seguita, all'accoglimento è potuta giungere solo passando attraverso l'art. 3 Cost., mentre a tal fine non bastavano i motivi di stretta competenza, non a caso dichiaranti infondati. Anche qui allora potrebbe ravvisarsi un caso di lesione indiretta. E' pur vero, tuttavia, che la decisione potrebbe anche avere diversa spiegazione, essendo sostenibile che, nella sostanza, le censure regionali mirassero a tutelare direttamente l'autonomia regionale, specie finanziaria, piuttosto che far valere parametri *extra* competenza (ci si soffermerà nel paragrafo 3 su altre ipotesi in cui ciò si verifica): ovvero che il profilo di irragionevolezza, anziché rimanere a se stante, evidenziasse solo l'irrazionale esercizio che lo Stato aveva fatto di una competenza (coordinamento della finanza pubblica) che pure gli spetta, andando cioè oltre il limite connesso all'esigenza di salvaguardare, se possibile, il corrispettivo ruolo della Regione. Ciò, ovviamente, attesta la difficoltà di collocare con certezza la sentenza in questione.

25Circa le dichiarazioni di infondatezza si pensi ad esempio alla sent. n. 33/11, occasionata da un ricorso con cui la Regione Emilia Romagna impugnava, fra l'altro, un intero decreto legislativo in quanto adottato senza acquisire il parere della Conferenza unificata, come imposto da un principio della legge delega. La censura è rigettata nel merito, dopo aver superato il vaglio di ammissibilità, incentrato sull'influenza della normativa contestata sulla materia concorrente della “produzione di energia” (par. 5.4 del *Diritto*). Tuttavia, a testimonianza della difficoltà di reperire sicuri punti di approdo, va detto che persino questa decisione, che pure ben rappresenta il modello delle lesioni in via indiretta (ricordata a tal fine anche da CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., 306), sembra in qualche modo discostarsene quando la Corte passa ad esaminare le questioni prospettate con riguardo a specifiche disposizioni. La Regione, infatti, oltre ad impugnare l'intero decreto legislativo, formulava, fra le altre, due censure “gemelle”, nel senso che esse riproponevano nella sostanza il medesimo profilo (mancanza di parere) relativamente a due disposizioni specifiche del decreto. La ricorrente lamentava cioè che la determinazione di alcune norme fosse stata rimessa dal governo a decreti ministeriali ed interministeriali, a seconda dei casi, in spregio alla delega, che invece ne prevedeva la diretta fissazione da parte del provvedimento delegato. Il senso della doglianza stava peraltro nel fatto che, così facendo, il governo avesse aggirato l'obbligo di sentire la Conferenza unificata, obbligo imposto dalla legge di delega per la sola adozione del decreto legislativo, non certo per quella di ulteriori atti. Ritornava quindi in gioco il mancato coinvolgimento delle Regioni in settori di propria competenza. Una questione è esplicitamente ammessa, in quanto la Regione avrebbe dimostrato la “ridondanza del vizio sulle ... attribuzioni costituzionalmente garantite” (par. 6.3.1.2. del *Diritto*), mentre l'altra non lo è, poiché difetta “l'asserita ridondanza” (par. 6.5.1. del *Diritto*), il che lascia perplessi. Nella sent. n. 79/11, la Corte rigetta due questioni prospettate ai sensi dell'art. 77 Cost. – per asserita assenza dei presupposti di necessità ed urgenza del provvedimento –, riconoscendo che, se fondate, avrebbero leso le attribuzioni regionali. Veniva contestato un decreto legge che revocava il finanziamento statale per la realizzazione della metropolitana di Parma (infrastruttura

3. Il caso affrontato sembra infatti rientrare a pieno titolo nell'ambito delle impugnative per invasione (o lesione) indiretta, se non fosse per il modo in cui è stato deciso dalla Corte, che in poche battute sgombra il campo dalla questione concernente il principio di buon andamento dell'amministrazione – certamente estraneo alle regole costituzionali di competenza –, così evidenziando l'incerta "presa" della dottrina sugli orientamenti giurisprudenziali.

La controversia nasceva dalla scelta statale, effettuata mediante decreto legge, di sopprimere un ente pubblico (le Autorità d'ambito territoriale) istituito nelle Regioni per provvedere alla gestione integrata dei servizi idrico e di gestione dei rifiuti: soppressione destinata ad essere operativa entro un anno, a pena di nullità degli atti compiuti fuori termine, alle Regioni spettando il compito di attribuire per legge, nel medesimo periodo, l'esercizio delle funzioni dismesse²⁶. Scelta che la Regione Veneto contestava, sia alla luce delle "tradizionali" norme sulla competenza²⁷, sia alla stregua del principio di buon andamento, leso in sostanza dalla soppressione di un modello organizzativo ormai consolidato, che la stessa Corte aveva in precedenza riconosciuto quale strumento di

