

Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*

di Carlo Padula **
(29 agosto 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

1. I ricorsi regionali

Con le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019 la Corte costituzionale ha deciso i ricorsi proposti da cinque regioni contro il c.d. decreto sicurezza (d.l. 113/2018)¹. Alcune delle norme impugnate riguardavano il regime giuridico degli stranieri (art. 1, che abolisce il permesso di soggiorno umanitario “generico”; art. 12, che esclude dal sistema SPRAR² i richiedenti asilo; art. 13, che toglie ai richiedenti asilo il diritto alla residenza³; su tali norme si è pronunciata la sent. 194/2019) mentre altre attenevano a temi diversi (art. 21, in materia di DASPO urbano; art. 21-bis, in materia di sicurezza dei negozi; art. 28, relativo ai poteri del prefetto sugli enti locali: su tali disposizioni la Corte si è pronunciata con la sent. 195/2019).

Soprattutto nelle impugnazioni degli artt. 1, 12 e 13, la maggior parte dei parametri invocati dalle regioni non riguardava il riparto di competenza tra Stato e regioni, ma i diritti fondamentali, il principio di uguaglianza e ragionevolezza, gli obblighi internazionali. È dunque emerso sin dall’inizio che nella decisione avrebbe rivestito un ruolo centrale il tema della “ridondanza” (o lesione di competenza indiretta), cioè della legittimazione delle regioni ad invocare – nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale – norme costituzionali estranee al riparto di competenza. Le ricorrenti erano ben consapevoli di ciò e hanno dedicato alla propria legittimazione ampio spazio. In diversi casi, esse hanno argomentato in generale, cioè con riferimento a tutte le norme impugnate⁴: a tal fine hanno evidenziato il collegamento esistente tra il fenomeno dell’immigrazione e le competenze regionali (e degli enti locali), quale risulterebbe dall’art. 118, terzo comma, Cost., da diverse disposizioni del t.u. immigrazione (d. lgs. 286/1998), dalla giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto il ruolo delle regioni nell’integrazione sociale degli stranieri e dal contenuto di molte leggi regionali, che si rivolgono anche agli stranieri nel regolare l’erogazione dei servizi pubblici.

Tale motivazione “generale” sulla ridondanza, peraltro, doveva fare i conti con l’eterogeneità delle norme impugnate, che rendeva difficile argomentare in modo unitario

* Già anticipata su “Consulta on-line”, n. 2/2019.

1 Si tratta delle regioni Umbria (r.r. 10/2019), Emilia-Romagna (r.r. 11/2019), Marche (r.r. 13/2019), Toscana (r.r. 17/2019) e Calabria (r.r. 18/2019). Il decreto era stato impugnato anche da altre tre regioni ma due di esse hanno rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata), mentre la terza (Piemonte) ha chiesto in udienza pubblica un rinvio della trattazione. Sui ricorsi v. D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.* 2019, 413 ss.

2 Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati.

3 Alcuni Tribunali hanno dato un’interpretazione adeguatrice all’art. 13, ritenendo che esso non impedisca in assoluto l’iscrizione dei richiedenti asilo nell’anagrafe dei residenti ma si limiti a sancire l’inidoneità a tal fine del solo permesso di soggiorno per richiesta asilo. Tale interpretazione, smentita dai lavori preparatori e dalla circolare del Ministero dell’interno del 18.10.2018, è stata prospettata anche nel ricorso Emilia-Romagna (p. 55) ma pare non sostenibile per tre ragioni: a) essa priverebbe di senso la previsione del domicilio come criterio di accesso ai servizi; b) la norma secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica» richiama in senso derogatorio l’art. 6, co. 7, t.u. immigrazione; c) l’art. 13 abroga la norma che prevede l’iscrizione dei richiedenti asilo nell’anagrafe dei residenti.

4 V. pp. 5-9 ricorso Umbria; pp. 3 ss. ricorso Emilia-Romagna (peraltro, anche nella premessa generale questa Regione in realtà distingue talora fra norma e norma); pp. 17 ss. ricorso Marche.

l'incidenza di esse sulle competenze regionali. Del resto, alcune regioni avevano censurato le disposizioni impugnate anche per violazione dell'art. 77 Cost., sotto il profilo del difetto di omogeneità⁵.

