

**UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUI SISTEMI EUROPEI DI
RICORSO DIRETTO AL GIUDICE COSTITUZIONALE:
SUGGERZIONI E SPUNTI PER LA CORTE COSTITUZIONALE
ITALIANA**

**UNA PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE LOS SISTEMAS
EUROPEOS DE RECURSO DIRECTO AL JUEZ CONSTITUCIONAL:
SUGERENCIAS E IDEAS
PARA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO**

**A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON EUROPEAN SYSTEMS
OF INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT
TO THE CONSTITUTIONAL JUDGE: SUGGESTIONS AND IDEAS
FOR THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT**

Gianluca Gentili¹

Sommario: I. PREMESSA: L'OGGETTO DELLA RICERCA. II. UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUI SISTEMI EUROPEI DI RICORSO DIRETTO AL GIUDICE COSTITUZIONALE. III. RICORSO DIRETTO E SISTEMA DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE ITALIANO. IV. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULLA NECESSITÀ DI ADOTTARE IL RICORSO DIRETTO IN ITALIA.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. II. UNA PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE EL SISTEMA EUROPEO DE RECURSO DIRECTO AL JUEZ CONSTITUCIONAL. III. RECURSO DIRECTO Y SISTEMA JURÍDICO CONSTITUCIONAL ITALIANO. IV. CONCLUSIONES SOBRE LA NECESIDAD DE ADOPTAR EL RECURSO DIRECTO EN ITALIA.

¹Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università di Siena, Italia. Questo articolo è il risultato delle ricerche svolte durante un tirocinio presso la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa, un'opportunità di cui sono grato. Un ringraziamento particolare va alla Professoressa Tania Groppi dell'Università di Siena ed ai Professori Louis F. Del Duca e Robert E. Rains della Dickinson School of Law della Pennsylvania State University per i suggerimenti e le critiche costruttive espresse su precedenti versioni di questo articolo. Desidero inoltre ringraziare il Dr. Schnutz Durr, Direttore della Constitutional Justice Division della Commissione di Venezia, per gli spunti di riflessione forniti sui sistemi di giustizia costituzionale analizzati in questo articolo. L'autore si assume qualsiasi responsabilità per le idee espresse in questo lavoro. Per commenti: gianluca.gentili@unisi.it.

Summary: I. INTRODUCTION. THE OBJECT OF RESEARCH. II. A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON EUROPEAN SYSTEMS OF INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT. III. INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT AND THE ITALIAN CONSTITUTIONAL LEGAL SYSTEM. IV. CONCLUSIONS ON THE NEED TO CREATE A INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN ITALY.

I. PREMESSA: L'OGGETTO DELLA RICERCA

Negli ultimi trent'anni, l'originario modello accentrato di giustizia costituzionale, adottato nella quasi totalità dei paesi europei, si è progressivamente evoluto in una forma più "soggettiva" di controllo di costituzionalità², in conseguenza della forza espansiva che i diritti hanno assunto nelle moderne società pluraliste e dell'adozione di dettagliate dichiarazioni dei diritti nei paesi dell'Europa centro-orientale. Gli organi che svolgono funzioni di giustizia costituzionale hanno assunto un ruolo centrale nella tutela dei diritti di prima, seconda e terza generazione, sia in ordinamenti a democrazia consolidata, che in quegli ordinamenti in cui il regime democratico rappresenta una conquista recente.

Sotto la guida del Consiglio d'Europa,³ numerosi Stati dell'Europa centro-orientale di recente indipendenza - conseguenza della caduta del regime comunista - hanno sottoposto a

² Nel classificare i modelli di giustizia costituzionale, il costituzionalista spagnolo Francisco Rubio Llorente propose una giustapposizione tra modelli "oggettivi" e "soggettivi", sulla base del principale centro di interesse di questi. Egli definì "oggettivi" i modelli di giustizia costituzionale che elevavano ad interesse primario la difesa dell'autorità della legge nell'ordinamento giuridico di riferimento, autorità che può essere preservata solo se i provvedimenti normativi adottati nell'ordinamento risultano compatibili con la costituzione; questa compatibilità è vista come un valore in sé, positiva per il livello di "purezza" dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso. All'opposto, i modelli "soggettivi" di giustizia costituzionale hanno come centro di interesse primario la protezione dei diritti fondamentali. Questi due aspetti risultano, naturalmente, correlati, in quanto l'esercizio di un controllo "oggettivo" persegue anche - seppure indirettamente - fini di protezione dei diritti fondamentali, ogniqualvolta espunge dal sistema una legge incostituzionale che viola un diritto fondamentale. Allo stesso modo, la declaratoria di incostituzionalità di una legge che violi un diritto fondamentale contribuisce al generale livello di "purezza" "oggettiva" dell'ordinamento, diminuendo il numero di leggi incostituzionali presenti in esso. La differenza tra i due modelli risiede pertanto nello scopo principale che perseguono. Cfr. Francisco Rubio Llorente, *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, 12 REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL 9 (1992); Id., *Tendances actuelles de la juridiction constitutionnelle en Europe*, in ANNUAIRE INTERNATIONAL DE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE 9 (1996). Per un'analisi delle differenze tra modelli "accentrati" e "decentrati" di giustizia costituzionale, che attribuiscono funzioni di giustizia costituzionale, rispettivamente, ad un unico ed altamente specializzato organo giudiziario ovvero, al contrario, a tutti gli organi giurisdizionali presenti nell'ordinamento, cfr. Mauro Cappelletti, JUDICIAL REVIEW IN THE CONTEMPORARY WORLD 45 (Bobbs-Merrill Co., Inc. 1971); Vicki C. Jackson & Mark Tushnet, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW 464 (Foundation Press, 2d ed. 1999); Norman Dorsen, Michael Rosenfel, Andras Sajó & Susanne Baer, COMPARATIVE CONSTITUTIONALISM: CASES AND MATERIALS 113 (West Publishing Company 2003).

³ Il Consiglio d'Europa ("CoE") è un'organizzazione regionale per la tutela dei diritti umani istituita dal Trattato di Londra del 5 Maggio 1949. Scopo del CoE è l'individuazione e la diffusione di principi

revisione le proprie costituzioni ovvero ne hanno adottate di nuove, prevedendo, in entrambi i casi, l'introduzione nei propri sistemi giuridici di meccanismi di ricorso diretto individuale alle corti costituzionali o supreme che svolgono funzioni di giustizia costituzionale. In via generale, è possibile affermare che tali meccanismi di ricorso diretto individuale consentono a persone fisiche o giuridiche la facoltà di adire direttamente l'organo giurisdizionale investito di funzioni di giustizia costituzionale nell'ordinamento, lamentando una violazione di diritti fondamentali garantiti in costituzione. Il ricorso è volto ad ottenere una declaratoria di incostituzionalità degli atti normativi o delle azioni posti in essere da un potere dello Stato in violazione della costituzione (con efficacia *erga omnes* ovvero *inter partes*)⁴.