la cui realizzazione era stata decisa nell'ambito di una procedura partecipata Stato-Regione). Posto che una delle due censure argomentava la violazione dell'art. 77 sulla base dell'estraneità delle disposizioni impugnate rispetto al titolo e all'oggetto del provvedimento, si può forse pensare che il passaggio al merito sia dipeso dalla riconosciuta interferenza fra decreto legge ed autonomia regionale (in materia di "trasporto pubblico locale", materia su cui aveva operato la chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato, come afferma la Consulta; par. 4 del *Diritto*). Per l'altra doglianza il discorso regge meno, poiché essa poneva all'attenzione della Corte il problema dell'uso improprio della fonte, adottata solo per aggirare le procedure di leale collaborazione, altrimenti imposte, se la revoca fosse avvenuta in via amministrativa, dall'attrazione in sussidiarietà: sicché, per questa parte, pare venisse in gioco una violazione diretta dell'autonomia regionale, ed in questa logica sembra muoversi la Consulta, quando dichiara l'infondatezza anche di questa seconda doglianza, proprio alla luce del principio di leale collaborazione. La sent. n. 62/05, nel rigettare una censura relativa alla mancanza dei presupposti di un decreto legge, "anche a volerla considerare ammissibile in quanto rivolta a far valere in via indiretta una lesione delle competenze...derivante dal contenuto delle norme del decreto legge" (par. 13 del *Diritto*), pur utilizzando tale formula dubitativa sembra rispondere alla configurazione della violazione indiretta di attribuzioni regionali di cui si è detto. Così, infine, la decisione n. 6/04, sempre in tema di decreti legge denunciati per assenza dei rispettivi presupposti giustificativi. La Corte riconosce l'ammissibilità della censura, benché basata su regola estranea al riparto, in quanto il provvedimento statale era un "atto sicuramente incidente sui poteri regionali in materia" (la materia era quella concorrente "produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell'energia", in cui lo Stato interveniva con disciplina di dettaglio, in forza della chiamata in sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.: par. 3 del *Diritto*).

26Trattasi del decreto legge n. 2/10, di cui veniva impugnato l'art. 1 comma 1-*quinquies*, introdotto dalla legge di conversione n. 42/10. Il termine annuale decorre dall'entrata in vigore della legge finanziaria 2010 (l. n. 191/09), nel cui testo viene inserito un nuovo comma (186 bis) avente appunto il contenuto descritto. Il modello facente capo a questi soggetti pubblici, necessariamente partecipati dagli enti locali inseriti negli "ambiti territoriali ottimali", in cui ciascuna Regione è chiamata a suddividere il proprio territorio, è disciplinato dagli articoli 147 e ss. (servizio idrico) e 200 ss. (rifiuti) del d.lgs. n. 52/06 (Codice dell'ambiente). Alle Autorità d'ambito spetta(va) l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione dei servizi in questione. Va peraltro notato che in Veneto le Autorità sono state istituite ben prima del Codice dell'ambiente, sulla base della legge n. 36/94, attuata con legge reg. n. 5/98, ragion per cui esse costituivano un modello consolidato nell'organizzazione delle funzioni amministrative in tema di servizio idrico e di gestione dei rifiuti, aspetto questo che nella prospettazione regionale rafforza la dimostrazione dell'incidenza del decreto legge su funzioni regionali.

27In particolare la ricorrente, muovendo dal presupposto che l'intervento statale fosse ascrivibile alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, dato lo scopo di contenimento della spesa che ne rappresentava il fine, contestava, in relazione all'art. 117 comma 3, Cost., la natura di principio fondamentale della norma impugnata, lamentando inoltre la lesione della propria autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) – questo il primo motivo di ricorso –: nel secondo rilevando che lo Stato, sconfinando nel "dettaglio", avesse illegittimamente invaso materie assegnate alla competenza legislativa residuale, quali i servizi pubblici locali e le forme di cooperazione fra gli enti locali (art. 117 comma 4, Cost.). Benché all'interno di quest'ultimo motivo risieda anche la lesione dell'art. 97 Cost., essa viene trattata distintamente, anziché in combinato disposto con le regole di competenza, ciò che rileva (meglio, avrebbe dovuto rilevare) ai fini della sua ammissibilità, come si chiarirà più avanti. Si veda il ricorso della Regione Veneto in *G.U.*, I° Serie Speciale, Corte costituzionale, n. 30/10.

razionalizzazione nella (e quindi di maggiore efficienza della) gestione dei servizi sopra indicati, in quanto soluzione idonea ad evitare una frammentazione delle competenze in materia fra i diversi enti locali²⁸. Sotto questo profilo, che più interessa, gli ambiti di riferimento su cui si manifesta la ricaduta del decreto censurato sono i servizi pubblici locali e le forme di cooperazione fra enti locali (materie residuali), incisi non solo per ciò che la fonte governativa eliminava, ma anche per ciò che imponeva, dovendo il Veneto provvedere alla riorganizzazione dei servizi in questione, per di più in tempi determinati, a voler evitare gli effetti dell'automatico venir meno delle Autorità d'ambito, allo scadere del termine prefissato. Il tutto in conformità ad una norma di sospetta legittimità, ai sensi dell'art. 97 Cost., per tale ragione sottoposta all'esame della Corte: a titolo di invasione indiretta della propria competenza, si può dire, posto che questa fattispecie presenta tutti i requisiti costitutivi della relativa nozione.