I ricorsi si soffermavano sulla ridondanza anche in relazione alle singole norme impugnate, cercando di evidenziare le ripercussioni che sulle competenze regionali (e degli enti locali) sarebbero derivate dall'abolizione del permesso umanitario "generico" (art. 1), dall'esclusione dei richiedenti asilo dallo SPRAR (art. 12) e dall'esclusione di questi ultimi dall'anagrafe dei residenti (art. 13).

Tale motivazione era più o meno ampia nei diversi ricorsi e in relazione alle diverse norme ma, complessivamente, lo sforzo delle regioni sembrava in alcuni casi più che sufficiente e in altri comunque sufficiente a prospettare la lesione indiretta delle competenze regionali e locali⁶.

I ricorsi lamentavano poi, in certi casi, la violazione diretta di norme del Titolo V: v. il ricorso Umbria, in relazione all'art. 1, co. 1, lett. f)⁷, all'art. 12⁸ e all'art. 13⁹; il ricorso Emilia-Romagna, in relazione all'art. 12¹⁰; il ricorso Calabria in relazione all'art. 1¹¹ e all'art. 12¹².

2. La sent. 194/2019 della Corte costituzionale

Il Presidente della Corte costituzionale ha fissato in data ravvicinata l'udienza pubblica¹³ e ha "spacchettato" i ricorsi, affidando a quattro diversi relatori le tre norme relative agli stranieri (artt. 1, 12 e 13) e ad un quinto relatore le altre tre disposizioni. Con la sent. n. 194 del 2019, la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi regionali, in relazione a tutte le norme relative agli stranieri.

In primo luogo, la Corte ha dichiarato inammissibile la censura proposta contro l'intero d.l. 113/2018 per violazione dell'art. 77 Cost.: la Corte ha correttamente evidenziato che, avendo il decreto contenuto «differenziato», la ridondanza andava argomentata con riferimenti agli specifici contenuti di esso e non in via generale¹⁴.

Con riferimento all'art. 1 (permesso di soggiorno umanitario), la Corte ha ricondotto le norme impugnate a due materie di competenza esclusiva statale (immigrazione e diritto di asilo) e da ciò ha dedotto la non configurabilità di «violazioni dirette del riparto di competenze»¹⁵: la Corte ha ammesso, però, che anche in materie esclusive statali si possa denunciare la violazione di norme extra-Titolo V, con conseguente lesione indiretta di competenze costituzionali regionali.

5 V. il ricorso Umbria, pp. 47 s.; ricorso Marche, p. 23 s.

6 A titolo di esempio: il ricorso Marche dedicava le pp. da 29 a 34, 37-38 e 40 ad illustrare la ridondanza con riferimento all'art. 1; il ricorso Emilia-Romagna dedicava le pp. 38-40 alla ridondanza in relazione all'art. 12 e le pp. 56-58 alla ridondanza in relazione all'art. 13; il ricorso Toscana dedicava le pp. 10-12 e 18-23 alla ridondanza in relazione all'art. 1 e le pp. 26-28 e 30-34 alla ridondanza in relazione all'art. 13; il ricorso Calabria dedicava le pp. 7-11 alla ridondanza in relazione all'art. 1.

7 Pp. 19-20.

8 P. 28.

9 P. 34.

10 Pp. 41-43 e 45-50.

11 Pp. 14-15.

12 Pp. 17-20.

13 I ricorsi, depositati nel febbraio 2019, sono stati discussi nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019.

14 Punti 5.3 e 5.4 del *Diritto*.

15 In realtà, anche regolando materie esclusive statali lo Stato potrebbe violare norme del Titolo V: si pensi al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost. Ciò è confermato dalla coeva sent. 195/2019, che, pur riconducendo l'art. 21-bis (sicurezza dei negozi) all'«ordine pubblico», lo dichiara illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, e 118, terzo comma, Cost.

Questo passaggio è forse l'aspetto più interessante della pronuncia (v. il § 3) ma, nel caso specifico, la Corte ritiene la motivazione dei ricorsi insufficiente «a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali»¹⁶, sia per il carattere ipotetico dell'effetto restrittivo paventato dalle regioni (la Corte ipotizza che l'applicazione dell'art. 1 smentisca la riduzione di tutela che, secondo le regioni, deriva dal passaggio dal permesso di soggiorno umanitario "generico" ai casi speciali di permesso umanitario), sia perché le regioni possono comunque continuare ad erogare prestazioni sociali alle persone che, per effetto dell'art. 1, si trovino in situazione di soggiorno irregolare.

