

I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti

di Diletta Tega *
(13 aprile 2019)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali")

Deve considerarsi del tutto normale che, in seguito ad importanti interventi legislativi dello Stato, le Regioni facciano ricorso ai poteri di impugnazione di cui all'art. 127 Cost. Non è una novità che tali ricorsi possano risultare numerosi (si guardi, a titolo di esempio, la sentenza n. 220 del 2013) e provenire tendenzialmente da Regioni il cui indirizzo politico diverge da quello prevalente nel Parlamento e nel Governo: dopotutto, la scelta di ricorrere proviene da organi politici. Tuttavia, gli otto ricorsi regionali, depositati a inizio 2019, contro alcuni dei passaggi più significativi del cd. decreto sicurezza (d.l n. 113 del 2018, convertito nella legge n. 132 del 2018), presentano due altri aspetti meno scontati e più problematici: le relative censure sono incentrate sulla supposta violazione, da parte delle norme impugnate, non solo di parametri competenziali (117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.), ma soprattutto di parametri ulteriori; tra questi, in particolare, ve ne sono alcuni di carattere ordinamentale (artt. 77 e 97 Cost.), mentre altri – molto accentuati nei ricorsi – riguardano direttamente la materia dei diritti individuali e dell'eguaglianza (artt. 2, 3, 10, terzo comma, e 32 Cost.), anche in chiave sovranazionale e internazionale (naturalmente per il tramite degli artt. 10, secondo comma, 11 e 117, primo comma, Cost.). Molto marcato, a tal proposito, è il riferimento all'adempimento di una sorta di *dovere di resistenza*, che il ricorso della Regione Piemonte invoca a giustificazione della propria impugnazione.

La praticabilità di una simile impostazione difensiva, in seno al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, dipende dal concetto comunemente noto come ridondanza, mediante il quale si fa riferimento alla possibilità che la violazione di parametri estranei al Titolo V (extra-competenziali) da parte di una norma statale determini, comunque, un impatto sulla sfera di attribuzioni delle Regioni, legittimando queste ultime al ricorso. Tra i parametri extra-competenziali maggiormente invocati si sono annoverate, negli ultimi anni, le norme costituzionali in materia di atti aventi forza di legge del Governo (artt. 76 e 77), di quantificazione e copertura dei nuovi oneri a carico della finanza pubblica (art. 81) e di ragionevolezza della legislazione sull'amministrazione (artt. 3 e 97). Tuttavia, non sono mancati casi in cui la reazione a determinate leggi statali è avvenuta in chiave di tutela dei diritti e ha consentito alla Corte costituzionale di fornire, a tale riguardo, importanti chiarimenti interpretativi: così è avvenuto, ad esempio, nelle sentenze nn. 169 del 2017 e 5 del 2018, rispettivamente in materia di obblighi vaccinali e contrasto della cd. medicina difensiva (per una disamina recente sia permesso rinviare a D. Tega, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019).

In questa prospettiva, i ricorsi contro il cd. decreto sicurezza segnano, a mio parere, l'approdo a un livello di scontro nuovo: qualora la Corte ritenesse ammissibili soprattutto alcune delle doglianze avanzate, il filone giurisprudenziale cui si è fatto riferimento sarebbe notevolmente consolidato e irrobustito e segnerebbe un passo avanti importante in direzione del superamento, quantomeno in linea di fatto, della cd. asimmetria delle armi nel ricorso in via principale. Tutti i ricorsi impugnano, in particolare per quanto concerne i parametri sui diritti: (i) l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari o risultante da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato (sostituito da singole

fattispecie tipiche), sostenendo che essa violi anche gli artt. 2, 3, 10, secondo e terzo comma, 11, 117, primo comma, Cost. perché abrogherebbe le norme che davano attuazione ai doveri di accoglienza gravanti sullo Stato in forza della Costituzione, di consuetudini e trattati internazionali, della Cedu e delle direttive Ue; (ii) la riforma in senso restrittivo del sistema precedentemente noto come Sprar (sistema territoriale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), dalle cui attività di accoglienza, assistenza e inclusione sarebbero esclusi i richiedenti asilo, in maniera irragionevole e tale da mettere a repentaglio i basilari diritti riconosciuti alla persona (artt. 2 e 3 Cost.); (iii) il divieto per i richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe, il quale violerebbe sia l'art. 3 Cost., discriminando in modo irragionevole costoro rispetto ai cittadini e alle altre categorie di stranieri regolarmente presenti sul territorio, sia l'art. 10, secondo e terzo comma, Cost.

Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Calabria impugnano inoltre (iv) la creazione di una sorta di DASPO sanitario che violerebbe l'art. 32 Cost., determinando un'interdizione dai presidi sanitari prolungata, irragionevole e sproporzionata. Il solo Piemonte ha impugnato infine (v) l'introduzione della revoca della cittadinanza esclusivamente per i soli cittadini italiani di origine straniera a seguito di condanna definitiva per determinati reati (di terrorismo o eversione), perché violerebbe l'art. 3 Cost. (non viene discussa in maniera diretta l'illegittimità in relazione all'art. 22 Cost.), e (vi) le nuove norme sulla repressione delle occupazioni abusive di immobili, ritenute espressive di un bilanciamento sproporzionato tra i diversi diritti costituzionali in gioco.

Il modo in cui la Corte costituzionale valuterà l'ammissibilità di tali questioni sarà cruciale per la fisionomia del giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Un utile punto di riferimento è la sentenza n. 145 del 2016, la quale ravvisa due condizioni di ammissibilità: «in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali – appunto – trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese»; in secondo luogo, la Corte «deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata», sicché «la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto».

Da questo punto di vista, già a prima lettura è possibile svolgere diversi ordini di considerazioni.

In primo luogo, in relazione ad alcune questioni, le Regioni hanno individuato le proprie sfere di competenza su cui le norme impugnate dispiegheranno i propri effetti: ad esempio, descrivendo l'assetto attuale della propria legislazione e organizzazione amministrativa (e di quella degli enti locali) e il modo in cui l'una e l'altra saranno influenzati dalle norme censurate. È emblematico, ad esempio, quanto viene diffusamente dedotto in merito allo Sprar; nonché l'interessante premessa del ricorso emiliano relativa alla «cittadinanza amministrativa» come formula riassuntiva dei diritti e degli interessi pretensivi dei richiedenti asilo «conformati dalla legislazione regionale e azionabili (...) nei confronti della Regione (...) o degli enti locali», in forza di politiche che hanno già passato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 300 del 2005).

Altre questioni – in secondo luogo – si riferiscono invece a norme espressive di competenze *esclusive* dello Stato, quali immigrazione, asilo e condizione giuridica degli stranieri (permessi di soggiorno), cittadinanza (revoca della cittadinanza) e anagrafe (iscrizione all'anagrafe dei residenti): in virtù di tali competenze, sulla falsariga della sentenza n. 145 del 2016, si potrebbe sostenere che le norme relative esauriscono i loro

effetti in un ambito che, per definizione, *esclude* le competenze regionali e, quindi, qualsiasi ridondanza che non sia di mero fatto.

In terzo luogo, infine, alcune affermazioni quasi certamente superano il crinale da non travalicare, individuato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5 del 2018: basti pensare a quanto affermato nel ricorso del Piemonte, quando esso propugna una «concezione evolutiva» del giudizio in via principale, a suo dire già «fatta propria dalla Corte stessa (sentenze nn. 262/2016; 287 e 284/2016; 13/2017 127 e 244/2016)», come «giudizio “sulla legittimità sostanziale delle leggi”, e quindi relativo alla conformità delle leggi stesse alla Costituzione, a prescindere dalla spettanza del potere legislativo in capo all’uno o all’altro Ente»; in virtù di tale concezione, la Regione sarebbe legittimata a «lamentare il contrasto oggettivo tra la normativa statale impugnata e qualsivoglia parametro costituzionale, anche a prescindere dalla (e quindi senza dover preliminarmente dimostrare la) violazione di una propria specifica competenza legislativa» – onere di cui, comunque, la ricorrente prudenzialmente prova lo stesso a sobbarcarsi. Una concezione siffatta, evidentemente, mette a dura prova i limiti del ricorso in via principale, trasformandolo in uno strumento di *polizia costituzionale* oggettiva, peraltro con riguardo a questioni che ben potrebbero, ricorrendone i presupposti, essere sollevate in via incidentale.

Sembra dunque che i ricorsi contro il cd. decreto sicurezza siano un nuovo e significativo banco di prova per l’intuizione secondo cui la ridondanza avrebbe potuto essere il grimaldello delle minoranze politiche sconfitte in Parlamento (Dal Canto, F. e Rossi, E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in Romboli, R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, 2017, Torino; C. Padula, *I vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, 3) per fare del ricorso in via principale una sorta di surrogato del ricorso diretto e per *giurisdizionalizzare* controversie particolarmente salienti.

* Professoressa di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bologna.