La Costituzione italiana, tipico esempio di costituzione redatta durante il ciclo costituzionale immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale⁵, non prevede la facoltà per un cittadino di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale. Nel sistema di giustizia costituzionale misto decentrato-accentrato adottato in Italia, una questione di costituzionalità di una norma primaria può essere sollevata – con l'eccezione di quei casi in cui un potere dello Stato può ricorrere direttamente alla Corte costituzionale per la risoluzione di un conflitto con un altro potere – nel corso di un procedimento giudiziale ordinario o amministrativo, nel quale dovrebbe trovare applicazione la legge di cui si sospetta l'incostituzionalità, su istanza di una delle parti o del pubblico ministero, ovvero d'ufficio da parte del giudice. Tuttavia, come conseguenza dell'importanza che la protezione dei diritti fondamentali ha assunto nel quadro del moderno costituzionalismo, anche il dibattito sulla possibilità di introdurre in Italia un ricorso diretto del singolo alla Corte costituzionale, ha assunto carattere primario e ricorrente. Si tratta, a ben vedere, di un dibattito che risale addirittura all'istituzione della Repubblica italiana e all'adozione della Costituzione repubblicana del 1948.

I meccanismi di ricorso diretto alla corte suprema o costituzionale sono generalmente visti con favore, poiché possono integrare le vie di accesso già esistenti al giudice costituzionale, e fornire tutela ai diritti fondamentali in tutte quelle "zone grigie" che non risultino già coperte dalle tipologie di accesso esistenti. Inoltre, in un'ottica di tutela

democratici comuni sul continente Europeo basati sulla *Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo* ("CEDU"), un trattato internazionale a tutela dei diritti umani firmato a Roma il 4 novembre 1950, cfr. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221. Il CoE è composto attualmente da 47 Stati Membri in rappresentanza di una popolazione totale di circa 800 milioni di persone. Il rispetto dei principi codificati nella CEDU è garantito da un organo giudiziario sovranazionale, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo ("Corte EDU"), la cui interpretazione della Convenzione e le cui decisioni risultano vincolanti per gli Stati Membri.

⁴ Al contrario, i sistemi indiretti di accesso al giudice costituzionale richiedono il necessario intervento di un organo statale al fine di sollevare una questione di legittimità costituzionale (es. un giudice).

⁵ Cfr. Elster J., *Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process*, 45 DUKE L.J. 364, 368-373 (1995). Con riferimento alla giustizia costituzionale, Louis Favoreau identifica invece quattro diverse "ondate" (waves): Louis Favoreau, *LES COURS CONSTITUTIONNELLES* 1-2, 4 (Presses Universitaires de France, 3d ed. 1996).

multilivello dei diritti, la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa⁶, guarda con favore all'introduzione di questi meccanismi – purché non sovraccarichino il giudice costituzionale di ricorsi –, poiché essi rappresentano un efficace filtro per tutti i casi in cui si lamenti la violazione di un diritto fondamentale, prima che questi raggiungano la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.⁷

Tuttavia, se concepiti e strutturati in modo improprio, i meccanismi di ricorso diretto presentano il non trascurabile difetto di poter incidere negativamente – in termini di perdita di funzionalità ed efficacia – sulla capacità del giudice costituzionale di operare efficacemente all'interno del sistema, a causa dell'alto numero di ricorsi presentati.⁸ Alla luce di questo, si è cercato di individuare un punto di equilibrio tra un'efficace tutela dei diritti fondamentali ed un esercizio tempestivo delle funzioni del giudice costituzionale. Questo, tuttavia, è stato individuato in modo diverso nelle diverse giurisdizioni: numerosi Stati hanno infatti rifiutato completamente l'adozione di qualsiasi meccanismo di ricorso diretto individuale, mentre altri hanno imposto severi requisiti di accessibilità⁹, che hanno reso il ricorso diretto uno strumento meramente sussidiario, nella tutela dei diritti, rispetto ad altri strumenti ritenuti principali (tra tutti, il ricorso in via incidentale).

La Parte I dell'articolo fornirà una panoramica d'insieme dei diversi sistemi di accesso diretto del singolo al giudice costituzionale adottati in Europa, con particolare attenzione alla rispettiva struttura ed ai criteri di ammissibilità previsti. Con riferimento specifico a quest'ultimo aspetto, l'analisi includerà tutti i sistemi di accesso diretto, a prescindere dalla tipologia di requisito di accessibilità presente nell'ordinamento, e prenderà pertanto in considerazione sia quegli ordinamenti che hanno adottato la c.d. “azione popolare” (*actio popularis*), in cui qualsiasi soggetto è legittimato ad impugnare un atto dei pubblici poteri,

⁶ La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) è l'organo consultivo del Consiglio d'Europa su questioni costituzionali. Istituita nel 1990, la Commissione nel corso degli anni ha svolto un ruolo fondamentale nell'adozione di costituzioni conformi agli standard del patrimonio costituzionale europeo. Nel 2002, essa è stata autorizzata ad accogliere come membri anche Paesi non europei in qualità di osservatori e conta attualmente 57 Stati Membri ed 11 ulteriori Stati che partecipano alle attività della Commissione in qualità di Osservatori, Stati con Status Speciale ovvero Associati. Cfr. Commissione di Venezia, Consiglio d'Europa, www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp (ultima visita ottobre 2011).

⁷ La Commissione sottolinea che: “the European Court of Human Rights’ statistics show that those countries in which such a full constitutional complaint mechanism exists have a lower number of complaints (in proportion to the number of their population) before the Court than others, which do not have such a mechanism. Such complaint mechanisms therefore help to avoid overburdening the European Court of Human Rights”. Venice Commission Study no. 538/2009, adottato dalla Commissione nel corso della 85° Sessione plenaria tenutasi a Venezia, Italia il 17-18 Dicembre 2010 al par. 4, disponibile all'indirizzo: [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)039rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)039rev-e.pdf) (ultima visita ottobre 2011). Per la versione finale dello “Study on Individual Access to Constitutional Justice,” cfr. 86° Sessione plenaria della Commissione: www.venice.coe.int (ultima visita ottobre 2011).

⁸ Come è accaduto, per esempio, in Croazia e Spagna.

⁹ Tra i quali, per esempio, il previo esperimento di tutti i possibili rimedi giurisdizionali davanti ai giudici nazionali o la “rilevanza costituzionale” della questione presentata tramite il ricorso diretto.

senza dover previamente provare l'esistenza di un danno come condizione di accesso al ricorso¹⁰, sia quei sistemi in cui è richiesta prova di un danno, almeno probabile. Inoltre, lo studio sarà condotto con riferimento ad ogni sistema di ricorso diretto individuale, a prescindere dalla scelta, posta in essere nei singoli ordinamenti, circa il possibile oggetto dell'impugnazione: azioni ovvero omissioni dei pubblici poteri, norme primarie (leggi ed atti con forza di legge) ovvero anche secondarie (regolamenti, etc.).

La Parte II analizzerà invece gli eventuali benefici derivanti dalla possibile introduzione di un sistema di ricorso diretto individuale in Italia. Dopo aver esposto le principali caratteristiche del sistema di giustizia costituzionale italiano, questa Parte II darà conto delle proposte che, a partire dal 1947, si sono succedute a favore dell'introduzione di un sistema di accesso diretto del singolo alla Corte costituzionale, al fine di integrare le già esistenti vie di accesso al giudice costituzionale.