Anche in relazione all'art. 12 (SPRAR) la Corte, in primo luogo, individua le materie di riferimento: diritto di asilo, condizione giuridica degli stranieri e immigrazione. Data la riconducibilità dell'art. 12 a materie esclusive statali, la Corte interpreta l'invocazione delle norme del Titolo V (talora compiuta dalle regioni per lamentare una lesione diretta di competenza: v. fine del § 1) come volta a "comporre" la censura di lesione indiretta di competenza, conseguente alla violazione di norme esterne al Titolo V¹⁷.

La Corte ribadisce la configurabilità della ridondanza anche nelle materie esclusive statali¹⁸ ma dichiara le censure regionali inammissibili, per inadeguatezza della motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali. La Corte, infatti, evidenzia che lo SPRAR «resta [...] sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali»; l'art. 12 implica solo una modifica nella «platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale». Le regioni e gli enti locali, inoltre, possono esercitare le proprie attribuzioni anche a favore dei richiedenti asilo (al di fuori dello SPRAR), così come previsto dal d. lgs. 286/1998. Ciò implica un onere finanziario a loro carico ma, secondo la Corte, la motivazione dei ricorsi sulla lesione indiretta dell'autonomia finanziaria non è sufficiente.

Con riferimento all'art. 13 (iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale), la Corte segue lo stesso percorso, individuando *in primis* le materie di riferimento: diritto di asilo, condizione giuridica degli stranieri e anagrafi.

La Corte nega l'incidenza dell'art. 13 sulle funzioni amministrative comunali in materia di anagrafe, trattandosi in realtà di «servizi di competenza statale», e di nuovo ribadisce la configurabilità astratta della "ridondanza" in materie esclusive statali. La Corte aggiunge che «[i]n questi casi, tuttavia, [...] grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali». Nel caso di specie, la Corte ritiene «indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni [regionali] delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale»: di qui l'inammissibilità delle questioni.

La Corte, infine, dichiara inammissibili anche le questioni relative al principio di leale collaborazione perché, venendo in rilievo per tutte le norme impugnate materie esclusive statali, «il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato»¹⁹.

16 Punto 7.8 del *Diritto*.

17 Punto 8.4 del *Diritto*.

18 Punto 8.5 del *Diritto*.

19 La Corte aggiunge poi considerazioni che evidenziano anche l'infondatezza nel merito della pretesa di un coinvolgimento nel procedimento legislativo, non potendo tale pretesa fondarsi sull'art. 118, terzo comma, Cost. e sul principio di leale collaborazione.

3. La ridondanza nelle materie esclusive statali

Mi pare che l'elemento di maggior interesse della sent. 194/2019 sia l'affermazione, compiuta in via generale, della possibilità per le regioni di impugnare per lesione di competenza indiretta anche leggi statali regolanti materie di competenza esclusiva statale (non trasversale)²⁰.

La Corte ha in tal modo allargato e "teorizzato" spunti contenuti in alcuni precedenti (richiamati dalla sent. 194/2019: sentenze nn. 139²¹, 73²² e 17²³ del 2018, n. 170 del 2017²⁴ e n. 412 del 2001²⁵), nei quali essa aveva giudicato nel merito questioni non di competenza sollevate dalle regioni contro leggi statali adottate in materie esclusive statali²⁶. Se in quelle decisioni la Corte aveva dunque implicitamente ammesso la

20 Sulla ridondanza nei diversi casi di materie regionali, materie statali trasversali e materie statali "in senso proprio" v. *amplius* C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di "ridondanza"*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 3/2019.

21 Tale pronuncia ha respinto nel merito, senza soffermarsi sulla ridondanza, una censura regionale basata su parametri extra-Titolo V, relativa ad una norma statale concernente il sistema informativo per l'agricoltura biologica e ricondotta dalla Corte alla competenza esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo».