Rigettate le questioni di competenza in senso stretto, posto che nel caso venivano in considerazione materie esclusivamente statali (tutela dell'ambiente e della concorrenza), la Consulta dichiara inammissibile la censura ex art. 97, in quanto "non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative" (par. 3 del *Diritto*).

A voler seguire un'interpretazione puramente letterale, ed "isolata", cioè legata solo a quest'ultimo inciso, che in senso proprio coinvolge infatti le sole regole del Titolo V, la conclusione è che non sarebbero ammissibili questioni autonome su parametri esterni, cioè questioni che non siano incentrate sulla violazione di norme sulle competenze: che non riguardino appunto il riparto su cui insiste la Corte. In positivo, le Regioni sarebbero abilitate ad utilizzare disposti diversi dal Titolo V qualora il contenuto effettivo della censura sia una lesione *diretta* dell'autonomia regionale. A volte, infatti, il parametro esterno è inserito in una prospettazione incentrata in realtà su profili di competenza, sicché la Corte ha buon gioco nell'ammettere la questione, talora evidenziando esplicitamente che la censura (*extra* competenza) si risolve completamente in altra (di competenza): con ciò non dovendosi allontanare dai tradizionali presupposti delle impugnative in via principale²⁹.

28La Corte, infatti, ha già avuto modo di occuparsi delle Autorità d'ambito, rigettando varie impugnative regionali aventi ad oggetto le norme del Codice dell'ambiente che ne prevedevano l'istituzione e i compiti (sent. n. 246/09), norme ricondotte alle materie trasversali della tutela dell'ambiente e della concorrenza (art. 117 comma 2, lettere rispettivamente s ed e), utilizzate anche nella presente circostanza per giungere ad identico risultato, sulla base dell'assunto per cui la competenza ad istituire questi soggetti pubblici comporta anche quella di sopprimerli.

29Esplicita sul punto è la sent. n. 155/06, in cui la Corte riconosce che la censura riguardante l'art. 3 "non assume autonomo rilievo...e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende far valere un *vulnus* alla sfera di competenza della Regione in ambito finanziario" (par. 4 del *Diritto*). Nello stesso modo potrebbe leggersi la sent. n. 20/10, concernente un decreto legge che, nel disciplinare l'installazione di reti ed impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica su immobili appartenenti al patrimonio indisponibile di Regioni ed enti locali, riconosceva solo a questi ultimi la facoltà di opporsi al fine impedire il pregiudizio a funzioni rispetto alle quali i citati beni sono strumentali. La ricorrente contestava tale illegittima esclusione in relazione sia alle norme di autonomia (artt. 119 ult. comma e 118 Cost.), che al principio di uguaglianza, profilo quest'ultimo che la Corte segue nell'accogliere la questione, parificando le Regioni agli enti locali, con assorbimento delle ulteriori censure. A differenza della sent. n. 155/06, è vero che la Corte si occupa solo del principio di uguaglianza, senza dire nulla sull'ipotizzata violazione delle regole competenziali, il che suggerisce l'idea che si possa ravvisare un'ipotesi di invasione indiretta. Tuttavia, se si considera quale fosse il problema posto dal ricorso, ovvero l'affermata violazione dell'autonomia amministrativa, per impossibilità della Regione di opporsi all'intervento sul patrimonio indisponibile, benché pregiudizievole rispetto all'esercizio delle proprie funzioni, la pretesa indipendenza del vizio tende a sfumare, e si può quanto meno supporre che sia questa la ragione che ha indotto la Corte a scrutinare nel merito la questione, senza nemmeno abbozzare un controllo di ammissibilità, nonostante fosse stato evocato un parametro esterno. Infine, il fatto che la Consulta applichi il principio di uguaglianza, dichiarando assorbiti gli altri profili, potrebbe anche spiegarsi considerando che ciò le consente di colmare la lacuna incostituzionale secondo lo schema delle "rime obbligate", traendo cioè l'integrazione necessaria dalla stessa norma contestata. Può essere infine ricordata la sent. n. 16/10, che decide questioni attinenti ad un decreto legge che revocava finanziamenti statali destinati ad interventi presso le Regioni, al fine di una loro riassegnazione a seguito di una nuova valutazione dei progetti di rilevanza strategica nazionale. La Calabria prospettava censure differenti, almeno formalmente, incentrate sul principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), leso da una revoca che incideva su atti di programma già deliberati, in spregho al legittimo affidamento che ne era derivato circa la futura

E' indubbio che in questa logica il profilo attinente al buon andamento della pubblica amministrazione non aveva scampo, dato che, oltre a non essere con tutta evidenza una regola sul riparto, nemmeno mascherava un'impugnativa limitata all'invasione di attribuzioni regionali.