La Parte III, infine, fornirà alcune conclusioni e riflessioni, relative agli ipotetici vantaggi – qualora esistenti – di cui l'introduzione di un sistema di ricorso diretto sarebbe foriera, nel quadro dell'attuale sistema di giustizia costituzionale italiano.

II. UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUI SISTEMI EUROPEI DI RICORSO DIRETTO AL GIUDICE COSTITUZIONALE

In Europa, numerosi Stati hanno introdotto diverse tipologie di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale. Un'analisi dettagliata di alcune di queste tipologie di ricorso, sarà di ausilio nel determinare se anche il sistema di giustizia costituzionale italiano debba dotarsi di questo strumento. I sistemi di ricorso diretto in vigore in Austria e Germania sono stati scelti poiché le Costituzioni che ne sono alla base appartengono al medesimo ciclo costituzionale della Carta costituzionale italiana, e cioè quello che ha avuto luogo all'indomani della Seconda Guerra Mondiale; il caso spagnolo è stato scelto al fine di illustrare i possibili effetti negativi dell'adozione di un sistema di ricorso diretto "aperto" ossia ad ampio regime di accessibilità; il sistema elvetico è stato invece scelto alla luce del contesto nel quale esso trova attuazione: si tratta infatti di un ordinamento caratterizzato dalla presenza di numerosi istituti di democrazia diretta e da un'accentuata partecipazione popolare alla vita istituzionale dello Stato; infine, l'ordinamento giuridico del Belgio è stato scelto in quanto rappresentativo di un sistema la cui Costituzione, risalente nel tempo, è stata recentemente modificata al fine di introdurre un sistema di ricorso diretto.

1. Austria

L'ordinamento costituzionale austriaco riveste un'importanza fondamentale in ogni studio sui sistemi di giustizia costituzionale: da un lato, infatti, esso rappresenta uno dei due

¹⁰ E' il caso di Croazia e Liechtenstein

ordinamenti che per primi hanno adottato il modello accentrato di giustizia costituzionale nella sua forma archetipica, nella sua concezione Kelseniana¹¹; dall'altro, e con specifico riferimento al presente studio, quello austriaco è l'ordinamento che per primo – nell'area dei paesi di lingua germanica – ha adottato un sistema di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale.¹²

L'attuale costituzione austriaca (*Bundesverfassungsgesetz*) del 1920¹³, sottoposta a revisione nel 1929, fu sospesa nel 1933 sino al termine della Seconda Guerra Mondiale, e ripristinata nel 1945. Assieme al procedimento incidentale di accesso alla Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*) previsto agli articoli 89 e 129 della Costituzione, la Carta costituzionale in vigore prevede due possibilità di ricorso individuale diretto al Giudice costituzionale, a fini di declaratoria di incostituzionalità di atti ritenuti in violazione di diritti fondamentali.

La prima possibilità (c.d. *Bescheidbeschwerde*) è descritta all'articolo 144 della Costituzione, e consente un ricorso diretto avverso una decisione amministrativa che violi un diritto individuale attraverso l'applicazione generale di una norma illegittima. Come requisito di ammissibilità si prevede che il richiedente abbia preventivamente esperito tutti i possibili ricorso amministrativi a sua disposizione, di fatto stabilendo che soltanto una decisione della Suprema corte amministrativa possa essere soggetta a vaglio da parte del giudice costituzionale.¹⁴ Inoltre, la decisione della Corte suprema può essere soggetta a ricorso diretto al giudice costituzionale soltanto entro sei settimane dalla sua pubblicazione.

La seconda possibilità di ricorso diretto (*Individualantrag* o *Individualbeschwerde*) fu introdotta nel 1975 tramite emendamento costituzionale.¹⁵ A questo proposito, gli articoli

¹¹ Il primo sistema di giustizia costituzionale europeo fu introdotto negli ordinamenti di Cecoslovacchia ed Austria, rispettivamente dalla Costituzione cecoslovacca del 29 febbraio 1920 e dalla Costituzione austriaca del 1 ottobre 1920. I due sistemi erano basati sull'intuizione dello studioso Hans Kelsen e sono universalmente riconosciuti come i prototipi del modello accentrato di giustizia costituzionale. Un modello che si contrappone a quello statunitense, definite come "decentrato".

¹² *Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger* [StGG] RGBI No. 1867/143 (Austria). Il ricorso diretto individuale fu introdotto per la prima volta in Austria dalla Legge Fondamentale dello Stato (*Staatsgrundgesetz*) che istituì la c.d. "Corte del Reich" (*Oberstes Reichsgericht*), l'antecedente storica dell'attuale Corte costituzionale. Una delle funzioni della Corte era quella di giudicare sui ricorsi presentati dai cittadini che lamentassero la violazione dei diritti politici codificati nella Legge Fondamentale dello Stato sui Diritti dei Cittadini ad opera dell'amministrazione (gli atti del potere legislativo erano esclusi dal vaglio della Corte); see *Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger* [StGG] RGBI No. 1867/142, come modificato da *Bundesgesetz* [BG] BGB I No. 100/2003, art. 142 (Austria).

¹³ *Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich* [B-VG] BGBI No. 1/1920 (Austria). Between 1934 and 1945, Austria was ruled under the 1934 authoritarian Constitution. The activity of the Austrian Constitutional Court was interrupted in May 1933 to resume only in 1946.

¹⁴ Cfr. Anna Gamper, *The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review*, in CONSTITUTIONAL COURTS. A COMPARATIVE STUDY, 44 (Andrew Harding & Peter Leyland eds., 2009).

¹⁵ *Bundesverfassungsgesetz* [BVG], *Bundesgesetzblatt* [BGBI] No. 302/1975 (Austria).

139 e 140 della Costituzione affermano che la Corte costituzionale giudica sulla legittimità costituzionale di leggi e sull'illegittimità di regolamenti ogniqualvolta il ricorrente lamenti la lesione diretta di un diritto derivante dalla predetta incostituzionalità o illegittimità, e la legge o il regolamento si applichino alla situazione giuridica soggettiva del ricorrente, senza che di questi sia stata fatta però attuazione da parte di un organo giurisdizionale¹⁶. I requisiti di ammissibilità sono pertanto severi: perché il ricorso sia ammissibile, il ricorrente (persona fisica o giuridica) deve dimostrare che ogni altro ricorso gli è precluso e che sulla questione non si è pronunciato alcun organo giurisdizionale. Inoltre, il danno lamentato dal ricorrente al proprio diritto deve essere personale, diretto e attuale.

Risulta evidente come entrambe le tipologie di ricorso abbiano carattere residuale ed integrino solamente le altre vie di accesso alla Corte costituzionale a fini di tutela (tra cui la principale rimane il procedimento incidentale).

