

**Brevi spunti di riflessione a margine di un recente libro
sulla giustizia costituzionale**

**(D. Paris, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione
europea e giudizio in via principale*,
Torino, Giappichelli, 2018, pp. VII-176)**

Claudio Panzera

1. Il primo merito del libro che qui si recensisce è di riempire un vuoto a livello monografico su un tema fino a qualche tempo fa poco indagato dalla dottrina, ma negli ultimi anni di crescente rilevanza pratica. Come sottolinea l'Autore, una riflessione a proposito dell'impiego delle norme UE come parametro nei giudizi sulle leggi in via d'azione si giustifica anzitutto per il rilievo quantitativo e qualitativo del fenomeno (che riguarda, solo nell'ultima decade, il 20% delle pronunce rese in tale ambito: all'analisi di questa giurisprudenza è dedicato il cap. II del libro), ponendosi nella prospettiva della effettività del vincolo UE sulla legislazione. A questo tema principale se ne associa un secondo, relativo all'incidenza di tale parametro interposto sul ruolo della Corte costituzionale, chiamata a condividere con le Corti sovranazionali il compito di garantire la superiore (e ormai plurima) legalità delle leggi, facendosi così custode non solo della propria Costituzione bensì pure del diritto europeo (p. 4). Una tendenza, questa, già presente nel giudizio in via incidentale ma che tocca ora anche il giudizio in via principale, offrendo allo studioso un promettente campo di indagine per le ricerche costituzional-comparatistiche sulle trasformazioni delle esperienze europee di giustizia costituzionale.

2. Su questo punto specifico, fra i molti possibili, vorrei soffermarmi, stimolato dalle intelligenti riflessioni di Paris.

Per un miglior inquadramento del tema, l'Autore ha cura di confrontare, a mio avviso correttamente, non solo la giurisprudenza della Corte italiana con il diverso *habitus* delle sue omologhe in altri

Paesi europei (a sottolineare quasi il ruolo, se mi si passa l'espressione, di "navigatrice in solitaria" della prima, nell'auspicio che sia prima o poi di stimolo anche per le altre Corti, finora restie a farsi co-garanti del diritto dell'Unione: pp. 47 ss.), ma anche le peculiarità dei due procedimenti di controllo sulle leggi (pp. 19 ss.).

Nel giudizio incidentale, infatti, la funzione di garanzia svolta dalla Corte è *ab origine* condivisa con il potere giudiziario, tramite indispensabile per far "calare sulla terra" dell'esperienza giuridica quotidiana i precetti dell'empireo costituzionale. Se non che, a un certo punto, in questa relazione di interdipendenza funzionale¹ si inserisce come elemento estrinseco la pretesa della Corte di giustizia che i giudici nazionali applichino in via diretta e preferenziale le norme comunitarie *self-executing*, poi soddisfatta con la formula di compromesso dettata dalla sentenza Cost., 8 giugno 1984, n. 170. Dunque, un vero e proprio *monopolio* del sindacato di costituzionalità in via incidentale non si dà nell'ordinamento italiano (salvo che per la declaratoria di invalidità, la quale appunto convive con una nutrita serie di forme di sindacato c.d. diffuso)². Esso, invece, è storicamente al centro del giudizio in via d'azione.

È lecito dunque chiedersi se l'integrazione "comunitaria" del parametro costituzionale – per riprendere il titolo di una precedente monografia su questi temi³ – preluda anche in quest'ultimo ad evoluzioni sistemiche, ancorché tipologicamente diverse, non meno significative di quelle maturate nell'ambito del controllo incidentale (ora comunque da rivedere, dopo la recente e nota Cost., 7 novembre 2017, n. 269).

La mia domanda è semplice: il mutamento di ruolo della Corte italiana auspicato da Paris implica anche un possibile mutamento del relativo sistema di giustizia costituzionale?

¹ Su cui v. fra gli altri E. Lamarque, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012.

² Cfr. spec. A. Spadaro, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, p. 199 ss., spec. 208.

³ S. Pajno, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2001.

3. Questo sistema⁴, per vicende a tutti note, oscilla tra gli estremi del controllo astratto di costituzionalità (*Verfassungsgerichtsbarkeit*) e del sindacato concreto sulle competenze (*Staatsgerichtsbarkeit*), ovvero fra interesse generale alla legalità derivante dall'oggetto del giudizio (leggi statali/regionali e atti equiparati) e interesse specifico alla tutela della sfera di attribuzione derivante dalle parti del giudizio (rappresentate da soggetti politici)⁵, senza che la riforma del titolo V abbia superato tale ambiguità, com'è evidente soprattutto in materia di vizi sindacabili.