22 Tale pronuncia ha accolto una censura regionale ex art. 3 Cost. rivolta contro una norma che la Corte ha ricondotto alla materia «giurisdizione». La decisione si sofferma sulla ridondanza: «Se è vero che il contenuto delle disposizioni ne denota inequivocabilmente la ratio e la conseguente appartenenza alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «giurisdizione e norme processuali» (il meccanismo introdotto dal legislatore statale si articola, infatti, in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso esplicante un effetto estintivo dei processi in corso), la Regione ha tuttavia motivato in modo esauriente la pretesa ridondanza della violazione dell'art. 3 Cost. sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione. Il legislatore statale, differenziando i beni demaniali regionali rispetto a quelli statali, avrebbe compromesso l'autonomia finanziaria della Regione autonoma, privandola della possibilità di beneficiare del meccanismo di definizione agevolata in esame e di conseguire i relativi introiti».

23 Tale sentenza ha giudicato nel merito una censura (non di competenza) relativa all'Imu, la cui disciplina è di competenza esclusiva statale, in quanto esisteva un nesso con la finanza comunale (è dunque un caso in cui la Regione agisce contro la lesione indiretta di prerogative di altri enti): «4.2.– La Regione autonoma Sardegna censura l'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015 anche in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost. L'evocazione di parametri estranei a quelli afferenti alla competenza regionale è ammissibile quando esiste – come nel caso in esame – la connessione tra la disciplina del regime agevolativo del tributo e l'effetto che essa produce sulle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, la lesione delle cui prerogative costituzionali la Regione è legittimata a denunciare (ex plurimis, sentenza n. 205 del 2016)».

24 Tale decisione ha accolto una censura regionale ex art. 3 Cost. rivolta contro una norma concernente la ricerca degli idrocarburi in mare, benché in diverse occasioni la Corte abbia rilevato che le regioni non hanno alcuna competenza sulla ricerca degli idrocarburi in mare. Per C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato-regioni*, in *Giur. cost.* 2017, 1616, la Corte ha investito la Regione «del potere di promuovere un'anomala azione popolare».

25 Tale pronuncia ha giudicato nel merito un ricorso della Provincia di Trento, basato su norme non di competenza, rivolto contro una norma penalistica. La Provincia di Trento contestava una sanzione penale prevista a carico del gestore dell'impianto di depurazione nel caso di mancato rispetto dei valori-limite relativi agli inquinanti industriali. Tale sanzione era considerata irragionevole e incompatibile con l'organizzazione provinciale perché la Provincia (gestore del depuratore generale) non poteva assicurare tecnicamente il rispetto di quei valori. La Corte ha giudicato nel merito, (dichiarando la questione infondata), osservando che, pur rientrando le sanzioni penali nella competenza statale, «nella specie considerata, sussiste un interesse tutelato della Provincia in ordine alla verifica della lesione della propria organizzazione secondo le norme regionali (rientrante nella propria sfera di competenza), asseritamente incompatibile con il sistema delle responsabilità fissato dalle disposizioni impugnate». Sulla sent. 412/2001 v. C. PADULA, *Sull'impugnazione regionale di legge penale e sul concetto di invasione di competenza indiretta*, in *le Regioni* 2002, 869 ss.

26 V. anche la sent. 161/2019, che segue la scia della sent. 139/2018, decidendo nel merito una questione ex art. 97 Cost. dopo aver collocato l'oggetto del giudizio in una materia esclusiva statale. La sent. 75/2017

ridondanza anche in materie esclusive statali, nella sent. 194/2019 si compie un passo in avanti, perché la configurabilità della lesione di competenza indiretta in materie esclusive statali (non trasversali) viene espressamente teorizzata. Anche la sent. 195/2019 (che ha giudicato delle altre norme del decreto sicurezza, quelle non riguardanti gli stranieri) ha ammesso una censura non di competenza nella materia esclusiva statale dell'ordine pubblico²⁷.

La novità dell'impostazione della Corte pare confermata dal confronto con la dottrina, nella quale si è osservato, sulla base della giurisprudenza costituzionale, che la «condizione minima indispensabile per poter configurare una “lesione indiretta” è l'«incidenza vincolante» della legge statale «all'interno degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa o finanziaria) delle Regioni»²⁸.

