

Introduzione

Nella dottrina italiana, il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale sembra scontare da sempre una considerazione minore rispetto al giudizio in via incidentale. Pur se sotto il profilo quantitativo il divario fra i due giudizi si è notevolmente ridotto negli anni più recenti¹, e nonostante si possa cogliere una certa evoluzione anche sotto il profilo della “qualità” costituzionale delle questioni decise nel giudizio in via principale², che eccedono talvolta i confini della mera ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni per toccare problematiche attinenti ai diritti fondamentali e allo stato di diritto³, sembra tuttavia persistere, a

¹V. *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2017. Dati quantitativi e di analisi*, a cura del Servizio studi della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it, 9, dove si confronta l'incidenza percentuale dei due giudizi sul totale delle decisioni rese annualmente dalla Corte, dal 2002 al 2017. Pur se restano isolate le eccezioni del 2012 e 2013, in cui le decisioni rese in via principale sono state più numerose di quelle rese in via incidentale, i grafici mostrano chiaramente una riduzione della distanza fra i due giudizi sotto il profilo quantitativo, soprattutto a partire dal 2010.

²Segnalano “un indubbio progresso qualitativo” in relazione al merito delle questioni decise nel giudizio in via principale A. Celotto e G. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2004, 236: “Appare evidente come la sinora prevalente funzione di garanzia delle libertà svolta dalla Corte nel giudizio in via incidentale venga incalzata dal nuovo peso della funzione di risoluzione dei conflitti di competenza fra diversi livelli di governo territoriale, nel cui ambito sempre più frequentemente vengono coinvolti diritti fondamentali”.

³Si pensi, solo per fare alcuni esempi attinenti ai diritti fondamentali, alla recentissima sentenza 5/2018 in materia di obbligo vaccinale, alla sentenza 63/2016 in materia di libertà di religione, alle numerose pronunce sui diritti sociali degli stranieri (v., tra le altre, le sentt. nn. 61, 269 e 299/2011), sulla parità di genere nella legislazione elettorale (tra cui sentt. nn. 49/2003 e 4/2010), sulla tutela delle minoranze linguistiche (ad es. sent. n. 159/2009), o alla sentenza 438/2007 in materia di consenso informato. Quanto alle pronunce rilevanti in materia di fonti del diritto e di organizzazione del potere v., ad esempio, le sentenze sulla riforma delle Province (sentt. nn. 220/2013 e 50/2015), le numerose pronunce in materia di referendum regionali (da ultimo sent. n. 118/2015), e la sent. n. 22/2012, in materia di

torto o a ragione, l'idea che esso rappresenti “una sorta di genere minore”⁴ fra le competenze della Corte costituzionale.

Può succedere allora che a una tematica ampiamente indagata in relazione al giudizio in via incidentale venga per contro dedicata un'attenzione decisamente inferiore in relazione al giudizio in via principale. È questo il caso del rapporto fra diritto comunitario⁵ e giustizia costituzionale e, più specificamente, della possibilità di invocare il primo come parametro di legittimità costituzionale nel giudizio sulle leggi. Numerosissimi studi hanno indagato a fondo i più diversi aspetti del problematico rapporto fra controllo accentrato di costituzionalità in via incidentale e controllo diffuso della conformità delle leggi al diritto comunitario, così come definito dalla fondamentale e tutt'ora attuale sentenza 170/1984. Al contrario, la stessa attenzione non è stata dedicata a quella giurisprudenza costituzionale che, ormai da oltre vent'anni, pacificamente ammette che il diritto europeo possa fungere da parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi nel giudizio in via principale.

Certamente non sono mancati numerosi e pregevoli commenti alle principali sentenze di questa linea giurisprudenziale, così come nelle opere dedicate all'interazione fra diritto costituzionale e diritto comunitario viene generalmente dedicato un certo spazio all'analisi dei capisaldi

decreto-legge e legge di conversione. In quest'ultima decisione E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giur. cost.*, 2012, 299, vede la conferma di una tendenza in base alla quale, nel giudizio in via principale, “è più facile esaminare le violazioni del sistema delle fonti”; v. anche, dello stesso A., *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Giuffrè, Milano 2011, 132.

⁴ Così, V. Onida, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, in *Reg.*, 1986, 986, con osservazione certamente corretta nel contesto di allora, quando le dimensioni del contenzioso fra Stato e Regioni erano “complessivamente modeste” ed era assai più evidente “l'indubbio minor rilievo costituzionale della maggior parte delle questioni, a fronte di quelle che pervengono in via incidentale” (987).

⁵ Come noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la dizione “diritto comunitario” è stata sostituita con quella di “diritto dell'Unione” (cfr. art. 2, n. 2, lett. a, del Trattato di Lisbona). In questo lavoro si è comunque scelto di non abbandonare del tutto l'aggettivo “comunitario”, sia perché l'analisi si riferisce spesso a un periodo storico in cui quella era la denominazione corretta, sia perché il termine è ancora ampiamente in uso nel linguaggio della dottrina, nonché presente nel testo dell'art. 117, comma 1, Cost. Frequentemente si è utilizzato inoltre il termine “diritto europeo” come sinonimo di diritto comunitario/dell'Unione europea.

di questa giurisprudenza⁶. Il tema non è però stato ancora oggetto di uno studio sistematico, che esamini quale effettiva applicazione sia stata fatta della possibilità di controllare la conformità delle leggi al diritto dell'Unione nel giudizio in via principale, e quali specifici problemi, limiti e potenzialità siano emersi quando a fungere da parametro del giudizio astratto di legittimità costituzionale delle leggi è appunto una disposizione di diritto dell'Unione europea.

È precisamente questo l'obiettivo che si prefigge il presente lavoro, nella convinzione che il tema meriti di essere oggetto di un simile approfondimento, per almeno due ragioni.