Se si guarda alle argomentazioni spese nel ricorso introduttivo, infatti, sembra che la questione per violazione dell'art. 97 fosse autonoma rispetto a quella di competenza propriamente detta, benché il motivo di doglianza in cui risulta formulata menzioni anche gli artt. 117 comma 4 e 118 Cost.³⁰, il che talora prelude al risolversi delle contestazioni nel solo vizio di competenza³¹. Non in questo caso, però, poiché lo stesso sviluppo del motivo tratta a sé il profilo relativo al principio in questione (ed altrettanto fa la Corte rendendolo oggetto di un distinto capo di inammissibilità). La Regione Veneto aveva assolto l'onere di indicare la "specifica competenza ..che...risulterebbe offesa e la ragione di tale lesione"³², come è necessario fare laddove si invocano precetti costituzionali non immediatamente lesivi della sfera di prerogative regionali, al fine di precisare correttamente i termini della "triangolazione", che caratterizza la particolare struttura di queste doglianze. Essa faceva valere in sostanza l'esigenza che la disciplina statale, volta a condizionarne l'attività, legislativa ed amministrativa, fosse conforme non solo alle regole costituzionali sulla competenza in senso stretto, ma alla Costituzione in genere. Sostenere la non autonomia di tale questione sarebbe stato alquanto problematico.

Che poi le affermazioni sulle funzioni regionali attinenti all'organizzazione del servizio idrico e di raccolta rifiuti, funzioni riconosciute dal legislatore statale sin dagli anni '90, confermate poi dal Codice dell'ambiente, in relazione a settori oggi di competenza residuale, attraversino l'intero ricorso, servendo, insieme ad altre, a motivare le doglianze per lesione diretta degli artt. 117, 118, 119 Cost., ma risultando al contempo necessarie ad evidenziare il settore inciso dalla scelta statale, non consente certo di sovrapporre le diverse questioni. La presenza di precetti costituzionali di competenza (o comunque di argomenti relativi ad ambiti di autonomia regionale) insieme a parametri di altra natura, all'interno di uno stesso ricorso, è indispensabile, se si vuole evidenziare un'invasione indiretta, al più potendosi distinguere, dal punto di vista meramente formale, gli atti introduttivi in cui i motivi volti ad evocare parametri esterni sono maggiormente isolati – ed

disponibilità dei fondi, nonché sulle regole di competenza, poiché veniva ad essere sconvolta la programmazione regionale, sviando risorse ancora programmabili ed impegnabili, con le conseguenti variazioni di bilancio, in danno dell'autonomia amministrativa e finanziaria della ricorrente. Forse i profili adottati con riguardo al principio di ragionevolezza non sono poi tanto diversi da quelli connessi all'autonomia finanziaria, su cui si concentra la sostanza della contestazione, che infatti la Corte affronta in modo unitario, respingendola. Segnalano che l'autonomia della censura talvolta è solo apparente R. TOSI, *Pretese*, cit., 939 e PADULA, *L'asimmetria*, cit., 268 ss.

³⁰Vedi il secondo motivo di diritto del ricorso.

³¹Come accade ad es. nella sent. n. 155/06, già citata nella nota n. 29.

³²Come afferma la Corte nella sent. n. 33/11, par. 5.4 del *Diritto*. Nel caso di specie, ad essere precisi, la Regione Veneto contestava anche l'irrazionalità di una disciplina che, determinando la caducazione automatica delle Autorità d'ambito entro un anno dall'entrata in vigore della finanziaria 2010, in assenza di qualsivoglia disciplina transitoria, cagionava incertezza sulla sorte dei rapporti in essere (il che pare configurare un ulteriore profilo del principio di buon andamento); senza essere nemmeno in grado di garantire quei risparmi di spesa cui era finalizzato – secondo la ricorrente – l'intervento dello Stato, poiché restava comunque fermo il principio della gestione unitaria dei servizi in parola, quand'anche sottratti alla competenza delle Autorità d'ambito (ciò che invece poteva anche tradursi in un vizio di irragionevolezza intrinseca, anche se la Corte lo tratta congiuntamente alla censura sull'art. 97 Cost.).

autosufficienti³³ –, da quelli in cui invece gli argomenti “si mescolano”, ma appunto, trattasi di profili prettamente formali³⁴.

Proprio l'autonomia della censura potrebbe averne quindi segnato la sorte, se non fosse che simile conclusione finisce per negare in radice ogni ipotesi di triangolazione, contraddicendo sia le enunciazioni generali della Consulta che le relative applicazioni, per oscillanti che siano.