La novità contenuta nella sent. 194/2019 mi sembra condivisibile: l'art. 127, secondo comma, Cost.,

che deve sempre rappresentare la “stella polare” nel giudizio in via principale, indica la *lesione della sfera di competenza* come condizione di ammissibilità del ricorso regionale (in termini di prospettazione) e presupposto della pronuncia di accoglimento (dopo l'accertamento della lesione stessa). Il criterio da utilizzare, dunque, di fronte ai casi di asserita ridondanza, dovrebbe essere quello dell'incidenza sulla *competenza* costituzionale regionale (o degli enti locali) e non quello della attinenza della legge statale alla *materia* regionale. Ciò consentirebbe una verifica della Corte caso per caso, senza escludere *a priori* la ridondanza nelle materie (in senso proprio) statali. Può essere interessante segnalare che la sent. 195/2019 compie la valutazione di ammissibilità delle questioni non di competenza *prima* dell'individuazione della materia di riferimento²⁹: così confermando che la titolarità statale o regionale di essa non è decisiva ai fini della ridondanza.

L'“espansione” della ridondanza alle materie (in senso proprio) esclusive statali – oltre ad ampliare le possibilità di difesa delle regioni e degli enti locali – potrebbe anche estendere i casi in cui tramite il giudizio in via principale si colpiscono leggi lesive dei diritti fondamentali³⁰ o affette da vizi procedurali (o legati ai presupposti dell'atto), per i quali il giudizio incidentale può rappresentare un “mezzo di attacco” inidoneo e comunque non

ha annullato una norma statale in materia di miscelazione dei rifiuti per violazione di una direttiva europea, in virtù del collegamento fra la disciplina dei rifiuti e la tutela della salute: peraltro, la Corte ha spesso attribuito carattere trasversale alla materia ambientale.

27 V. i punti 4 e 5 del *Diritto*, relativi all'art. 21, che ha esteso il DASPO urbano ai «presidi sanitari».

28 V. 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, 294 (l'incidenza consisterebbe nella produzione di effetti). Per C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 287 ss., i “requisiti” della lesione indiretta nella giurisprudenza costituzionale sarebbero: a) incostituzionalità (per violazione di qualsiasi norma costituzionale) della legge statale; b) carattere “sfavorevole”, per la regione, della legge statale; c) incidenza su una materia costituzionalmente spettante alla regione. Per F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in R. Balduzzi – P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 280: «appare [...] essenziale che esse [le regioni] abbiano il potere di investire il giudice costituzionale di tutti i dubbi di legittimità costituzionale che coinvolgano leggi statali le quali esplicano i propri effetti (diretti e indiretti) sopra una delle materie nelle quali è loro garantita, dal testo costituzionale, la sfera di autonomia ed il riparto delle competenze».

29 Decidendo dell'art. 21, che ha esteso il DASPO urbano ai «presidi sanitari», la Corte nel punto 4 dichiara ammissibile la censura relativa agli artt. 3 e 32 Cost. e nel punto 5 chiarisce che l'art. 21 rientra nella materia «ordine pubblico e sicurezza». Anche in relazione all'art. 28, concernente i poteri del prefetto sugli enti locali, la Corte dichiara ammissibile la questione ex art. 97 Cost. «stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali», senza precisare la materia di riferimento (punto 11).

30 V. soprattutto D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti* / *Giudizi su conflitti che riguardano diritti*. I

tempestivo³¹. Nella sent. 194/2019, peraltro, la Corte si mostra prudente su questo versante³², sottolineando gli oneri motivazionali delle regioni.

4. (segue) *Gli oneri motivazionali delle regioni*

La sent. 194/2019 ha infatti un aspetto “bifronte”: dopo aver ampliato la legittimazione regionale nei termini appena illustrati, essa dimostra notevole rigore nel giudicare delle specifiche questioni sollevate contro il decreto sicurezza, dichiarandole tutte inammissibili nonostante l’ampio spazio dedicato nei ricorsi al tema della ridondanza³³.

I due aspetti sembrerebbero collegati: ciò emerge soprattutto nel punto 9.2 del *Diritto*, là dove la Corte, dopo aver affermato la configurabilità della ridondanza anche nelle materie esclusive statali, afferma che «[i]n questi casi, tuttavia, [...] grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l’indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l’esercizio delle attribuzioni regionali».