La prima ragione attiene alle dimensioni del fenomeno indagato, che non sono affatto trascurabili. Come si mostrerà nel secondo capitolo, l'invocazione del diritto europeo come parametro di legittimità costituzionale, soprattutto nei confronti della legislazione regionale, se non costituisce la regola, di certo non rappresenta più un'eccezione. Negli ultimi dieci anni, infatti, si è riscontrato un deciso aumento in questo senso, al punto che, in prima approssimazione, si può affermare che in circa una pronuncia su cinque fra quelle rese in via principale è presente almeno una questione in cui il diritto europeo è invocato come parametro. Quanto al "tono costituzionale" delle questioni concernenti la violazione del diritto comunitario, chi scrive è ben consapevole che tematiche quali la disciplina delle ceneri di pirite, la caccia allo storno, le concessioni demaniali marittime a fine turistico-ricreativo, e altre che si incontreranno nel corso di questo lavoro, non sono esattamente le prime a venire associate mentalmente al concetto di diritto costituzionale, né quelle che immediatamente attirano l'attenzione dello studioso di questa materia. E tuttavia, dietro la tecnicità delle questioni trattate, non solo sono chiaramente riconoscibili valori e principi di sicuro fondamento costituzionale, come la tutela dell'ambiente o, ancor più, il principio di uguaglianza, ma viene anche in gioco il tema più generale dell'effettività dei vincoli al potere legislativo in un ordinamento multilivello, la cui rilevanza costituzionale è difficile da negare.

La seconda ragione attiene invece al ruolo del giudice costituzionale. A partire dalla nota disputa fra Carl Schmitt e Hans Kelsen⁷, l'appellativo

⁶La dottrina cui si fa riferimento è citata e esaminata nelle note a piè di pagina del primo capitolo.

⁷I fondamentali scritti di riferimento sono C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*,

di “custode” o “guardiano della Costituzione” è diventato di uso comune per definire il giudice costituzionale. Quando però accetta di giudicare la conformità delle leggi al diritto dell’Unione europea, la Corte costituzionale, più che come “guardiano della Costituzione” sembra agire appunto come “guardiano del diritto dell’Unione europea”. Da un punto di vista formale, non v’è dubbio che essa rimane pur sempre garante della sola Costituzione: è infatti la Costituzione stessa a prescrivere il rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”. Se si guarda alla sostanza del giudizio, tuttavia, è chiaro che la Corte costituzionale, più che del rispetto della Costituzione, si fa garante della conformità della legislazione al diritto generato dalle istituzioni dell’Unione europea. Questa evoluzione del ruolo del giudice costituzionale è particolarmente interessante, e non solo in relazione all’ordinamento italiano. È noto infatti che la partecipazione all’Unione europea – così come (e insieme a) l’adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, profilo che in questo studio non si prende in considerazione – ha avuto nel tempo un impatto notevolissimo sul modello accentrato di controllo di costituzionalità delle leggi⁸. Ormai da anni, in Italia e in Europa, la dottrina si interroga su quale ruolo possa ora spettare al giudice costituzionale, in

Mohr, Tübingen 1931, e H. Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, in *Die Justiz*, 1931, 576 ss.

⁸ La letteratura sul punto è molto vasta. Nella dottrina europea v., in particolare, V. Ferreres Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, Yale University Press, New Haven-London 2009, spec. 122 ss.; M. Bobek, *The Impact of the European Mandate of Ordinary Courts on the Position of Constitutional Courts*, in *Constitutional Conversations in Europe. Actors, Topics and Procedures*, a cura di M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland 2012, 287 ss.; A. Torres Pérez, *The Challenges for Constitutional Courts as Guardians of Fundamental Rights in the European Union*, in *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, a cura di P. Popelier, A. Mazmanyan e W. Vandenbruwaene, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland 2013, 49 ss.; J. Komárek, *The Place of Constitutional Courts in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 420 ss.; Id., *National Constitutional Courts in the European Constitutional Democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, 525 ss.; X. Arzoz Santisteban, *La tutela de los derechos fundamentales de la Unión Europea por el Tribunal Constitucional*, Inap, Madrid 2015; A. von Bogdandy, C. Grabenwarter, P.M. Huber, *Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum*, in *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*, a cura degli stessi, Müller, Heidelberg 2016. Nella dottrina italiana v., *ex multis*, M. Cartabia e A. Celotto, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, 4477 ss.; *Dove va il sistema accentrato di controllo di costituzionalità?*, a cura di L. Cappuccio, E. Lamarque, Editoriale Scientifica, Napoli 2013; A. Cardone, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2012.

un contesto in cui il legislatore nazionale è soggetto a una pluralità di vincoli differenti che fanno capo a sistemi di controllo diversi, per cui il giudice costituzionale non è più *l'istituzione giurisdizionale* chiamata a far valere i limiti al potere legislativo, bensì *una delle istituzioni giurisdizionali* che concorrono a tale scopo. Sotto questo profilo, assegnare al giudice costituzionale il compito di garantire la conformità delle leggi non solo alla Costituzione ma anche al diritto dell'Unione europea rappresenta una prospettiva interessante e, come si vedrà, eccezionale nel quadro comparato, e come tale merita di essere indagata in profondità.

Il presente lavoro si articola come segue.

Il primo capitolo è essenzialmente dedicato all'analisi della giurisprudenza costituzionale che, verso la metà degli anni Novanta, ha riconosciuto la possibilità di invocare il diritto comunitario come parametro interposto della costituzionalità delle leggi nel giudizio in via principale, dando vita a un controllo accentrato della "comunitarietà" della legislazione. Vengono esaminati i (limitatissimi) precedenti, le fondamentali sentenze 384/1994 e 94/1995, e le principali linee di sviluppo successive di questo orientamento. L'analisi di questa giurisprudenza è guidata da una prospettiva ermeneutica ben definita. Come meglio si dirà, si ritiene infatti che questo orientamento giurisprudenziale non possa essere pienamente compreso utilizzando le sole lenti della dogmatica delle fonti, che difficilmente può spiegare perché il medesimo conflitto fra norma interna e norma comunitaria dia luogo a due risultati opposti a seconda del giudice di fronte al quale si presenti: non applicazione della norma interna valida di fronte al giudice ordinario e dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna invalida di fronte alla Corte costituzionale. Si propone invece di esaminare questa giurisprudenza attraverso una chiave di lettura assai più pragmatica, quella della necessità di coordinare il controllo di legittimità di costituzionale delle leggi con il principio del primato e dell'effetto diretto del diritto comunitario, così come definiti dalla Corte di giustizia. Il che spiega perché la Corte costituzionale accetti di non controllare la conformità delle leggi al diritto comunitario quando questo sia impedito dal primato e dall'effetto diretto del diritto comunitario, cioè nel giudizio in via incidentale (sent. 170/1984), mentre sia ben disposta a farlo quando questo ostacolo procedurale non sussista, cioè nel giudizio in via principale (sent. 94/1995). Da questo punto di vista, la scelta della Corte costituzionale di controllare, quando possibile, la conformità della legislazione al diritto europeo rappresenta,

sia in termini di approccio generale, sia in termini di risultati concreti, una scelta in controtendenza rispetto a quanto deciso dai giudici costituzionali di altri ordinamenti omogenei al nostro. Lo si mostra in conclusione del capitolo primo, prendendo in considerazione l'esperienza dei giudici costituzionali tedesco, francese e spagnolo.