Parrebbe preferibile allora, ripiegare su di una posizione più morbida (solo in apparenza, peraltro, come emergerà alla fine del discorso): collegare cioè l'inciso con cui si chiude la decisione di inammissibilità con la premessa generale da cui muove, l'*incipit* secondo cui l'accesso al merito di queste questioni dipende dalla loro idoneità a compromettere le attribuzioni regionali, così tornando al caso “classico” in cui la Corte, utilizzando termini spesso diversi, nega l'ammissibilità per la stessa ragione, ovvero perché difetta la ricaduta *in concreto* sulle predette attribuzioni, intese – come raccomanda la ricordata dottrina – come ambiti funzionali incisi dalla fonte statale contestata. Il punto è che l'incidenza del decreto legge su funzioni pertinenti a materie residuali era piuttosto difficile da negare. La Corte stessa, oltre a non contestare eventuali vizi della motivazione, che quindi – seppure per implicito³⁵ – dovrebbe ritenersi completa e coerente, quando si sofferma sull'aspetto (successivo in ordine logico) della non compromissione, lo fa in modo alquanto conciso, senza esplicitare le ragioni delle proprie conclusioni. Forse ciò dipende dalla circostanza che essa per prima non pone in discussione tale incidenza, che fra l'altro si dovrebbe ritenere scontata una volta adottati, nel senso del rigetto delle questioni di competenza, i due titoli statali trasversali (tutela della concorrenza e dell'ambiente), che per definizione “attraversano” settori altrimenti disciplinabili (e già disciplinati) dalla Regione: i servizi pubblici locali e le forme di organizzazione degli enti locali³⁶.

Se le cose stanno così, significa che il difetto di ridondanza non guarda più all'intrecciarsi o meno dei contenuti, ma al fatto che l'intervento statale sia stato giudicato conforme a competenza e che dunque, non essendoci materie regionali ad esso opponibili, nel senso di determinarne l'annullamento, non vi sarebbero nemmeno ambiti materiali tutelabili invocando precetti al di fuori del Titolo V.

L'andamento della motivazione della sentenza n. 128, in cui il merito delle questioni di competenza viene affrontato prima del profilo attinente all'inammissibilità della censura “esterna”, mentre spesso accade il contrario³⁷, avvalorata l'idea che per la Consulta sia risultata decisiva l'accertata esistenza di materie statali a fondamento del decreto legge.

33Cfr. ad es. il ricorso della Regione Emilia Romagna n. 81, in *G.U.*, I° Serie speciale, Corte costituzionale, n. 30/10, in cui i parametri di cui agli artt. 70-77, 117-118 e 97 sono collocati in tre differenti “numeri” della parte in diritto.

34Cui la Corte non dovrebbe pertanto attribuire particolare rilievo, cosa che invece talora fa, quando lamenta difetti di motivazione circa l'influenza su materie regionali solo perché manca un'argomentazione sul punto “localizzata” accanto alla citazione del parametro non competenziale, come osserva, criticando questo orientamento, CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., 313-314.

35Ed è chiaro che le deduzioni fondate su quanto la Corte “non dice” non sono poi così certe.

36Non è forse casuale che in chiusura essa ricordi il ruolo che la disciplina statale riconosce alla Regione (quello di provvedere alla riorganizzazione dei servizi in questione).

37Accade di frequente, infatti, che il Giudice delle leggi, dovendo esaminare una pluralità di diverse questioni, provveda prima di tutto a selezionare quelle ammissibili alla luce dei vari requisiti del ricorso (corrispondenza fra delibera governativa o giunta e motivi di ricorso, adeguata argomentazione sui termini della censura, difetto di “ridondanza”...), collocando i risultati di questo controllo nella prima parte del *Diritto*, per poi concentrare la rimanente sui profili attinenti al merito. Vedi in questo senso le sentt. nn. 249-250-251/09, tutte relative al Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/06).

Non è la prima volta che questa logica viene utilizzata per inibire il sindacato di merito³⁸. E' vero che l'argomento incentrato sul modo in cui è articolata la motivazione è debole, poiché la collocazione delle valutazioni in punto ammissibilità nell'ambito della sentenza non pare certo decisiva: essa potrebbe semplicemente esser stata occasionata dalla stessa struttura espositiva dell'atto introduttivo, che affrontava appunto per ultimo il problema del buon andamento. Ed è pure vero che quando la Corte ha seguito tale impostazione la relativa motivazione era esplicita sul nesso di (pretesa) consequenzialità fra conformità a competenza dell'intervento statale, conseguente inesistenza delle attribuzioni vantate dalle ricorrenti – con relativa infondatezza delle questioni competenziali – ed, infine, corrispondente assenza di una possibile menomazione da lesione indiretta: ciò che invece qui manca del tutto, poiché i rilievi della Corte si esauriscono nella sola constatazione della non compromissione, di cui si è più volte detto.