La Corte, dunque, parrebbe “compensare” l’espansione della ridondanza alle materie esclusive statali accentuando gli oneri motivazionali delle regioni: esse dovrebbero non solo prospettare la lesione indiretta di competenza, argomentando in misura sufficiente, ma dovrebbero dare una *dimostrazione positiva* di essa «in concreto»³⁴.

Peraltro, mentre il riconoscimento della configurabilità della ridondanza nelle materie esclusive statali sembra frutto di una consapevole affermazione generale della Corte, l’accentuazione degli oneri motivazionali delle regioni pare legata più alle caratteristiche del caso concreto su cui la Corte si è trovata a giudicare.

Tale impressione è confortata dal confronto con la coeva sent. 195/2019. Il nucleo della motivazione sulla ridondanza, in relazione agli artt. 1, 12 e 13, era simile in tutti i ricorsi: le regioni si lamentavano del fatto che le norme impugnate, costringendo una quota di stranieri ad una situazione di irregolarità (tramite l’abolizione del permesso di soggiorno umanitario generico: art. 1) ed escludendo i richiedenti asilo dagli SPRAR e dall’anagrafe dei residenti (artt. 12 e 13), impedissero alle regioni e agli enti locali di erogare prestazioni agli stranieri in questione. Ciò condizionava, secondo le ricorrenti, la disciplina, l’organizzazione e l’erogazione dei servizi. Nella sent. 194/2019 la Corte ha ritenuto tale motivazione inidonea, ma nella sent. 195/2019 ha ritenuto ammissibile una questione non di competenza (*ex artt. 3 e 32 Cost.*) la cui ridondanza era argomentata in modo simile: l’art. 21 d.l. 113/2018, estendendo il DASPO urbani ai «presidi sanitari», secondo le regioni escludeva certi soggetti dalle cure mediche e la Corte ha ritenuto motivata in modo sufficiente l’incidenza sulle competenze regionali³⁵, dichiarando poi infondata la questione

parametri sostanziali nel giudizio in via principale, in *Quad. cost.*, 1/2019, 131 ss.

31 V. ad es. C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *le Regioni*, 3/2012, 503 ss.

32 V. il punto 5.3 del *Diritto*: «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 obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata».

33 V. *supra*, § 1.

34 V. anche il punto 7.8 del *Diritto*. La parte della decisione relativa all’art. 12, invece, non parla di *dimostrazione in concreto* della ridondanza.

35 V. il punto 4: «Le Regioni ricorrenti evocano anche parametri non compresi nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – l’art. 32 Cost. (tutte le Regioni) nonché, in connessione con quest’ultimo, l’art. 3 Cost. (la sola Regione Emilia-Romagna) – e, asserendo la ridondanza dei vizi denunciati sulle attribuzioni

perché l'esclusione era in realtà insussistente.

Dunque, pur di fronte a norme tutte rientranti in materie esclusive statali³⁶, la Corte nella sent. 194/2019 ha ritenuto che la *dimostrazione concreta* della lesione indiretta di competenza fosse condizione di ammissibilità, mentre nella sent. 195/2019 ha ritenuto sufficiente la *prospettazione* della lesione, tanto è vero che poi il condizionamento della competenza regionale è stato negato con una interpretativa di rigetto.

Pare preferibile il metodo seguito nella sent. 195/2019: nel giudizio in via principale l'inammissibilità dovrebbe essere legata al difetto di requisiti del giudizio stesso (ad es. mancato rispetto del termine, rango non legislativo dell'atto impugnato ecc.) o a difetti della motivazione, tali da rendere non comprensibile la questione sollevata (motivazione insufficiente, contraddittoria, oscura ecc.). Se la motivazione è chiara (sia in relazione alla violazione del parametro non di competenza sia in relazione al condizionamento della competenza regionale), il ricorso è ammissibile e spetterà poi alla Corte accertare la lesione indiretta di competenza.

In definitiva, la sent. 194/2019 desta perplessità sia là dove tende a trasformare la sussistenza della ridondanza in condizione di ammissibilità³⁷, sia là dove tende ad addossare alle regioni l'onere di provare tale sussistenza³⁸ sia là dove fa riferimento ad

regionali, lamentano l'irragionevole impedimento dell'accesso ai presidi sanitari per le persone – quali quelle previste dalla disposizione censurata – che si trovino ad essere bisognevoli di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute. [...] Nella specie, la disposizione censurata riguarda l'accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un'incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi. Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente».