Il secondo capitolo è dedicato all'esame quantitativo e qualitativo della giurisprudenza costituzionale rilevante ai fini di questo studio. Dal punto di vista quantitativo emerge come, soprattutto negli ultimi dieci anni, l'invocazione del diritto dell'Unione quale parametro interposto sia ipotesi estremamente frequente, pur se il controllo della "comunitarietà" delle leggi riguarda quasi esclusivamente le leggi regionali. Un esame più attento di queste decisioni, tuttavia, mostra chiaramente come, nonostante la frequenza della sua evocazione, il diritto dell'Unione europea non risulti essere un parametro (interposto) particolarmente amato, né da parte dei ricorrenti, né da parte della Corte costituzionale. I primi lo invocano spesso in maniera generica e senza troppa convinzione; la seconda privilegia sistematicamente i parametri "interni" e, in linea generale, si risolve a valutare l'eventuale contrasto della legge con il diritto europeo solo quando non sia concretamente possibile evitare di farlo.

Il terzo capitolo mette in luce le peculiarità del giudizio astratto di legittimità costituzionale delle leggi quando a essere invocata come parametro è una disposizione di diritto dell'Unione. Si sottolinea, in particolare, la difficoltà per la Corte di dover giudicare in base a un parametro di cui essa stessa non è l'interprete supremo, il che dà verosimilmente ragione della menzionata ritrosia della Corte nell'accostarsi al diritto dell'Unione. Al netto di tale difficoltà, tuttavia, questo peculiare tipo di giudizio possiede delle potenzialità specifiche che vengono esaminate facendo riferimento ad alcune vicende su cui il giudice costituzionale è stato chiamato più volte a esprimersi, talvolta cogliendo tali potenzialità, talvolta no. Si metterà in luce, in particolare, il peculiare contributo che attraverso questo giudizio la Corte costituzionale può offrire alla certezza del diritto, sia garantendo la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, sia contribuendo a dare coerenza ai diversi vincoli, costituzionale ed europeo, che gravano sul legislatore e a risolvere gli eventuali casi di contrasto fra essi, sia, infine, chiarendo la portata del vincolo europeo.

Nelle conclusioni, riprendendo in maniera organica diversi spunti emersi nel corso del lavoro, si muoverà una critica al menzionato atteggiamento di timidezza nell'utilizzare il diritto dell'Unione europea come

parametro interposto, formulando alcune proposte per superare quelle prassi e quegli orientamenti giurisprudenziali che di fatto impediscono di valorizzare a pieno le potenzialità di questo giudizio.

Due rapide osservazioni metodologiche sono necessarie per meglio chiarire la portata e il taglio del presente lavoro.

Quanto all'esame della giurisprudenza costituzionale, il presente lavoro aspira alla completezza. Ci si è in altri termini riproposti di prendere in considerazione tutte le pronunce rese in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale fino al 31 dicembre 2017 in cui, in almeno una delle questioni definite, il diritto comunitario/dell'Unione europea è stato invocato come parametro interposto. Va da sé che solo una piccola parte di esse, quelle che meglio si prestano a esprimere un aspetto significativo del particolare giudizio qui studiato, sono oggetto di esame nel dettaglio nel corso di questo lavoro. Ma le considerazioni generali svolte, così come i dati riportati nel secondo capitolo, si basano sull'esame dell'intera giurisprudenza rilevante. All'individuazione delle pronunce si è provveduto innanzi tutto con ricerche testuali attraverso i motori di ricerca a disposizione sul sito web della Corte⁹. I risultati ottenuti sono stati poi confrontati con quanto riportato nelle *Relazioni annuali sulla giurisprudenza costituzionale* curate dal Servizio studi della Corte e in studi ugualmente utili e accurati¹⁰. Non si esclude che alcune pronunce possano essere sfuggite alla ricerca, ma i vari controlli effettuati rendono assai improbabile che lo scostamento sia di dimensioni significative. Non è alla precisione statistica, del resto, che mira questo lavoro,

⁹ Più nel dettaglio, per la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, si sono esaminate tutte le sentenze che contengono la stringa di caratteri "comunitar" e, fra queste, si sono selezionate quelle rese in sede di giudizio in via principale che effettivamente contengono questioni di comunitarietà. Per la giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del 2001, la stessa ricerca è stata effettuata utilizzando le stringhe "117, primo", "117, commi primo", "117, comma primo" e "primo comma dell'art. 117". È piuttosto improbabile che una decisione contenga una questione di "comunitarietà" senza utilizzare questi termini. Possono forse sfuggire, dopo la riforma del Titolo V, alcune questioni formulate soltanto in relazione alle rilevanti disposizioni degli Statuti speciali anziché all'art. 117, comma 1, Cost.; soccorrono in questo caso le *Relazioni sulla giurisprudenza costituzionale* e le altre ricerche citate alla nota seguente.

¹⁰ Particolarmente utile è stata la consultazione delle varie edizioni degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino, e delle ricerche di O. Porchia, *Il diritto dell'Unione europea nei ricorsi in via principale* (novembre 2010), e *Il diritto dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale* (febbraio 2014), disponibili sul sito web della Corte costituzionale.

bensi a fornire un dato quantitativo sufficientemente attendibile che possa dare al lettore un'idea chiara delle dimensioni del fenomeno studiato. A ciò si aggiunga che, poiché questo studio si propone, fra l'altro, di mostrare che il diritto dell'Unione europea viene invocato come parametro interposto più frequentemente di quanto forse non si immagini, un eventuale errore per difetto non smentirebbe questo assunto ma semmai lo rafforzerebbe. In ogni caso, l'elenco completo delle decisioni esaminate è riportato in appendice, il che consente di sottoporre a verifica l'affidabilità della ricerca compiuta.