2. Germany

Assieme al ricorso in via incidentale, disciplinato dall'articolo 100, la Costituzione tedesca del 1949 (*Grundgesetz*) prevede altresì all'articolo 93(4a) un meccanismo di ricorso diretto individuale (*Verfassungsbeschwerde*). La possibilità di adire la Corte costituzionale (*Bundesverfassungsgericht*) tramite ricorso diretto, a fini di tutela dei diritti fondamentali, è coerente in Germania con lo spirito generale della Costituzione tedesca, che – entrata in vigore nell'immediato secondo dopoguerra – ha riaffermato in modo perentorio il ruolo centrale della dignità umana e dei diritti fondamentali, al fine di prevenire il ripetersi delle tragiche violazioni dei diritti umani che il Paese aveva vissuto durante la Guerra.¹⁷

Il testo originale della costituzione tedesca non prevedeva un sistema di ricorso diretto individuale. Questo fu infatti introdotto nell'ordinamento nel 1951 con l'entrata in vigore della Legge sulla Corte Costituzionale Federale, provvedimento che segnò altresì l'inizio effettivo dell'attività del Giudice costituzionale.¹⁸ Successivamente, nel 1969, il ricorso diretto individuale fu altresì recepito in Costituzione con un emendamento costituzionale.¹⁹

¹⁶ *Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Osterreich*, supra note 47, at art. 139 and art. 140 (Austria).

¹⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [GG] art. 1 (F.R.G.). Questo impegno alla protezione della dignità umana e dei diritti fondamentali è celebrato all'art. 1 della Costituzione tedesca, che afferma: «i. La dignità dell'uomo è intangibile. Al suo rispetto e alla sua protezione è vincolato l'esercizio di ogni potere statale. ii. Il popolo tedesco riconosce pertanto i diritti umani inviolabili e inalienabili come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo. iii. I seguenti diritti fondamentali vincolano i poteri legislativo, esecutivo e giurisdizionale in quanto norme dotate di diretta efficacia.»

¹⁸ *Bundesverfassungsgerichts-Gesetz*, March 12, 1951, BGBl. I at 243 (F.R.G.).

¹⁹ L'articolo 93(4a) della Costituzione tedesca afferma che la Corte costituzionale federale giudica sui ricorsi presentati da un qualsiasi individuo che lamenti una violazione di un diritto fondamentale da parte di un'azione ovvero omissione dell'autorità pubblica (incluse decisioni giurisdizionali). Cfr. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [GG] art. 93(4) (F.R.G.). Il ricorso può essere presentato avverso una violazione dei diritti di cui agli articoli 1-19, 20(2), 33, 38, 101, 102, 103 e 104 della Costituzione. Cfr. *Bundesverfassungsgerichts-Gesetz* arts. 13, 90 & 95, come modificato il 16 luglio 1998, BGBl. I a 1473

Legittimata al ricorso – che può essere presentato con una minima spesa e con pochi requisiti formali – è ogni persona (fisica o giuridica, cittadino ovvero straniero) che proponga impugnazione avverso un’azione ovvero un’omissione dei pubblici poteri e che lamenti una violazione dei diritti civili e politici contenuti in Costituzione.²⁰

Sin dalla sua introduzione, il ricorso diretto individuale ha rappresentato la via di accesso alla Corte costituzionale più utilizzata. Per questo motivo, quest’ultima, nel corso degli anni, ha sviluppato una propria giurisprudenza in tema di ammissibilità, tesa a limitare l’accesso al ricorso diretto individuale ed evitare così di sovraccaricare la Corte.²¹ I requisiti di accesso²² sono: a) il previo esperimento di tutti i ricorsi giurisdizionali disponibili; b) l’esistenza di un interesse personale, diretto e attuale nel ricorso; c) un termine tassativo: il ricorso deve essere presentato entro un mese dalla data in cui l’atto amministrativo ovvero la decisione giudiziale sono stati posti in essere, o un anno dall’entrata in vigore della legge impugnata; d) la possibilità di impugnare soltanto leggi *self-executing*²³. La verifica circa l’esistenza di questi requisiti è affidata ad un *panel* speciale della Corte, composto da tre giudici, i c.d. “*Kammer*”, la cui decisione è inappellabile.²⁴ La Corte è altresì investita del potere di comminare sanzioni pecuniarie a coloro che presentino un ricorso che risulti carente circa gli elementi fondamentali richiesti per l’ammissibilità.²⁵ Infine, in aggiunta a queste condizioni, la Legge sulla Corte costituzionale federale afferma altresì che il ricorso è ammissibile solo se presenta caratteri di “rilevanza costituzionale fondamentale” (espressione che la Corte ha interpretato nel senso di assoluta novità della questione), ed il ricorrente possa subire “uno danno di grave momento come conseguenza dell’eventuale rifiuto di decidere sul ricorso”.²⁶

(F.R.G). Nel corso degli anni, il Giudice costituzionale ha adottato un’interpretazione generosa del diritto al “libero sviluppo della [propria] personalità” di cui all’art. 2, c. 1 Cost., ampliando la tutela offerta e le circostanze legittimanti il ricorso.

²⁰ Cfr. *Bundesverfassungsgerichts-Gesetz* art. 93, come modificato il 16 luglio 1998, BGBl. I a 1473 (F.R.G). Cfr. Donald P. Kommers, *Das Bundesverfassungsgericht: Procedure, Practice and Policy of the German Federal Constitutional Court*, in CONSTITUTIONAL COURTS. A COMPARATIVE STUDY, 113 (Andrew Harding & Peter Leyland eds., 2009).

²¹ Nel 2006, per la prima volta, i ricorsi presentati alla Corte nell’anno raggiunsero il numero di 6.000. Di media, la Corte riceve ogni anno circa 5.000 ricorsi: il 98% di essi sono ricorsi individuali. Nonostante queste cifre, il 70% dei ricorsi diretti individuali sono decisi entro un anno. La percentuale di successo dei ricorsi è bassa, intorno al 2.5%. Cfr. Francesco Palermo, *La Giustizia Costituzionale in Germania*, in SISTEMI E MODELLI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE 152 (Luca Mezzetti ed., 2009). I dati sono disponibili, in Inglese, sul sito della Corte costituzionale tedesca: www.bverfg.de (ultima visita ottobre 2011).

²² Art. 93 della Legge sulla Corte costituzionale federale.

²³ Cfr. Klaus Schlaich, *Procedures and techniques de protection des droit fondamentaux. Tribunal Constitutionnel Federal allemand*, in COURS CONSTITUTIONNELLES EUROPEENNES ET DROITS FONDAMENTAUX 105-164 (Louis Favoreu ed., 1982).

²⁴ Cfr. Werner Heun, *THE CONSTITUTION OF GERMANY. A CONTEXTUAL ANALYSIS* 175 (Hart Publishing 2011).

²⁵ Le sanzioni possono raggiungere i 2.600 Euro.

²⁶ Art. 93a, cl.2 of the Law on the Federal Constitutional Court.

Attualmente, la Corte dichiara ammissibile e giudica circa l'1% dei ricorsi diretti individuali presentati, ma, secondo una parte della dottrina, “da questi ricorsi scaturiscono alcune tra le più importanti decisioni [della Corte] ed [essi] costituiscono più del 50% delle decisioni pubblicate.”²⁷

3. Spagna

La Spagna rappresenta un caso di studio di sicuro interesse nell'analisi degli effetti che il ricorso diretto individuale può avere sul sistema di giustizia costituzionale ed in particolare, sull'operatività del Giudice costituzionale. Sulla base dell'esempio tedesco della *Verfassungsbeschwerde*²⁸, il *recurso de amparo* spagnolo o “amparo costituzionale” fu introdotto dall'art. 53, c. 2 della Costituzione spagnola del 1978²⁹ e successivamente implementato dalla Legge Organica sulla Corte Costituzionale del 1979.