36 La Corte ha ricondotto l'art. 21 all'ordine pubblico.

37 V. i punti 5.3 («dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata»), 7.8 («tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali»), 7.9 (che argomenta l'inammissibilità dimostrando l'assenza di una lesione indiretta di competenza), 8.5 (che richiama la sent. 145/2016 e poi, in sostanza, nella prima parte più che evidenziare lacune della motivazione argomenta l'assenza della lesione indiretta di competenza) e 9.2. In tal modo la Corte riprende un orientamento che essa aveva già manifestato ma che era stato poi superato: v. dapprima la sent. 145/2016 e poi la sent. 75/2017, che considera sufficiente, ai fini dell'ammissibilità, la *prospettazione* della ridondanza. Analoga divergenza si è registrata nella dottrina: v., da un lato, M. CECCHETTI, *op. cit.*, 296 ss., 303 ss., 311, 315 ss., 331 s., e dall'altro C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., 296 s.; C. PADULA, *Vizi procedurali*, cit., 513. Sul tema della «ridondanza fra ammissibilità e merito» v. *amplius* C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di «ridondanza»*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 3/2019.

38 La lesione della sfera di competenza di cui all'art. 127 Cost. è un fenomeno giuridico (v. C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., 343), che di regola non richiede *prove* da parte regionale. Le regioni devono argomentare in modo adeguato e poi spetta alla Corte accertare, eventualmente anche sulla base di argomenti diversi da quelli contenuti nel ricorso, se la norma statale impugnata violi o meno il parametro invocato. Nel caso di specie, l'effetto «escludente» di certi stranieri dalle prestazioni sociali e la conseguente lesione indiretta delle competenze regionali potevano e dovevano essere accertati dalla Corte sulla sola base di una valutazione giuridica delle norme statali e regionali, la cui interpretazione e applicazione spetta alla Corte come a qualsiasi altro giudice. E questo in effetti ha fatto la Corte in relazione all'art. 12, dimostrando che l'esclusione dei richiedenti asilo dallo SPRAR non ledeva le competenze delle regioni e degli enti locali. Solo eccezionalmente (v. le questioni ex art. 119, quarto comma, Cost.) la Corte ha richiesto una prova dell'«impatto» della legge statale. La sent. 194/2019, nei punti 7 e 9, tende a trasformare il processo costituzionale in un processo *dispositivo*.

una ridondanza «in concreto»³⁹.

5. Conclusioni sulle sentt. 194 e 195 del 2019

Complessivamente, le decisioni della Corte costituzionale sui decreti sicurezza mi sembrano da giudicare positivamente sia nella prospettiva delle regioni sia nella prospettiva della garanzia delle norme costituzionali esterne al Titolo V.

Sotto questo secondo aspetto, la Corte nella sent. 194/2019 esprime un chiaro auspicio per un'applicazione "costituzionalmente e internazionalmente" orientata dell'art. 1 d.l. 113/2018 (seguendo la scia della lettera scritta dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei ministri in occasione dell'emanazione del decreto) e chiarisce che le regioni possono comunque erogare servizi agli stranieri irregolari. Per il resto, la Corte precisa espressamente che la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi lascia impregiudicata la valutazione di costituzionalità delle norme impugnate, che potranno essere sindacate in via incidentale.

Dal canto suo, la sent. 195/2019 tutela il diritto alla salute, dando un'interpretazione adeguatrice all'art. 21 d.l. 113/2018⁴⁰, e dedica un'articolata argomentazione alla difesa del principio di legalità, sanzionando la vaghezza dei presupposti e del contenuto del potere sostitutivo prefettizio di cui all'art. 28.

Con riferimento ai rapporti fra Stato e regioni, la Corte ha adottato una interessante pronuncia di accoglimento in relazione all'art. 21-bis, riconducendo all'«ordine pubblico» la norma sulla sicurezza dei negozi ma riconoscendo che, ciononostante, vi è una «una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio», che «richiede un coinvolgimento delle Regioni», anche in virtù dell'art. 118, terzo comma, Cost. (sent. 195/2019). Mi pare che in tal modo la Corte abbia «ammorbidito» la rigidità del criterio secondo il quale la prevalenza di materie esclusive statali mette «fuori gioco» il principio di leale collaborazione.