Quanto al taglio dell'analisi, in coerenza con la chiave di lettura proposta nel primo capitolo di cui si è detto sopra, il presente lavoro segue un approccio eminentemente pragmatico. Non ci si sofferma, in particolare, sui profili di teoria generale riguardanti i rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario e sulla loro ricostruzione in termini monistici o dualistici. A questi profili di sicuro interesse scientifico già sono stati dedicati, non solo in Italia, moltissimi studi. L'obiettivo di questo lavoro è assai meno ambizioso. Esso consiste nel valutare quale effettivo impiego abbia avuto, a oltre venti anni dalla sua introduzione, la possibilità di invocare il diritto dell'Unione europea quale parametro interposto nel giudizio in via principale, quali problemi, limiti e opportunità la prassi abbia evidenziato e come fra questi si sia mosso il giudice costituzionale. Si tratta, in altri termini, di trarre un bilancio della funzione di garante del diritto europeo che da oltre due decenni il giudice costituzionale può svolgere nelle forme e nei limiti del giudizio in via principale. Un bilancio che può offrire qualche utile spunto di riflessione in un momento in cui, come si è accennato, il carattere multilivello del costituzionalismo europeo impone un ripensamento del ruolo del giudice costituzionale nazionale.

Questo lavoro è stato concepito e realizzato durante la mia permanenza presso il *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg. Desidero quindi esprimere la mia più sentita riconoscenza nei confronti del direttore dell'istituto, il Professor Armin von Bogdandy, per l'interesse e il sostegno dimostrati nei confronti di questa ricerca e per avermi aiutato a contestualizzare una questione tecnica, come quella qui affrontata, nel quadro dell'evoluzione della giustizia costituzionale in Europa.

Un ringraziamento particolare va poi ai Professori Renato Balduzzi, Raffaele Bifulco e Michele Massa, per l'attenzione con cui hanno seguito la nascita di questo lavoro e per le preziose osservazioni a una precedente versione di questo scritto.

Capitolo Primo

Origine e sviluppi del controllo di conformità della legislazione al diritto europeo nel giudizio in via principale e sua rilevanza nel quadro comparato

SOMMARIO: 1. I primi esempi di controllo di “comunitarietà” della legislazione: le sentenze 49/1963 e 120/1969. – 2. La nascita del controllo di conformità delle leggi al diritto europeo nel giudizio in via principale. – 2.1. Dalla sentenza 115/1993 alla sentenza 94/1995. – 2.2. Incoerenze teoriche e pratica concordanza della giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra diritto interno e diritto comunitario. – 3. Conferme e sviluppi nella giurisprudenza costituzionale successiva. – 3.1. Dall’articolo 11 all’articolo 117, comma 1 della Costituzione e le incertezze relative alle Regioni speciali. – 3.2. La priorità del vizio competenziale. – 3.3. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. – 4. Un’eccezione nel diritto comparato. – 4.1. Un diverso punto di partenza ... – 4.2. ... e un diverso punto di arrivo.

1. I primi esempi di controllo di “comunitarietà” della legislazione: le sentenze 49/1963 e 120/1969

Il controllo della conformità della legislazione al diritto europeo nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale è fenomeno relativamente recente. Fino agli inizi degli anni Novanta, infatti, la Corte costituzionale non ha avuto occasione di confrontarsi direttamente con la questione della possibilità, per lo Stato e per le Regioni, di impugnare una legge per violazione del diritto comunitario. Fanno eccezione due isolati precedenti, le sentenze 49/1963 e 120/1969, in cui la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di due leggi della Regione Sicilia irrispettose dell’obbligo previsto dall’art. 93, paragrafo 3, del Trattato di

Roma, che impone di notificare alla Commissione i progetti diretti a istituire o modificare aiuti di Stato e a non dare esecuzione alle misure progettate prima che sia conclusa la procedura avviata dalla Commissione. Ancorché ormai lontani nel tempo – la sentenza 49/1963 rappresenta in assoluto la prima pronuncia della Corte in materia di rispetto degli obblighi internazionali da parte della legislazione regionale¹, nonché il primo incontro della Corte con il diritto europeo –, questi due precedenti meritano alcuni brevi cenni poiché in essi si scorgono già alcuni elementi che caratterizzeranno la successiva giurisprudenza costituzionale in materia.

Le fattispecie decise con le due sentenze sono pressoché identiche. Nel primo caso, la Regione, dopo aver notificato alla Commissione un progetto di legge in materia di aiuti ai cantieri navali in Sicilia, anziché dare riscontro alle richieste di chiarimenti da parte della Commissione aveva semplicemente proceduto all'approvazione del progetto di legge. Nel secondo caso, la medesima Regione aveva del tutto omesso di notificare alla Commissione un disegno di legge finalizzato al sostegno del mercato degli agrumi. Il vizio denunciato, come la Corte riconosce in entrambe le sentenze, ha dunque “carattere procedurale”², concretandosi nella “violazione di un obbligo processuale”³ stabilito dal Trattato istitutivo della CEE.

L'argomentazione di entrambe le pronunce si fonda su un principio costituzionale – il rispetto degli obblighi internazionali quale limite della potestà legislativa regionale –, che avrà invece scarsa o nulla considerazione nella successiva giurisprudenza costituzionale degli anni Novanta relativa al controllo della conformità della legislazione al diritto comunitario. Nella sentenza 49/1963, la Corte, partendo dalla considerazione che “alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non certo la sovranità”, giunge a ritenere che anche la potestà legislativa della Regione Sicilia sia sottoposta al limite del rispetto degli obblighi internazionali, pur in assenza di una esplicita previsione in tal senso nel suo Statuto speciale: “poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli

¹E. Gizzi, *La Comunità Economica Europea, il regime di concorrenza e il divieto degli “aiuti”*, in *Riv. dir. eur.*, 1963, 120.

²Sent. n. 49/1963.