Resta comunque una spiegazione possibile, benché criticabile³⁹. Infatti, così ragionando, si confondono gli aspetti attinenti alla lesione diretta con quelli concernenti l'invasione indiretta, che sono ben diversi, imponendo un collegamento fra situazioni che al contrario sono indipendenti e anticipando alla fase dedicata al controllo di ammissibilità valutazioni che appartengono invece al merito di (altra) censura. Sotto il primo profilo, a seguire questa logica il vizio "indiretto", oltre a perdere autonomia concettuale, troverebbe ben pochi spazi di pratico impiego, poiché, se alla sua configurabilità in astratto è richiesta la contemporanea presenza di un vizio di competenza – la mancanza di titoli giustificativi statali conduce infatti di necessità ad una materia regionale – è da ritenere che le Regioni seguirebbero la via dell'impugnazione ai sensi dell'art. 117 Cost., semmai invocando anche un parametro ulteriore, che tuttavia verrebbe presumibilmente dichiarato assorbito, mentre è residuale l'ipotesi che esse agiscano solo alla luce del precetto non attinente al riparto. Inoltre, per venire al secondo punto, la Corte dovrebbe sindacare il merito della questione di competenza per vagliare l'ammissibilità dell'altra, il che non è conforme al sistema⁴⁰.

Può anche darsi, per chiudere con le possibili letture di questa inammissibilità, che la Corte abbia invece voluto segnalare che l'incidenza vincolante (di una disciplina incostituzionale) non sempre è sufficiente a determinare la menomazione necessaria per poter agire, se la regola invocata non è idonea ad attribuire essa stessa alla Regione una qualche posizione di vantaggio, sebbene non riconducibile agli artt. 117, 118, 119 Cost. Come può avvenire se, ad esempio, la legge delega coinvolge gli enti derivati nel procedimento di adozione del decreto delegato, imponendo intese o pareri (anche in sede di Conferenza Stato-Regioni o unificata), altrimenti non dovuti, che il Governo si astenga poi dal chiedere, a condizione di ritenere che la questione ex art. 76 venga ammessa non tanto sulla base dell'influenza del contenuto del provvedimento normativo sulle funzioni

38Nel senso che la competenza statale escluda quella regionale, su cui quindi non potrebbe ridondare il vizio "esterno" si pronuncia la sent. n. 324/10, esplicitamente quanto alla prospettata violazione di un principio di una legge delega (art. 76 Cost.), inammissibile posto che non si verteva nella materia residuale dell'organizzazione degli uffici regionali ma in quella – esclusiva dello Stato – dell'ordinamento civile (par. 3 del *Diritto*); in modo più sbrigativo, ma è dato supporre per la stessa ragione, quanto alla violazione dell'art. 97 Cost. (par. 4.1 del *Diritto*). Sul punto può essere richiamata anche la sent. n. 50/05, nella parte in cui dichiara inammissibili due censure per eccesso di delega poiché, pur limitandosi ad affermare, senza specificazione alcuna, che "non si risolvono in una lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla Regione" (par. 12 del *Diritto*), sembra che la ragione risieda nell'attinenza della normativa statale alle materie "ordinamento civile" e "previdenza", su cui la Corte si era basata per rigettare doglianze aventi ad oggetto le stesse disposizioni, in relazione però a regole di competenza.

39Legge in questi termini la pronuncia, CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 325.

40Da verificare è infatti l'incidenza della disciplina sulle funzioni regionali, non certo la sua eventuale giustificazione ai sensi delle norme sul riparto.

regionali, ma essenzialmente in virtù della *deminutio* che la ricorrente subisce a causa della violazione della prescrizione di garanzia contenuta nella delega. L'inammissibilità deriva allora dal fatto che lo schema delineato non sarebbe ripetibile in relazione ad un disposto come l'art. 97 Cost. Tuttavia, in questi termini si depotenzia non poco la teoria dell'invasione indiretta, attribuendo rilievo ad una relazione – quella fra parametro (ed eventuale norma interposta) da un lato, e precetto censurato dall'altro – ben diversa da quella (norma contestata-materia regionale), cui si deve invece aver riguardo, riducendo lo spettro dei parametri esterni utilizzabili, e per conseguenza gli spazi di tutela delle autonomie. Senza contare che in questo modo si rischierebbe forse di disattendere l'esigenza di copertura costituzionale delle attribuzioni difese in via principale, che l'art. 127 pur sempre richiede.