Oggi, in Spagna, qualsiasi persona fisica o giuridica (non soltanto cittadini) portatrice di un “interesse legittimo”³⁰ può presentare ricorso al *Tribunal Constitucional* tramite l'amparo costituzionale al fine di lamentare una violazione dei diritti di cui agli articoli 14-30 della Costituzione, che trovi la propria origine in un'azione ovvero un'omissione dei pubblici poteri.³¹ Più precisamente, il ricorso per amparo costituzionale può essere presentato al fine di impugnare atti amministrativi, decisioni giudiziali, o provvedimenti normativi – con la sola eccezione delle leggi – previo esperimento di tutti i metodi di impugnazione disponibili.³²

²⁷ Donald P. Kommers & Russell A. Miller, *Das Bundesverfassungsgericht*, cit. nota 19, p. 194-211.

²⁸ Sull'influenza esercitata dal modello tedesco di giustizia costituzionale in Spagna, cfr. Francisco Rubio Llorente, *La jurisdicción constitucional en España*, in ESTUDIOS SOBRE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL (Rubio Llorente & J. Jimenez Campo eds., 1997).

²⁹ Tuttavia, un “*recurso de amparo*” era stato originariamente introdotto in Spagna dalla Costituzione della Seconda Repubblica spagnola del 1931, sotto l'influsso del modello austriaco e tedesco e di quello messicano. La Costituzione del 1931 istituì un Tribunale delle Garanzie costituzionali investito della funzione di giudicare della costituzionalità delle leggi e di tutela dei diritti fondamentali attraverso un ricorso di tutela costituzionale: cfr. Allan R. Brewer-Carias, *CONSTITUTIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN LATIN AMERICA* 74 (Cambridge University Press 2009); Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *LA ACCION CONSTITUCIONAL DE AMPARO EN MEXICO Y ESPANA*, ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO (4th ed. 2007).

³⁰ Articolo 162 della Costituzione

³¹ Si veda gli articoli 53(2) e 161 della Costituzione spagnola del 1978 e gli articoli 41-47 e 50 della Legge organica sulla Corte costituzionale no. 2/1979 del 3 ottobre 1979. Le disposizioni della Legge organica del 1979 sono state modificate più volte. Tra le varie modifiche, la Legge organica no. 6/2007 ha introdotto il requisito della “particolare rilevanza costituzionale” della questione alla base del ricorso, a fini di ammissibilità. Con riferimento ai diritti oggetto di tutela, cfr. Duran M. Carrasco, *LOS PROCESOS PARA LA TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2002). Per una panoramica della struttura e funzioni del *Tribunal Constitucional* in Spagna, cfr. Enrique Guillen Lopez, *Judicial Review In Spain: The Constitutional Court*, 41 *LOY. L.A. L. REV.* 529 (2008).

³² Articolo 41 della Legge organica sulla Corte costituzionale.

Dall'entrata in vigore della Costituzione e dall'introduzione del ricorso diretto individuale, il numero dei ricorsi presentati alla Corte è aumentato di anno in anno in modo costante. L'alto numero di ricorsi presentati presso il *Tribunal Constitucional* ha finito in pochi anni per incidere in modo significativo sulla funzionalità dell'organo e ben presto la maggior parte dell'attività del Giudice costituzionale è stata dedicata alla risoluzione dei ricorsi individuali diretti. Una situazione che, nel corso degli anni, ha significativamente aumentato il tempo medio necessario alla risoluzione delle questioni di costituzionalità, creando, di fatto, una situazione di "crisi" della funzionalità dell'organo.³³

La struttura dell'amparo costituzionale fu pertanto sottoposta ad estesa riforma nel 2007, in particolare la parte concernente i requisiti di ammissibilità dei ricorsi diretti individuali.³⁴ Scopo dichiarato della riforma era quello di limitare le circostanze legittimanti il singolo alla proposizione del ricorso diretto, nella convinzione che i diritti individuali potessero e dovessero essere protetti, in prima istanza e principalmente, dal giudice ordinario e solo successivamente dal Giudice costituzionale, ed esclusivamente in quei casi in cui il ricorrente fosse stato in grado di dimostrare il carattere inedito della questione di costituzionalità.³⁵ La riforma del 2007 introdusse pertanto ulteriori requisiti di accesso: il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare la "particolare rilevanza costituzionale" del ricorso presentato.³⁶ Attualmente, la vasta maggioranza dei ricorsi presentati alla Corte vengono dichiarati inammissibili proprio per mancanza del requisito della "rilevanza costituzionale" della violazione lamentata.³⁷

Infine, diversi termini di decadenza trovano applicazione con riferimento ai diversi atti che possono formare oggetto di impugnazione: mentre gli atti normativi possono essere

³³ Tra il 1980 ed il 1998, furono presentati circa 48.000. Il numero dei ricorsi andò progressivamente aumentando nel corso degli anni: nel 1980, i ricorsi diretti furono 218; nel 1981, furono 393; nel 1982, 438; nel 1983, 834; nel 1984, 807; nel 1985, 970; nel 1986, 1.229; nel 1987, 1.659; nel 1988, 2.129; nel 1989, 2.604; nel 1990, 2.910; nel 1991, 2.707; nel 1992, 3.229; nel 1993, 3.877; nel 1994, 4.173; nel 1995, 4.369; nel 1996, 4.689; nel 1997, 5.391; nel 1998, 5.441. Delle 9.708 questioni di costituzionalità sollevate nel 2005, 9.476 di esse originavano da ricorsi diretti individuali. I dati sono disponibili sul sito del *Tribunal Constitucional* spagnolo: www.tribunalconstitucional.es (ultima visita ottobre 2011). La Professoressa Tania Groppi ha definito questa circostanza come "la crisi" del ricorso di amparo costituzionale: Tania Groppi, *Il ricorso di amparo in Spagna: caratteri, problemi e prospettive*, in GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (1997) 4340; Encarna Carmona Cuenca, *LA CRISIS DEL RECURSO DE AMPARO: LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL* (Alcala 2005).

³⁴ Legge organica no. 6/2007.

³⁵ Victor Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms*, in CONSTITUTIONAL COURTS 193 (Andrew Harding & Peter Leyland eds., 2009).

³⁶ Nell'originale spagnolo "*trascendencia constitucional*." Cfr. articolo 50(1)(b) della Legge Organica così come modificata nel 2007. In base all'articolo 50(1) della Legge organica, al fine di avere "rilevanza costituzionale", la questione deve risultare «importante con riferimento all'interpretazione, all'applicazione e all'efficacia generale della Costituzione ed ai fini di una determinazione del contenuto e della rilevanza dei diritti fondamentali». Il Tribunale costituzionale ha successivamente interpretato questo requisito nella decisione STC no. 155/2009.

³⁷ Victor Ferreres Comella, *supra* nota 36, a p. 193.

impugnati entro un periodo di tre mesi dalla loro entrata in vigore, il ricorso diretto individuale avverso sentenze deve essere proposto entro il più breve termine di trenta giorni dalla data di notifica della decisione.