³Sent. n. 120/1969.

atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte". Il mancato rispetto dell'obbligo di cui all'art. 93, paragrafo terzo, del Trattato, conduce quindi alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale⁴. Il medesimo percorso argomentativo segue la Corte nella sentenza 120/1969 in cui, richiamando il precedente del 1963, ribadisce che "gli obblighi e gli oneri, derivanti dalle disposizioni del Trattato e dai regolamenti comunitari, vincolano anche l'esercizio dell'attività legislativa delle Regioni a Statuto speciale".

La portata delle due sentenze può essere meglio apprezzata se si tiene presente il contesto storico in cui esse si inseriscono. In quegli anni, infatti, le peculiari caratteristiche del diritto comunitario, *in primis* la sua diretta applicabilità e il suo primato su qualsiasi norma interna, non erano ancora state pienamente sviluppate dalla Corte di giustizia (almeno se si considera la sentenza 49/1963, di poco precedente alla pronuncia *Costa v. ENEL* della Corte di giustizia)⁵, né tantomeno erano state riconosciute dal giudice costituzionale. A distanza di un anno dalla sentenza 49/1963, la Corte costituzionale, nella nota sentenza 14/1964, dando una lettura dell'art. 11 Cost. come norma meramente permissiva, avrebbe chiaramente escluso che tale disposizione costituzionale potesse conferire "alla legge ordinaria, che rende esecutivo il Trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto" e coerentemente respinto la possibilità di utilizzare le norme del Trattato come parametro interposto di legittimità costituzionale.

Questo contesto storico dà innanzi tutto ragione del fatto che la Corte, in entrambe le sentenze, e nella prima in particolare, non sottolinei in alcun modo la peculiarità del diritto comunitario rispetto al diritto internazionale. Il suo ragionamento non si fonda su specifiche qualità dell'ordinamento comunitario, ma è incentrato sul generale rispetto degli obblighi

⁴ Più precisamente, la Corte censura il fatto che, nell'esercizio della sua potestà legislativa, la Regione Sicilia non si sia attenuta "alle direttive impartite dallo Stato" per l'osservanza dell'obbligo previsto dal Trattato. Nell'economia della pronuncia, tuttavia, ciò che conta è la violazione dell'obbligo internazionale, più che la violazione delle direttive impartite dallo Stato, strumentali al rispetto di tale obbligo. Cfr. G. Gaja, *Legislazione siciliana e obblighi internazionali*, in *Giur. it.*, 1963, I, 1370: "A ben vedere, a nulla rilevano, ai fini del contrasto fra la legge siciliana e l'art. 93 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, le prescrizioni impartite dallo Stato".

⁵ La sentenza 49/1963 viene depositata il 9 aprile 1963, mentre la sentenza della Corte di giustizia 6/64, *Costa v. ENEL* è datata 15 luglio 1964.

internazionali fra i quali rientrano senza distinzione anche quelli derivanti dal Trattato CEE. In ciò la Corte è aiutata dal fatto che, in entrambe le sentenze, a venire in rilievo è una disposizione di diritto comunitario primario e non secondario: una vera e propria norma di un trattato internazionale, il Trattato di Roma, di cui la Corte ancora non aveva riconosciuto la peculiare natura⁶.

La collocazione storica delle due pronunce aiuta inoltre a comprendere le critiche a esse rivolte dalla dottrina del tempo, che sottolinea come un trattato internazionale non possa modificare il procedimento legislativo regionale aggiungendovi un requisito procedurale ulteriore. Il procedimento di approvazione delle leggi regionali è infatti disciplinato da fonti di rango costituzionale che in parte rinviano ad altre fonti, fra le quali non figurano i trattati internazionali: la sua modifica può pertanto avvenire solo attraverso revisione costituzionale e non per opera di un trattato⁷. Semmai, il problema dovrebbe essere quello della incostituzionalità della legge che a quel trattato ha dato esecuzione, nella misura in cui essa contraddice le previsioni costituzionali sul procedimento legislativo regionale⁸. Lette con il senno di poi, avendo ormai assimilato la portata del principio del primato del diritto comunitario e avendo presente quali e quante modificazioni del nostro ordinamento costituzionale, ben più significative del profilo qui in esame, esso ha prodotto pur in assenza di revisione costituzionale, tali critiche possono apparire oggi alquanto ingenuie. Ma esse appaiono invece ragionevolmente plausibili se si considera l'allora vigente quadro di riferimento dei rapporti fra i due ordinamenti, dominato dalla sentenza 14/1964.

Pur se appartenenti a un'altra "era" dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, nelle due sentenze in esame si può già scorgere, *in nuce*, la prima forma di applicazione della tecnica del parametro interposto al diritto comunitario o, più semplicemente, al diritto internazionale

⁶ Per vero, nella sent. n. 120/1969, la Corte riconosce che l'esercizio dell'attività legislativa regionale è vincolato al rispetto degli obblighi derivanti non solo dal Trattato e ma anche dai regolamenti comunitari e richiama due regolamenti comunitari in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, tale richiamo è finalizzato a precisare l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica alla Commissione previsto dall'art. 93 del Trattato, che rimane l'unico parametro sostanziale del giudizio di legittimità costituzionale.

⁷ A. Bernardini, *Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale*, in *Giur. cost.*, 1962, 468-470.

⁸ R. D'Alessio, *Brevi riflessioni sulla sentenza n. 120 del 1969*, in *Giur. cost.*, 1969, 1690.

tout court. Sebbene infatti la Corte non si dia particolare cura di specificare quale sia la norma costituzionale violata che determina l'illegittimità delle due leggi siciliane⁹, la motivazione della sentenza 49/1963 è sufficientemente chiara nello stabilire che causa dell'illegittimità costituzionale della legge regionale è la violazione indiretta delle disposizioni costituzionali che fondano il limite del rispetto degli obblighi internazionali, vale a dire gli articoli 5, 115 e 116 della Costituzione e l'art. 1 dello Statuto siciliano. Non rispettando l'art. 93 del Trattato, la Regione Sicilia ha indirettamente violato le norme costituzionali che ne richiedono l'osservanza da parte delle Regioni. Già in queste prime pronunce si ritrova quindi la tecnica del parametro interposto, che ancora oggi rappresenta il fondamento della parametricità del diritto europeo nel giudizio in via principale. Tale tecnica, tuttavia, era allora riferita agli articoli 5, 115 e 116 Cost. e 1 St. Sicilia, e non, come nella successiva giurisprudenza costituzionale, agli articoli 11 e poi 117 della Costituzione.