Dal punto di vista degli atti controllati, il giudizio in via d'azione è senz'altro accostabile a quello incidentale, trattandosi solo di distinte modalità di avvio di una forma sostanzialmente unitaria di sindacato sulla legislazione. Dal punto di vista dei soggetti proponenti, invece, il modello di riferimento è quello del contenzioso sul riparto competenziale, più vicino alla dinamica dei conflitti di attribuzione. Com'è noto, anche la struttura processuale del giudizio in via d'azione oscilla tra questi due poli⁶. Nei sistemi misti, la sintesi fra i modelli della *judicial review* e della *Verfassungsgerichtsbarkeit* – il loro punto di congiunzione – è dato dall'incidentalità e dal concetto di rilevanza⁷; nel caso del giudizio in via d'azione, la sovrapposizione (non oserei parlare di fusione o combinazione) tra sindacato normativo e contenzioso sulle attribuzioni è legata invece agli atti sindacabili (solo quelli legislativi).

Superata per quanto riguarda il momento e i termini dell'impugnazione, l'asimmetria di posizioni fra Stato e Regioni si riflette per lo più con riguardo ai vizi prospettabili, in una situazione di disparità ancora segnalata sul piano testuale nella formulazione del rinnovato art. 127 Cost. (l'una «eccede» la propria competenza, l'altro «invade» la competenza altrui) e che la dottrina ha sempre giustificato

⁴ Ritengo preferibile parlare in tale contesto di "sistema" e non di "modello", per le ragioni messe in luce da L. Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata. Dai modelli ai sistemi*, Torino, 2015.

⁵ Cfr. G. Volpe, Art. 137 (parte III), in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, p. 318 ss.

⁶ *Ibidem*, 358 ss.

⁷ A. Pizzorusso, Art. 134, in *Commentario della Costituzione*, cit., 26. Sulle recenti evoluzioni dell'istituto, v. da ultimo G. Repetto, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017.

Brevi spunti di riflessione a margine di un recente libro sulla giustizia costituzionale (D. Paris, Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale, Torino, Giappichelli, 2018, pp. VII-176)

con l'ovvia diversità di ruolo dei contendenti e, quindi, della legge statale rispetto a quella regionale⁸. Una diversità che si riflette sulla posizione processuale dello Stato e sull'interesse che motiva il suo ricorso: non la gelosa difesa del proprio orticello (le competenze materiali), ma la tutela dell'interesse generale alla costituzionalità, in un ruolo definito – appunto – di controllore⁹. Ma tale ruolo si spiega in quanto rivolto alle leggi regionali e non alla legislazione *tout court* (peraltro, di atti legislativi incostituzionali lo stesso “controllore” Governo – e il Parlamento – ne producono a iosa), sicché già nel vigore dell'originario art. 127 Cost. si poteva supporre che il taglio potenzialmente “generale” del ricorso governativo fosse in qualche modo connesso al ruolo tutorio in funzione del principio unitario di fronte ai rischi del pluralismo normativo-territoriale (da cui anche la collocazione della norma nel titolo V)¹⁰.

La riforma del 2001 sembra dunque aver accentuato il profilo contenzioso-soggettivo su quello astratto-oggettivo, in ragione dell'alta conflittualità sviluppatasi in merito all'interpretazione degli

⁸ Per tutti, C. Padula, *L'asimmetria del giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005; prima della riforma, C. Salazar, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. Anzon - P. Caretti - S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 227 ss.

⁹ «Dovrebbe dirsi, in altri termini, che lo Stato, quando ricorre contro una legge regionale, non agisce a tutela di una sua competenza, che affermi sia stata lesa, quanto piuttosto a tutela dell'ordinamento giuridico complessivo: vale a dire per un interesse pubblico oggettivo e nell'esercizio di una funzione che può, con sufficiente approssimazione, dirsi di “controllo”» (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 308, il quale conclude nel senso che – a differenza che per la regione – per lo Stato *legittimazione* a ricorrere e *interesse* al ricorso coincidono). La stessa dottrina riconosce tuttavia la non perfetta coerenza del modello processuale rispetto a tale ricostruzione, a partire dalla facoltatività del ricorso (riflesso di una scelta politica) e dalla estinzione del giudizio in caso di rinuncia.