4. Svizzera

Il c.d. “ricorso in casi di controversie di diritto pubblico” trova la sua disciplina all’art. 189 della Costituzione Federale della Confederazione Elvetica del 1999 e all’art. 82 della Legge sul Tribunale Federale.³⁸ In base a queste disposizioni, la Corte suprema federale (la più alta Corte dell’ordinamento elvetico, attributaria di funzioni di giustizia costituzionale) esercita la propria giurisdizione anche con riferimento a ricorsi che lamentino una violazione di diritti costituzionali occorsa nel corso della decisione di controversie di diritto pubblico, ovvero a causa di atti normativi posti in essere dagli organi amministrativi o legislativi dei Cantoni. La Corte ha altresì giurisdizione sui ricorsi presentati dai cittadini nel caso in cui si lamenti una violazione del diritto di voto e dei regolamenti concernenti le elezioni nazionali e le modalità di espressione del voto.³⁹

In base all’art. 89 del *Federal Judicature Act*, il ricorso può essere presentato presso la Corte suprema federale da coloro che risultavano parti nella controversia (in caso di ricorso avverso una sentenza) e da chiunque la cui situazione giuridica soggettiva risulti “significativamente influenzata dalla decisione o dall’atto impugnato” e possa dimostrare un interesse all’annullamento dell’atto.⁴⁰

Scopo precipuo del ricorso diretto, in questo caso, è la tutela del cittadino nei confronti delle azioni dei pubblici poteri; solo indirettamente esso garantisce che atti incostituzionali non rimangano in vigore all’interno dell’ordinamento.⁴¹ Gli atti impugnati possono essere di origine legislativa, giudiziaria⁴² ovvero amministrativa. Tuttavia, un limite importante all’efficacia del ricorso, è rappresentato dal fatto che solo atti posti in essere dagli organi

³⁸ L’attuale Costituzione della Confederazione svizzera fu adottata tramite referendum il 18 aprile 1999. La Costituzione prese il posto della precedente Carta costituzionale del 1874 dopo una revisione totale volta ad aggiornare il precedente documento senza, di fatto, cambiarne radicalmente la sostanza e lo spirito. La Costituzione del 1999 definisce la Confederazione elvetica come una repubblica federale composta da 26 Cantoni. Essa codifica altresì un catalogo di diritti individuali e dei cittadini (tra cui il diritto ad indire referenda su leggi federali ed emendamenti costituzionali) e descrive il riparto di competenze tra i Cantoni ed il Governo federale. Cfr. Andreas Auer, Giorgio Malinverni, & Michel Hottelier, *DROIT CONSTITUTIONNEL SUISSE 2* (2006). Assieme all’articolo 189 della Costituzione, gli articoli 82, 86, 89, 113, 115 e 116 della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 detta la disciplina per il ricorso diretto individuale.

³⁹ Si veda il *Federal Judicature Act*, articoli 82 & 86 (1943).

⁴⁰ Id. art. 89.

⁴¹ See Elena Ferioli, *La Giustizia Costituzionale in Svizzera*, in *SISTEMI E MODELLI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE* 294 (Luca Mezzetti ed., 2009).

⁴² Il *Federal Judicature Act*, agli articoli 83 & 90-93 (1943) specifica ulteriori requisiti di ammissibilità nel caso di ricorso avverso sentenze ed alcune tipologie di sentenze che risultano escluse dalla possibilità di ricorso diretto individuale.

cantonali – e non quelli degli organi della federazione – possono essere impugnati per sospetta incostituzionalità,⁴³ e soltanto previa dimostrazione dell'impossibilità di utilizzare a livello cantonale alcun altro rimedio avverso l'atto impugnato. Infine, il ricorso diretto individuale deve essere proposto entro trenta giorni dall'entrata in vigore dell'atto ovvero della sentenza.

5. Belgio

Il testo originale della Costituzione del Regno del Belgio è stato recentemente sottoposto ad estesa revisione. La possibilità per una persona fisica o giuridica di presentare ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale belga fu introdotta nel 1988, al fine di integrare il già esistente ricorso in via incidentale.⁴⁴ Nel 2007, l'originaria *Cour d'Arbitrage* – il cui ruolo precipuo era quello di arbitro della ripartizione di competenze tra il governo federale e le unità federate – fu trasformata, anche a livello formale, in una Corte costituzionale *tout cour* (*Cour Constitutionnelle*) che opera adesso a garanzia dei diritti costituzionali codificati al Titolo II (articoli 8-32) e agli articoli 170, 172 e 191 della Costituzione.⁴⁵

Il ricorso diretto individuale può essere presentato da qualsiasi persona fisica o giuridica interessata ad ottenere una dichiarazione di incostituzionalità, entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto normativo (si tratta generalmente di leggi federali, decreti regionali, ordinanze della Regione di Bruxelles e atti con forza di legge emanati dall'Esecutivo).⁴⁶ Una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte ha l'effetto di annullare gli atti avverso cui il ricorso era stato presentato con – generalmente – efficacia retroattiva.⁴⁷ Il rigetto del ricorso nel merito vincola tutti i giudici all'interpretazione della norma impugnata che abbia fornito la Corte costituzionale.⁴⁸

⁴³ Le Costituzioni dei Cantoni sono, tuttavia, escluse. Cfr. Costituzione Federale [Cst] 18 Aprile 1999, RO 101 art. 51, c. 2. L'articolo 190 della Costituzione federale del 1999 è stato interpretato dal Tribunale federale nel senso di precludere ogni e qualsiasi giudizio sulla costituzionalità di atti federali. Questa esclusione, tuttavia, ha subito in tempi recenti significative eccezioni. Cfr. Elena Ferioli, *La Svizzera*, in DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO 326 (Paolo Carrozza, Alfonso Di Giovine & Giuseppe Franco Ferrari eds., 2009).

⁴⁴ Cfr. 1831 Cost. art. 142 (Belg.); Special Act Law of Jan. 6, 1989, Moniteur Belge [M.B.], Jan. 7, 1989, art. 2 (Belg.).

⁴⁵ Cfr. Elena Ferioli, *Il Belgio*, in DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO 355 (Paolo Carrozza, Alfonso Di Giovine & Giuseppe Franco Ferrari eds., 2009).

⁴⁶ Cost. art. 142 (Belg.).

⁴⁷ Cfr. Nicola Vizioli, *La giustizia costituzionale in Belgio*, in ESPERIENZE DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE 491 (Jorg Luther, Roberto Romboli & Rolando Tarchi eds., 2000); Paolo Carrozza, *La Cour d'Arbitrage belga*, in CORTI NAZIONALI E COMPARAZIONE GIURIDICA 105 (Giuseppe Franco Ferrari & Antonio Gambaro eds, 2006).

⁴⁸ Special Act Law of Jan. 6, 1989, Moniteur Belge [M.B.], Jan. 7, 1989, art. 9 (Belg.).