Il fatto che non sia il Trattato in sé a fungere da parametro, bensì le disposizioni costituzionali che impongono alle Regioni il rispetto degli obblighi internazionali ha come conseguenza, come acutamente notato in dottrina¹⁰, che il rispetto del Trattato poteva allora essere fatto valere di fronte alla Corte costituzionale soltanto nei confronti delle leggi regionali e non anche di quelle statali. Al tempo si riteneva infatti che non esistesse nel testo costituzionale una disposizione in grado di vincolare la legislazione statale al rispetto degli obblighi internazionali, specularmente a quanto stabilito per la legislazione regionale dagli articoli 5, 115 e 116 Cost. e dalle rilevanti disposizioni degli Statuti speciali. Come segnalato, nella coeva sentenza 14/1964, la Corte aveva escluso che a tale scopo potesse servire l'art. 11 Cost.

Si colgono così già in queste prime e isolate pronunce due elementi, strettamente connessi, che caratterizzeranno in maniera costante l'intera giurisprudenza costituzionale sul controllo del rispetto degli obblighi comunitari in sede di giudizio in via di azione.

Il primo è rappresentato dall'asimmetria fra lo Stato e le Regioni. Come segnalato, la ricostruzione della Corte, incentrandosi sul rispetto del limite degli obblighi internazionali, determina l'unidirezionalità del

⁹ Come notano A. Pizzorusso, nota senza titolo in *Foro. it.*, 1969, I, 2069, e R. D'Alessio, *Brevi riflessioni*, cit., 1688.

¹⁰ A. Pizzorusso, *op. cit.*, 2070.

controllo del rispetto del diritto europeo, che può essere fatto valere dallo Stato nei confronti delle Regioni, ma non viceversa. Come si è visto, del resto, nelle sentenze in esame viene particolarmente sottolineata la posizione dello Stato come unico soggetto dotato di personalità giuridica internazionale e, in quanto tale, unico responsabile nell'ordinamento internazionale degli atti normativi posti in essere dalle Regioni¹¹. È massimamente evidente, in questo approccio, la concezione del giudizio in via principale come strumento di controllo della legislazione regionale da parte dello Stato¹². Questa asimmetria, come si vedrà, caratterizza ancora oggi, *de facto* se non *de jure*, la possibilità di far valere in sede di giudizio in via principale il rispetto del diritto europeo¹³.

Il secondo elemento è rappresentato dal diverso trattamento del diritto comunitario nel giudizio in via incidentale e in quello in via principale. Mentre in un giudizio in via incidentale, con la sentenza 14/1964, la Corte negava recisamente la possibilità di conferire alle norme del Trattato il rango di parametro interposto alla luce dell'art. 11 Cost., pochi anni prima e pochi anni dopo, nelle sentenze in esame non esitava a utilizzare il Trattato come parametro interposto a danno della legislazione regionale, facendo riferimento agli articoli 5, 115 e 116 Cost. e all'art. 1 dello Statuto siciliano. A tutt'oggi persiste un trattamento radicalmente differente del diritto europeo nei due tipi di giudizio, potendo esso pienamente fungere da parametro nel giudizio in via principale, laddove la

¹¹ È utile ricordare che, negli stessi anni, a partire dalla sent. n. 142/1972, la Corte costituzionale, sempre sulla scorta della responsabilità in sede europea dello Stato soltanto e dell'assenza di poteri sostitutivi, giungeva a ritenere che l'attuazione del diritto comunitario spettasse esclusivamente allo Stato anche nelle materie di competenza regionale: cfr., criticamente, A. D'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Giuffrè, Milano 1981, 47 ss.

¹² Lo sottolineano, a commento della successiva sent. n. 384/1994, in cui nuovamente l'argomento della responsabilità soltanto dello Stato di fronte alla Comunità europea viene speso per giustificare una netta differenziazione tra Stato e Regioni nella possibilità di invocare il diritto comunitario come parametro (v. *infra*, § 2), E. Gianfrancesco, *Giudizio in via d'azione su leggi regionali ed obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1994, 3478, e T. Groppi, *Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio (preventivo) di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali*, in *Reg.*, 1995, 933, secondo cui, "riconoscendosi garante dell'adempimento, unicamente da parte delle Regioni, del diritto comunitario, [...] la Corte costituzionale si pone quale organo dello Stato-apparato, sempre più lontana da quella 'istanza obiettiva e per così dire arbitrare' che dovrebbe rappresentare nei rapporti Stato-Regioni".

¹³ V. *infra*, cap. II, § 2.

stessa possibilità è, salvo limitate eccezioni, esclusa nel giudizio in via incidentale. Allora tale divario poteva essere spiegato dalla diversità delle disposizioni costituzionali rilevanti, l'art. 11 da una parte, gli articoli 5, 115 e 116 Cost. dall'altra. Oggi essa si spiega invece alla luce della diversa natura dei due tipi di giudizio, come si vedrà nel paragrafo successivo.

Detto questo, occorre rilevare che le due sentenze esaminate rimangono dei casi isolati e per lungo tempo la questione della parametricità del diritto comunitario nel giudizio in via principale non verrà più sottoposta all'attenzione della Corte¹⁴. L'accidentato "cammino comunitario"¹⁵ della Corte costituzionale proseguirà invece sul binario del giudizio in via incidentale, dove, alla questione se il contrasto fra una norma di diritto comunitario e una successiva legge o atto avente forza di legge dia luogo o meno a questione di costituzionalità, il giudice delle leggi fornirà, come noto, due risposte diametralmente opposte nell'arco temporale di una decina di anni¹⁶. Dapprima, nella sentenza 232/1975, la Corte afferma il dovere del giudice ordinario di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 11 di fronte a una situazione di contrasto fra il diritto comunitario e una legge successiva con esso incompatibile. Nove anni più tardi, nella sentenza 170/1984, adeguandosi a quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Simmenthal*¹⁷, la Corte giunge alla conclusione opposta: il contrasto fra una norma di diritto comunitario direttamente applicabile e una legge statale, precedente o successiva che sia, non dà luogo a questione di legittimità costituzionale bensì impone al giudice ordinario di applicare la normativa comunitaria lasciando priva di applicazione quella statale incompatibile.