¹⁰ Cfr. G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 235 s., che lo argomenta anche dal diverso statuto del ricorso governativo (che si “intromette” nel procedimento di formazione della legge regionale) e di quello della regione. L'A. inoltre, parla di una funzione di «polizia costituzionale» in sé «poco congruente» con le regole processuali applicabili, che ne fanno un giudizio di parti, sostenendo che una «concezione più restrittiva» dei vizi rilevabili dal ricorso statale sarebbe «maggiormente coerente con una ricostruzione unitaria» di tale istituto (248).

elenchi dell'art. 117 Cost.¹¹. Ciononostante, anche dopo il 2001, la Corte ha riaffermato in maniera costante la diversità di posizioni tra gli enti costitutivi della Repubblica (nella nuova elencazione contenuta nell'art. 114 Cost.) e il ruolo tutorio dello Stato¹², a giustificazione del diverso regime dei vizi rilevabili nei due ricorsi, solo parzialmente bilanciato dalla dottrina della ridondanza¹³. Su questa diversità di posizioni permangono alcune voci critiche, le quali evidenziano il rischio che l'avallo del ruolo tutorio dello Stato incoraggi lo sviluppo di un modello di regionalismo debole, o dell'uniformità¹⁴.

4. Diversamente che nel giudizio incidentale, nel giudizio in via principale non v'è un rischio di "fuga" dal processo legato all'applicazione giudiziaria diretta delle norme UE. I problemi stanno altrove, ossia nello svuotamento del contenzioso giurisdizionale derivante dal suo "abuso" come mezzo di pressione (per lo più statale) per ottenere modifiche della legge impugnata (per lo più regionale), prassi facilitata dalla natura politica e facoltativa della decisione di ricorrere e, successivamente, di rinunciare al giudizio con conseguente estinzione del processo¹⁵. Ciò, forse, è una delle ragioni – ulteriore

¹¹ V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in AIC, *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, p. 109 ss.

¹² Cfr. spec. la sent. 274/2003 e, fra le tante successive, la sent. 225/2010.

¹³ Cfr. sentt. 4/2004 e 80/2012. In argomento, E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi* e 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*, entrambi in AA.VV., *I giudizi in via principale*, Milano, 2011, p. 129 ss. e 279 ss.

¹⁴ A. Cerri, *Giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 296, che reputa ingiustificata la persistenza di tale asimmetria (la tesi della tutela dell'unità della Repubblica provverebbe troppo perché riferibile anche a leggi statali e perché non tutte le norme costituzionali sono funzionali a questo valore) ed esprime il timore che una legittimazione generale – al di fuori di vizi competenziali o della difesa di esigenze unitarie davvero inderogabili – finisca per «incoraggiare una giurisprudenza riduttiva dell'autonomia regionale, le cui leggi (ed i cui statuti) vengono così valutati in una rarefatta esigenza di modelli uniformi».

¹⁵ Sul punto, da ultimo, E. Rossi, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, p. 647 ss. Per via dei suoi

Brevi spunti di riflessione a margine di un recente libro sulla giustizia costituzionale (D. Paris, Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale, Torino, Giappichelli, 2018, pp. VII-176)

rispetto a quelle ipotizzate da Paris (p. 70 ss.) – che può contribuire a spiegare la superficialità dei richiami alle norme UE fra i parametri in molti ricorsi statali e regionali, facendone appunto un parametro “negletto”.

È proprio questa propensione strategica alla conflittualità a far pendere tale sindacato verso il giudizio per conflitto, esaltando la dimensione soggettiva e concreta della difesa della propria sfera di competenza (*Staatsgerichtsbarkeit*) rispetto alla prospettiva oggettiva e astratta del controllo su norme tipica del sindacato di legittimità (*Verfassungsgerichtsbarkeit*), con conseguente “banalizzazione” del parametro, interno o esterno che sia¹⁶.

Su questa dinamica evolutiva andrebbe verificata l'incidenza di un eventuale maggiore uso delle norme UE ad integrazione del parametro costituzionale, certamente auspicabile sotto il profilo della certezza del diritto e ben messo in rilievo da Paris nel riferirsi alla declaratoria di incostituzionalità ed alla disapplicazione come forme concorrenti di realizzazione del primato e dell'effetto diretto del diritto UE (p. 25-26 e cap. III).

Da questo punto di vista, l'impiego del parametro comunitario ai fini della verifica della “legalità” della legislazione statale e regionale, forse, potrebbe anche contribuire ad un riequilibrio del funzionamento del sistema italiano di giustizia costituzionale verso il polo della *Verfassungsgerichtsbarkeit*, ossia del controllo astratto di costituzionalità. Qualora ci riuscisse, non sarebbe un risultato da poco.

[24.01.2019]

eccessi, s'è notato che la conseguenza più grave di tale prassi sarebbe l'innaturale distorsione della legge regionale in un atto «sostanzialmente complesso»: A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, p. 292.

¹⁶ Può indicarsi, quale esasperazione della dimensione soggettivo-conflittuale, la discutibile clausola di *rinuncia* ai ricorsi pendenti che solitamente accompagna la sottoscrizione degli accordi tra Governo e Regioni speciali in materia finanziaria, previsti in termini generali dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, cc. 454-455, l. 228/2012): ulteriori riferimenti, anche giurisprudenziale, in E. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 658 ss.