6. Paesi dell'Europa centro-orientale

La caduta dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale e la conseguente necessità di stabilire nuove fondamenta costituzionali per le democrazie nascenti in quest'area geografica, costituiscono gli elementi fondativi del ciclo costituzionale caratterizzato dall'adozione, negli Stati di recente indipendenza, del modello accentrato di giustizia costituzionale.⁴⁹ L'adozione di questo modello è il risultato di un'intensa circolazione dei modelli di giustizia costituzionale, ed in particolare di quelli tedesco ed austriaco, che sono risultati influenti non soltanto per ragioni di vicinanza geografica e culturale, ma anche, e soprattutto, grazie al ruolo svolto dal Consiglio d'Europa nel processo di revisione delle costituzioni esistenti ovvero di redazione di nuove costituzioni negli Stati in oggetto.⁵⁰ Organo consultivo del Consiglio d'Europa in questioni di diritto ed emergenza costituzionale, la Commissione di Venezia enfatizzò immediatamente l'importanza della creazione di corti costituzionali, come elemento ad un tempo simbolico e sostanziale a testimonianza dell'adozione di un regime democratico e dell'aderenza dei nuovi Stati ai principi dello stato di diritto.⁵¹

In questi Stati, l'istituzione di una corte costituzionale avvenne, in molti casi,⁵² contestualmente all'introduzione di meccanismi di ricorso diretto individuale, strutturati in modo da poter integrare la via di accesso incidentale ai giudici costituzionali.

Più specificamente, il ricorso diretto individuale è stato introdotto nei seguenti Stati: Repubblica di Albania⁵³, Armenia⁵⁴, Croazia⁵⁵, Repubblica Ceca⁵⁶, Estonia⁵⁷, Georgia⁵⁸,

⁴⁹ Secondo il Prof. Andrew Harding, le Corti costituzionali svolgono un ruolo chiave nei progetti di *democracy-building* in quanto, oltre a sostenere e difendere i valori della legalità e del costituzionalismo, «[they] might be conceived as a device to counter-balance the otherwise potentially overwhelming capacity of the elected majority to achieve domination at the expense of any opposition» e «defending provisions intended to protect human rights and minority rights». Inoltre, «in many developing nations negotiating a hazardous path to democracy, the constitutional court has come to be regarded as a vital guarding of the constitution». Andrew Harding, *Preface*, in CONSTITUTIONAL COURTS: A COMPARATIVE STUDY, I (Andrew Harding & Peter Leyland eds., 2009).

⁵⁰ I modelli tedesco ed austriaco hanno esercitato un'influenza così forte da far affermare ad alcuni studiosi che «the establishing of constitutional review was a clear case of constitutional borrowing». Kasia Lach & Wojciech Sadurski, *Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity*, in CONSTITUTIONAL COURTS: A COMPARATIVE STUDY 58 (Andrew Harding & Peter Leyland eds., 2009).

⁵¹ Cfr. Commissione di Venezia, *The Role of the Constitutional Court in the Consolidation of the Rule of Law*, in 10 SCIENCE AND TECHNIQUES OF DEMOCRACY (1994). Quest'affermazione è coerente con quanto asserito da Laszlo Solyom, secondo cui «the very existence of these courts obviously served as a 'trade mark,' or as a proof, of the democratic character of the respective country»: Laszlo Solyom, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, 18 INT'L SOC. 133, 134 (2003). Per maggiori informazioni sul ruolo svolto dal Consiglio d'Europa nel corso di queste transizioni costituzionali, cfr. Wojciech Sadurski, *RIGHTS BEFORE COURTS: A STUDY OF CONSTITUTIONAL COURTS IN POSTCOMMUNIST STATES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE* (2d ed. 2007).

⁵² Con l'eccezione di Bulgaria, Bosnia e Erzegovina, Lituania, Moldavia, Romania.

Ungheria⁵⁹, Lettonia⁶⁰, Montenegro⁶¹, Polonia⁶², Serbia⁶³, Repubblica di Slovacchia⁶⁴, Slovenia⁶⁵, la Repubblica di Macedonia⁶⁶, e l'Ucraina⁶⁷. Inoltre, ulteriori Stati centro-orientali che non introdussero inizialmente un sistema di ricorso diretto, ne hanno successivamente considerato l'adozione⁶⁸.

I meccanismi di ricorso diretto individuale introdotti in questi Stati trovano una comune fonte di ispirazione nelle linee guida emanate dalla Commissione di Venezia. Come abbiamo infatti accennato precedentemente, la Commissione di Venezia si è espressa a favore dell'introduzione di sistemi di ricorso diretto, poiché questi operano come filtro per

⁵³ Cfr. Cost., arts. 131 & 134 (1998) (Alb.).

⁵⁴ Cfr. Costituzione, Art. 101(6) (2005) (Arm.); si veda anche Law on the Constitutional Court, arts. 25 & 69 (2006) (Arm.). Sia persone fisiche che giuridiche possono ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale: cfr. Costituzione, art. 42.1 (2005) (Arm.); Constitutional Court. Act, art. 25 (2006).

⁵⁵ Cfr. Constitution, art. 128 (1990) (Croat.). Si veda anche Constitutional Act on the Constitutional Ct., arts. 30, 40, & 62 (Gazzetta Ufficiale No. 49/2002) (Croat.).

⁵⁶ Cfr. Costituzione, art. 87 (1992) (Czech.); Constitutional Ct. Act, arts. 64, 72, & 74 (1993) (Czech.).

⁵⁷ Cfr. Costituzione, art. 152 (1992); cfr. anche Law on the Constitutional Review Ct. Procedure Act, arts. 16 & 18.

⁵⁸ Cfr. Costituzione, art. 89 (1995) (Geor.); Law on the Constitutional Legal Proceedings, art. 1 (1996) (Geor.); Organic Law on the Constitutional Ct., art. 39 (amended 2004) (Geor.).

⁵⁹ Cfr. Costituzione, Art. 32/A (1949) (Hung.); Act. No. XXXII on the Constitutional Ct., Arts. 1, 21, 38, & 48 (1989) (Hung.). Constitution, Art. 24 (la nuova Costituzione è entrata in vigore il 25 aprile 2011) (Hung.).

⁶⁰ Cfr. Costituzione, art. 85 (amended 2007) (Lat.); Law on the Constitutional Ct., art. 19(2) (Lat.).

⁶¹ Cfr. Costituzione, art. 149 (2007) (Montenegro); Law on the Constitutional Ct. of Montenegro, arts. 48-59 (Gazzetta Ufficiale 64/2008) (Montenegro).

⁶² Cfr. Costituzione, art. 79 (1997) (Pol.); Constitutional Trib. Act, arts. 27 & 46 (1997) (Pol.).

⁶³ La Costituzione del 2006 ha introdotto per la prima volta in Serbia un sistema di ricorso diretto individuale. Cfr. Costituzione, arts. 168-170 (Serb.); Law on the Constitutional Ct., arts. 82-90 (2007) (Serb.). Per una panoramico sul funzionamento del ricorso diretto in Serbia, cfr. Natasa Plavsic, *Individual Constitutional Complaint: Serbian Model* (2008), disponibile all'indirizzo: www.jus.unitn.it/cocoa/papers/papers.html (ultima visita ottobre 2011).

⁶⁴ Cfr. Costituzione, arts. 127, 127(a), & 130 (1992) (Slovk.); Law on the Organization of the Constit. Ct., arts. 18 & 49.