La sentenza 170/1984, che ancora oggi rappresenta il quadro di riferimento essenziale nei rapporti fra diritto nazionale e diritto UE, segna così il ritiro della Corte costituzionale dalla risoluzione delle antinomie

¹⁴Né questi due precedenti verranno più richiamati dalla Corte quando essa si troverà ad affrontare nuovamente la questione, anche in relazione a una fattispecie analoga a quella decisa in queste due sentenze: cfr. *infra*, nt. 25.

¹⁵P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, 2406.

¹⁶Non è possibile in questa sede ripercorrere in dettaglio le tappe del cammino comunitario della Corte, che si danno qui per comunemente note; per un'approfondita ricostruzione v. F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano 1995, 57 ss.

¹⁷Corte di giustizia, 9 marzo 1978, 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal*.

fra diritto interno e diritto comunitario, risoluzione che la Corte affida al giudice ordinario, che “potrà giovare dell’ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione”¹⁸.

Vero è che la Corte stessa, nella medesima sentenza 170/1984, ricorda che la nuova sistemazione dei rapporti fra i due ordinamenti non implica “che l’intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte”¹⁹. Rimane certamente il controllo del giudice costituzionale sul rispetto da parte del diritto comunitario dei “principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana”, i cd. controlimiti; in questo caso, tuttavia, il diritto europeo è evidentemente oggetto, e non parametro, del giudizio della Corte. Residua, inoltre, la possibilità di denunciare di fronte alla Corte “quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi”, ipotesi che tuttavia non troverà poi applicazione se non in un singolo caso²⁰. Rimane, infine, la possibilità di portare alla cognizione del giudice costituzionale il contrasto fra una legge interna e una norma di diritto europeo non direttamente applicabile. Ipotesi questa implicitamente riconosciuta dalla sentenza 170/1984, ma che rimarrà sostanzialmente quiescente per lunghissimo tempo e che soltanto in anni recenti ha trovato una qualche applicazione²¹.

La sentenza 170/1984 esprime pertanto la regola secondo cui, salvo limitatissime eccezioni, il diritto comunitario non può fungere da parametro di legittimità costituzionale delle leggi, essendo dovere del giudice ordinario applicare la norma comunitaria dotata di effetto diretto a di-

¹⁸ Sent. n. 170/1984, punto 6 del *Considerato*.

¹⁹ Sent. n. 170/1984, punto 7 del *Considerato*, da cui sono tratte anche le citazioni che seguono.

²⁰ Sent. n. 286/1986, peraltro decisa dichiarando l’infondatezza della questione.

²¹ Una questione di legittimità costituzionale per contrasto con norma di diritto comunitario non direttamente applicabile viene per la prima volta affrontata nel merito (e giudicata infondata) nella sent. n. 37/1996, mentre è con la sent. n. 28/2010 che sia ha la prima dichiarazione di incostituzionalità di una legge (statale) per il medesimo tipo di violazione. Successivamente v. sentt. nn. 75/2012, 267/2013, 226/2014 e ord. n. 207/2013. Su questa giurisprudenza v. G. Pistorio, *Interpretazione e giudici. Il caso dell’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 277 ss.

scapito della norma interna, ciò che necessariamente priva del requisito della rilevanza e rende pertanto inammissibile una eventuale questione di legittimità costituzionale concernente una legge incompatibile con una norma di diritto comunitario direttamente applicabile.

È in questo quadro generale, che esclude in via di principio la parametricità del diritto comunitario, che alla Corte viene riproposta, attraverso il ricorso definito dalla sentenza 115/1993, la questione della possibilità di invocare il diritto comunitario come parametro interposto nel giudizio in via principale.

2. La nascita del controllo di conformità delle leggi al diritto europeo nel giudizio in via principale

2.1. Dalla sentenza 115/1993 alla sentenza 94/1995

Nella sentenza 115/1993, il problema della parametricità del diritto comunitario viene posto questa volta da una Regione nei confronti di una legge statale. La Regione Veneto impugna la legge n. 59/1992 di riforma delle società cooperative per asserito contrasto con il diritto comunitario, in particolare in quanto essa prevede una definizione di imprenditore agricolo a titolo principale incompatibile con quella prevista dal regolamento comunitario 2328/1991. In questo caso, la Corte giudica la questione inammissibile applicando in maniera acritica al giudizio in via principale la dottrina elaborata nella sentenza 170/1984. Ripete infatti la Corte che “la diretta applicabilità delle norme comunitarie rende inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria”²², senza chiedersi quanto questa dottrina possa essere adeguata a un giudizio in cui è assente un giudice investito del potere-dovere di dare immediata applicazione al diritto comunitario²³.

²²Punto 4 del *Considerato*. La Corte aggiunge inoltre, a conferma della inammissibilità, che comunque non esiste contrasto fra le due nozioni di imprenditore agricolo a titolo principale in quanto esse operano in due ordinamenti distinti e che, in ogni caso, la disciplina comunitaria “non è idonea a incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti fra Stato e Regioni”.

²³V. le critiche di A. Ambrosi, *Norme comunitarie direttamente applicabili e giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Reg.*, 1993, 1766 ss., all'applicazione ai giudizi in via princi-

Questo orientamento, che essendo fondato su un carattere del diritto comunitario – la sua diretta applicabilità – dovrebbe portare a escludere anche l'impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato per contrasto con il diritto comunitario²⁴, viene tuttavia rapidamente superato in due tempi, attraverso le sentenze 384/1994 e 94/1995, che aprono la strada al controllo di conformità delle leggi, regionali e statali, al diritto europeo nel giudizio in via principale.

Sia la sentenza 384/1994 che la sentenza 94/1995 hanno come oggetto una legge regionale di cui viene lamentata la violazione del diritto comunitario. Nel primo caso viene dichiarata l'incostituzionalità di una delibera legislativa della Regione Umbria in materia di reimpianto di vigneti per violazione di un regolamento CEE; nel secondo caso viene invece esclusa la violazione dell'obbligo di notifica alla Commissione dei progetti di aiuti di Stato previsto dall'art. 93 del Trattato da parte di una delibera legislativa siciliana in materia di agevolazioni al settore della pesca²⁵. La motivazione delle due sentenze presenta significative differenze.