Apprezzabile è anche la pronuncia adottata dalla Corte in relazione all'art. 28 (poteri del prefetto sugli enti locali), là dove censura la vaghezza dei presupposti e del contenuto del potere sostitutivo prefettizio, ribadisce i capisaldi costituzionali dell'autonomia locale e afferma la necessità di rispettare l'art. 120 Cost., in relazione alla competenza governativa (sent. 195/2019).

Con riferimento alla «ridondanza», la Corte ha in primo luogo confermato che la lesione indiretta della competenza regionale può consistere in un semplice *condizionamento*

39 Sul secondo e terzo profilo v. le parti della decisione relative agli artt. 1 e 13 (punti 7.8 e 9.2). Non è chiaro in che termini la Corte faccia riferimento alla ridondanza «in concreto». Come già detto, la lesione della sfera di competenza è un fenomeno giuridico, come confermato dalla costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (di recente v. le sentt. 166/2019, punto 4.1, 178/2018 e 195/2017; v. anche le sentt. 224 e 260 del 1990, 94/1995, 407/2002). Si può ricordare anche l'orientamento secondo il quale nel giudizio in via principale «le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo» (sent. 252/2016, che cita precedenti). È noto, peraltro, che talora la Corte dà rilievo all'utilità concreta della decisione: v. ad es. i casi in cui la Corte dichiara il sopravvenuto difetto di interesse se la legge impugnata è stata modificata e non applicata *medio tempore* (qualora la modifica sia satisfattiva, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere: sent. 44/2018): su tale orientamento v. C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., 339, 342 e 346.

40 «essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017».

dell'autonomia regionale (o degli enti locali)⁴¹ e che questo, a sua volta, può tradursi nella circostanza che le regioni siano obbligate «a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali»⁴². Si tratta di una nozione di ridondanza già emersa in recenti pronunce (v. sentt. 5/2018, 75/2017, 287/2016, 244/2016, 145/2016), che supera alcune rigidità del passato. In base ad essa, pare non necessario che la legge statale diminuisca i poteri regionali o elimini alcune garanzie dell'autonomia regionale: anche una legge statale “neutra” o ampliativa dei poteri regionali o favorevole per le finanze regionali (nel senso, ad esempio, di ridurre i destinatari delle prestazioni sociali) potrebbe essere contestata se comunque rappresenta un quadro illegittimo dell'azione regionale, che potrebbe risultare conseguentemente viziata.

La Corte ha poi, come detto, allargato l'area di esperibilità dell'impugnazione regionale, affermando espressamente in via generale (sent. 194/2019) la configurabilità della lesione di competenza indiretta anche nelle materie esclusive statali “in senso proprio” (non trasversali) e arrivando in un caso ad adottare una pronuncia sostanzialmente favorevole alle regioni (pronuncia interpretativa di rigetto in merito al DASPO urbano: sent. 195/2019). In tal modo, la Corte pare aver ridotto l'asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale: se, da un lato, non risultavano condivisibili le tesi dottrinali che prefiguravano, dopo il 2001, un livellamento “verso l'alto” (nel senso della legittimazione regionale a denunciare qualsiasi vizio di costituzionalità) o “verso il basso” (nel senso della limitazione della legittimazione statale alla lesione della propria competenza), dall'altro un'interpretazione meno restrittiva della ridondanza risulta senz'altro coerente con la netta riduzione della supremazia statale, derivante dalla riforma del Titolo V. Dopo che la sent. 5/2018 aveva già giudicato nel merito censure avanzate da una Regione contro la disciplina statale sui vaccini obbligatori, ritenuta illegittima anche per violazione di diritti fondamentali, le sentenze qui commentate⁴³ sembrano segnare un passo avanti della Corte nella ricerca del giusto equilibrio fra Stato e regioni.

** Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Padova

41 V. i punti 5.3, 7.8.

42 V. i punti 5.4, 7.7, 8.5.

43 Salvi i punti “critici” della sent. 194/2019, sopra indicati.