Quale che sia la ragione “vera” della decisione, è proprio in relazione ai casi del tipo esaminato che ha senso ragionare di una legittimazione per lesione indiretta a favore delle Regioni, che solo così vedrebbero effettivamente accresciute le loro possibilità di reazione verso fonti statali illegittime. Il richiamo al principio di buon andamento, da parte del Veneto, è stato introdotto per incrementare le possibilità di successo dell'impugnativa, potendo così contare anche su di un vizio (se poi dichiarato dalla Corte, ovviamente) destinato ad operare in modo diverso dalle tradizionali contestazioni sulla competenza: un vizio destinato a sopravvivere all'eventuale – poi concretizzatasi – infondatezza delle prime, che la ricorrente aveva probabilmente messo in conto, posto che ben conosceva la precedente sentenza n. 246 del 2009 (ampiamente citata nel ricorso) e quindi la possibilità, non certo remota, che, nel giudicare sul decreto legge, la Corte si rifacesse agli stessi titoli di legislazione in quella sede affermati⁴¹.

4. La chiusura, di cui è prova questa sentenza, non è isolata, tanto è vero che taluni tendono a far rientrare l'art. 97 Cost. fra i disposti costituzionali che hanno avuto minor fortuna nelle impugnative regionali⁴², quanto meno in rapporto a ciò che sarebbe potuto accadere se la dottrina della lesione indiretta si fosse consolidata. In effetti, ad un'analisi, per quanto sommaria, della giurisprudenza costituzionale in materia, ci si accorge che le censure imposte su di esso sono state spesso dichiarate inammissibili, benché non fosse dubbia la pertinenza delle normative denunciate a materie regionali⁴³; che, qualora

⁴¹Fermo restando che in questa impugnativa la Regione contesta sempre anche la competenza dello Stato. Non si versa, in altri termini, in quelle fattispecie in cui le ricorrenti ammettono invece esplicitamente che la norma sia conforme a competenza, per conseguenza censurandola solo alla luce di una violazione indiretta della propria autonomia.

⁴²Così DAL CANTO-ROSSI, *Il giudizio in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, a cura di R. Romboli, Torino 2005, 221 ss., seppure insieme ad altri disposti, quali ad esempio l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza fra cittadini, come ricorda CERRI, *Corso*, cit., 299.

⁴³Cfr., a titolo meramente esemplificativo, la sent. n. 289/08, in cui venivano in discussione norme contenute in un decreto legge, le quali ponevano limiti alla spesa degli enti pubblici non territoriali prevedendo le relative sanzioni, impugnate sia alla luce degli artt. 117-119 Cost., che sulla base degli artt. 3 e 97 Cost.: la Consulta rigetta le questioni di competenza, riconducendo i precetti contestati a principi di coordinamento della finanza pubblica, per poi dichiarare inammissibili le residue censure, in quanto non sarebbe stata dimostrata la compressione delle attribuzioni e perché è “evidente che si tratta di parametri estranei alle competenze della Regione” (parr. 4.4. e 5 del *Diritto*). Nello stesso senso si pone la sent. n. 45/08, in tema di finanziamenti all'edilizia sanitaria, settore attinente alle materie concorrenti della tutela della sanità e governo del territorio, e per certi aspetti interessato anche dalla competenza trasversale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali, come riconosce la Corte, rigettando le doglianze di competenza per dichiarare nuovamente inammissibili quelle sull'art. 97 Cost., in quanto non ridondano in lesione delle attribuzioni regionali (par. 4 del *Diritto*). Altrettanto dicasi per la sent. n. 401/07, relativa al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/06), in cui si trova la stessa dichiarazione di inammissibilità, pur riconoscendosi che la norma oggetto di contestazione verteva in materia di potestà concorrente (par. 5.2 del *Diritto*). In

la Corte le abbia scrutinate nel merito è raro imbattersi in decisioni di accoglimento; ed infine che le dichiarazioni di infondatezza non sono quasi mai precedute da un'esplicita valutazione in punto ammissibilità, la quale chiarisca il ruolo del parametro esterno, il che, se consente deduzioni basate sull'ordine logico con cui dovrebbero essere affrontati i vari passaggi della decisione⁴⁴, non offre alcuna certezza sul reale intendimento della Consulta⁴⁵.

Insomma, uno scarso favore per l'impiego di questo parametro nei giudizi principali, che per converso sfuma qualora vengano in gioco le regole costituzionali sulla produzione legislativa, specie governativa⁴⁶. Questa diversità lascia perplessi, dal momento che, ai fini della dichiarazione di ammissibilità di questioni per lesione indiretta, non dovrebbe contare la natura sostanziale o formale del vizio conseguente alla violazione del parametro *extra* competenza, né è dato riscontrare una ragione per cui la Corte debba assicurare alle norme costituzionali sulla procedura legislativa un trattamento che normalmente nega a quelle di altra natura. A meno che non la si veda nell'interesse generale alla costituzionalità degli atti con forza di legge, in rapporto ai loro presupposti giustificativi, posto che trattasi di fonti normative di quotidiano impiego e che solo in via principale sono suscettibili di sindacato realmente tempestivo⁴⁷. Può darsi che questo sia lo scopo implicito nella maggior disponibilità mostrata dalla Corte ad ammettere parametri del genere, pur al prezzo di sganciare allora il ricorso regionale dall'interpretazione, pur estensiva, dell'art. 127 comma 2, Cost., che lo lega invece alla tutela della propria sfera di competenza, e non alla cura di un interesse oggettivo: in ogni caso però non è soluzione generale, il che finirebbe per discriminare alcuni parametri, quasi che il loro impatto sulla legislazione statale fosse meno significativo.