Nella sentenza 384/1994, l'ammissibilità del ricorso statale che fa valere il contrasto di una delibera legislativa regionale con il diritto comunitario è giustificata essenzialmente in base alla peculiare natura dell'oggetto di questo tipo di giudizio. La Corte valorizza infatti la circo-

pale del principio dell'immediata applicabilità del diritto comunitario, elaborato nell'ambito di giudizi in via incidentale. Già prima in dottrina era stata prospettata la tesi che la costruzione della sent. n. 170/1984 non impedisse l'invocazione del diritto comunitario quale parametro interposto asseritamente violato da parte del Governo nei confronti delle leggi regionali. V., in particolare, M. Siclari, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova 1992, 91-92, che giustamente notava come una decisione di inammissibilità di questo tipo di questioni sarebbe stata contraria al fine perseguito dalla sentenza 170/1984: "Se a giustificare l'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 170 del 1984 sta l'esigenza di assicurare l'immediata e uniforme efficacia del diritto comunitario [...] sarebbe proprio la declaratoria d'incostituzionalità pronunciata nei confronti di leggi regionali ad assicurare l'effettiva vigenza delle norme comunitarie".

²⁴ P. Giangaspero, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 1994, 3491.

²⁵ Si tratta quindi di un caso analogo a quelli definiti con le sentt. n. 49/1963 e n. 120/1969 sopra esaminate. Tali pronunce, peraltro, non vengono richiamate nella sentenza: sembra quindi che l'importanza della sentenza 170/1984 nella definizione dei rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario sia tale da renderla l'unico riferimento obbligato quando la Corte debba affrontare questioni relative alla definizione dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario, lasciando da parte altre pronunce che pure rappresentano dei precedenti assolutamente identici al caso da risolvere.

stanza che in questo caso essa non sia chiamata a giudicare una legge già entrata in vigore, bensì una delibera legislativa regionale il cui *iter* di formazione ancora non si è concluso e quindi necessariamente non ancora vigente. Secondo la Corte, “una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra – e ben diversa – è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell’impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l’iter formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione”²⁶.

Logica conseguenza di tale approccio è la unidirezionalità del controllo della Corte: se è nella assenza di vigore delle delibere legislative regionali che va individuata la ragione della possibilità di portare alla cognizione della Corte un loro contrasto con il diritto comunitario, è evidente che le Regioni non potranno impugnare una legge statale, posto che nei confronti della legislazione statale il ricorso in via principale ha sempre avuto carattere successivo, avendo ad oggetto una legge statale già entrata in vigore²⁷. E infatti la Corte si premura di specificare questo punto, in un *obiter dictum* che conferma il precedente della sentenza 115/1993: “È appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca: l’impugnativa della legge dello Stato da parte della Regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito (sent. n. 115 del 1993)”. Da questo punto di vista, la sentenza 384/1994 si pone nei confronti della sentenza 115/1993 più come un *distinguishing* che non come un *overruling*²⁸.

²⁶ Sent. n. 384/1994, punto 2 del *Considerato*, dal quale sono tratte anche le citazioni che seguono.

²⁷ Cfr. T. Groppi, *Le norme comunitarie*, cit., 930.

²⁸ La sentenza rappresenta comunque una netta presa di distanza dalla di poco precedente sent. n. 117/1994, resa in un giudizio in via incidentale, dove la corte afferma la generalizzata inidoneità delle norme comunitarie a fungere da parametro interposto in quanto appartenenti a un diverso ordinamento: “È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte che le norme derivanti da atti normativi della Comunità europea non possono costituire parametro nei giudizi di competenza di questa Corte, poiché, pur potendo derogare a norme interne di rango costituzionale [...], esse appartengono a un ordinamento distinto, anche se coordinato, rispetto a quello interno e, pertanto, non possono essere qualificate come atti aventi valore costituzionale alla stregua dell’ordinamento nazionale” (punto 2 del *Con-*

Non mancano, del resto, nella stessa pronuncia, altri elementi volti a differenziare la posizione dello Stato da quella delle Regioni. La Corte ricorda infatti che “di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall’esercizio della potestà legislativa della Regione”, e che le competenze regionali “sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi”.

Diversa è la motivazione della sentenza 94/1995 che assume come discriminante della possibilità di invocare il diritto comunitario come parametro non più *la natura dell’atto oggetto del giudizio* (legge statale vigente o delibera legislativa regionale non ancora entrata in vigore), bensì il *tipo di giudizio* in cui il diritto comunitario viene invocato (in via incidentale o in via principale)²⁹. In relazione al giudizio in via incidentale, “la ‘non applicabilità’ della norma interna a favore di quella comunitaria [...] comporta che l’eventuale contrasto della disposizione interna rispetto a un precetto comunitario non possa autorizzare, nell’ambito di una controversia di fronte al giudice nazionale, a validamente sollevare una questione di costituzionalità per l’eventuale violazione dell’art. 11 della Costituzione da parte della norma interna, poiché si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza”³⁰. In relazione al giudizio in via principale, “non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della

siderato). Su questo argomento v. S. Pajno, *L’integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Giappichelli, Torino 2001, 95 ss.

²⁹ Cfr. G. Guzzetta, *Spunti e interrogativi in tema di processo costituzionale e di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*, in *Giur. cost.*, 1995, 2140 (“ciò che delimita la competenza della Corte non è tanto il momento del controllo, quanto la sua natura astratta tale da renderlo compatibile con l’esigenza – di derivazione comunitaria – di evitare che i giudizi di legittimità costituzionale interferiscano con il principio di applicabilità immediata del diritto comunitario”); M.R. Donnarumma, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: rottura o continuità di indirizzo nella più recente giurisprudenza costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1996, I, 86; I. Nicotra Guerrera, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del Seminario di Palermo, 28-29 maggio 1998*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Giappichelli, Torino 2001, 440-441.

³⁰ Sent. n. 94/1995, punto 2 del *Considerato*, dal quale sono tratte anche le citazioni che seguono.