Comunque, che la *ratio* di pronunce analoghe a quella commentata, a prescindere da quanto accade in relazione ad altre particolari regole costituzionali, come quelle sulla produzione normativa, risieda in un concetto ancora troppo restrittivo della "lesione della sfera di competenza" (art. 127 Cost.), o che alla fin fine pesi la preoccupazione di esporre eccessivamente la legislazione statale nell'ambito del vastissimo contenzioso, cui ha dato luogo la soppressione del controllo in via preventiva, rimane fermo che a risentirne è l'autonomia regionale, e che l'idea secondo cui una fonte statale "interferente" possa violare qualunque disposizione costituzionale, con qualche eccezione (artt. 76-77), vincolando per conseguenza le autonomie locali, se solo ha cura di rimanere nei limiti di

tutte queste ipotesi, dunque, l'incidenza in ambiti costituzionalmente assegnati alle Regioni non era messa in dubbio neanche dalla Corte, che pure non ne ha tratto argomento per ammettere anche le questioni *extra* competenza. Da notare che nella decisione citata per ultima, all'inammissibilità *ex* art. 97 Cost. si accompagna una decisione di rigetto ai sensi dell'art. 76 Cost. (sempre sulla stessa norma, ovviamente), il che suggerisce l'idea di un trattamento deteriore di tale parametro, o meglio, come fra breve si dirà nel testo, di un trattamento preferenziale di certi altri disposti costituzionali, come l'art. 76.

44Nei quali il merito dovrebbe ovviamente seguire l'accertamento sull'esistenza dei requisiti di ammissibilità.

45Così, ad esempio, per le decisioni nn. 272-50/05 e 6/04.

46Così PERTICI-ROSSI, *Il giudizio*, cit., 152 ss. a proposito degli articoli 76 e 77 Cost., nonché E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in *I ricorsi*, cit., 145 ss.. Nella sent. n. 107/09 (par. 4.1 del *Diritto*). la stessa Corte sembra differenziare questi parametri quando afferma che "va riaffermata l'inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento a parametri diversi da quelli ricavabili dal Titolo V ... non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative". Decidono nel merito questioni prospettate ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost., ad es., le sentt. nn. 79/11, 33/11, 52/10, 249-250-251/09, 384-272-62-50/05.

47Di legittimazione a ricorrere nell'interesse generale riconosciuta alle Regioni parla E. ROSSI, *Parametro*, cit., 145-147 con riguardo alle impugnative regionali per violazione degli artt. 76-77 Cost.

competenza definiti dal Titolo V, al solo rischio, in certi casi assai modesto, che si concretino i presupposti per il sindacato in via incidentale⁴⁸, non sembra il miglior risultato possibile alla stregua del vigente ordinamento⁴⁹.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico – Facoltà di Economia – Trieste

Forum di Quaderni Costituzionali

48Negato l'accesso in via principale non resta infatti che la via del giudizio in via incidentale. Proprio sulla tempestività del controllo sulla legge statale si sofferma, nel suggerire una maggiore ampiezza dei motivi di ricorso regionali, D'AMICO, *Le zone*, cit., 226-227.

49Non è possibile, in questa sede, prendere in esame la recentissima sent. n. 22/12, che, nell'accogliere censure riguardanti un decreto legge, alla luce di parametri interni ed esterni al Titolo V Cost., contiene affermazioni di rilievo per il tema in esame (e non solo). Ci si può limitare ad osservare che essa risponde al "modello" di violazione indiretta di cui si è parlato, ammettendo la questione in virtù dell'incidenza su materia regionale concorrente; che le enunciazioni in punto ammissibilità sembrano formulate con valenza generale, dunque non in quanto connesse al fatto che ad essere impugnato fosse un decreto legge per violazione dell'art. 77 Cost., il che troverebbe conferma nella presenza dell'art. 23 Cost. fra i parametri posti a base dell'annullamento; che tuttavia, avendo la Corte accolto anche le questioni di competenza in senso stretto, sorge il dubbio che la posta in gioco fossero in realtà i principi sul controllo dei decreti legge alla stregua dell'art. 77, e la loro concreta applicazione agli effetti di una decisione di annullamento (ed è noto che simili decisioni non abbondano nella giurisprudenza costituzionale), piuttosto che fissare coordinate sulla legittimazione regionale al ricorso tali da farvi rientrare normalmente anche norme come il principio di buon andamento.