⁶⁵ Cfr. Costituzione, arts. 160 & 162 (1991) (Slovn.); Constitutional Court Act, arts. 24 & 50 (1994) (Slovn.). Sul ricorso diretto individuale in Slovenia, cfr. Melart T., Zore L., *The Individual Constitutional Complaint in Slovenia* (2008) disponibile all'indirizzo: www.jus.unitn.it/cocoa/papers/papers.html (ultima visita ottobre 2011).

⁶⁶ Articolo 110 della Costituzione del 1991 della Repubblica di Macedonia e articoli 11, 12, 28 e 51 delle Regole di Procedura adottate dalla Corte costituzionale della Repubblica di Macedonia il 7 ottobre 1992.

⁶⁷ Ukr. Cost. del 1996, ch. 2, arts. 55, 150; Law on the Constitutional Court of Ukraine (promulgate dal Verkhovna Rada Ukr., il 16 ottobre 1996 ed in vigore il 22 ottobre 1996) 1996, No. 422/96-vr, arts. 42-43, disponibile all'indirizzo: www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422%2F96%2D%E2%F0 (ultima visita ottobre 2011).

⁶⁸ Questo è il caso, ad esempio, della Repubblica di Lituania, la cui Costituzione, adottata nel 1992, non prevedeva un sistema di ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale. Tuttavia, l'introduzione di questo sistema è stato preso in seria considerazione in tempi recenti: cfr. Vitalija Tamaviciute, *Individual Constitutional Complaint: Lithuanian Perspective*, disponibile all'indirizzo: (ultima visita ottobre 2011): www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%203RD%20PDF/ICC%20Lithuania%20edit%20ok.pdf.

tutti casi di violazione di diritti fondamentali, prima che questi raggiungano la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, al fine di prevenire l'aggravarsi del carico di cause pendenti di fronte alla Corte di Strasburgo.⁶⁹

Come conseguenza di questa comune influenza, i sistemi di ricorso diretto introdotti in questi Stati presentano caratteristiche comuni, tra le quali segnaliamo: a) il requisito del previo esperimento di tutti i rimedi giurisdizionali a disposizione del ricorrente, prima di poter presentare ricorso diretto individuale presso il giudice costituzionale⁷⁰; b) la possibilità per il singolo, in alcune giurisdizioni, di presentare ricorso avverso l'azione di soggetti privati (persone fisiche o giuridiche), purché queste svolgano funzioni pubbliche (il ricorso diretto opera infatti, nella maggioranza dei casi, avverso azioni o atti posti in essere dai pubblici poteri)⁷¹; c) la possibilità di impugnare norme non solo primarie (leggi ed atti con forza di legge), ma anche secondarie (regolamenti), oltre ad atti amministrativi e, in alcuni casi, sentenze⁷²; d) la possibilità di impugnare le sole azioni, e non omissioni, dei pubblici poteri; e) la possibilità sia per persone fisiche che per persone giuridiche di proporre ricorso diretto individuale⁷³; f) la possibilità di esperire il ricorso diretto soltanto in caso di azioni dei pubblici poteri o atti normativi che dispieghino già la propria efficacia;⁷⁴ g) l'efficacia *erga omnes* della dichiarazione di incostituzionalità posta in essere dal giudice costituzionale; h) la previsione di termini di decadenza per l'esercizio del ricorso diretto.⁷⁵

7. Altri paesi europei membri del Consiglio d'Europa

Alla luce della partecipazione della Repubblica di Turchia e della Federazione Russa al sistema regionale di tutela dei diritti dell'uomo istituito dal Consiglio d'Europa, riteniamo utile includere anche queste due giurisdizioni nella nostra analisi.

⁶⁹ Cfr. Venice Commission, *supra* nota 6, al par. 4.

⁷⁰ In Serbia, il ricorso diretto può essere presentato senza previo esperimento di tutti rimedi giurisdizionali disponibili nei casi in cui ad essere violato è il diritto alla ragionevole durata del processo.

⁷¹ Sono i casi di Croatia ("legal person exercising public authority"), Montenegro ("legal person vested with public powers"), Serbia ("organizations exercising delegated public powers") e Repubblica di Macedonia.

⁷² Il ricorso è ammesso avverso sentenze nella Repubblica Ceca, Polonia, Serbia, Repubblica di Slovacchia e Slovenia.

⁷³ Questo principio trova applicazione in Armenia, Croatia, Georgia, Lettonia, Montenegro, Repubblica Ceca, Repubblica di Slovacchia, Serbia, Ucraina ed Ungheria. Alcuni Paesi concedono legittimazione ad agire anche a gruppi di persone: ad es. Repubblica di Slovacchia ("bodies of the territorial self-administration").

⁷⁴ Al contrario, la Georgia consente il ricorso diretto anche nei confronti di atti che *potrebbero* violare i diritti fondamentali di un singolo.

⁷⁵ Tra i molti previsti, si segnala: Repubblica di Macedonia (entro due mesi dall'entrata in vigore dell'atto che si intende impugnare); Montenegro (entro due mesi dall'entrata in vigore dell'atto), Slovenia (entro due mesi); Poland (entro tre mesi dalla pubblicazione della sentenza); Croazia (entro un anno dall'entrata in vigore dell'atto) e Albania (entro due anni dall'entrata in vigore dell'atto).

Per ciò che concerne la Repubblica di Turchia, un meccanismo di ricorso diretto individuale è stato introdotto nell'ordinamento nel settembre 2010 in conseguenza dell'approvazione, tramite referendum, di un insieme articolato di emendamenti alla Costituzione turca del 1982⁷⁶. Il ricorso diretto è stato strutturato in modo da poter essere attivato in caso di violazione da parte di un potere pubblico di «diritti che ricadano nell'ambito di applicazione della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo che siano anche garantiti in Costituzione⁷⁷»; il ricorso sembra quindi limitato a quelle violazioni di diritti garantiti dalla Convenzione EDU che trovino altresì tutela anche nella Costituzione turca. Al fine di poter attivare il ricorso, la Costituzione richiede il previo esaurimento di tutti i rimedi disponibili al ricorrente.

Con riferimento alla Federazione Russa, un meccanismo di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale era stato introdotto per la prima volta nel 1991, al tempo dell'istituzione della prima Corte costituzionale russa⁷⁸. Questa Corte, la cui organizzazione era ispirata ai modelli di giustizia costituzionale presenti in Austria, Germania ed Italia, svolse le proprie funzioni sino al 1993, anno in cui l'allora Presidente Boris Yeltsin ne sospese l'attività⁷⁹, nel quadro della Costituzione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche adottata nel 1978 e sottoposta a revisione nel dicembre del 1990⁸⁰.

⁷⁶ Cfr. Legge No. 5982 del 7 luglio 2010, Resmi Gazete [R.G.] No. 27580 (13 maggio 2010) (Turk.), disponibile all'indirizzo: www.rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2001/10/20011017M1.htm. La traduzione ufficiale inglese è disponibile all'indirizzo: www.abgs.gov.tr/files/Bas%C4%B1nMusavirlik/haberler/constituional_amendments.pdf (ultima visita ottobre 2011). Il referendum, che ha confermato l'insieme degli emendamenti originariamente approvati dal Parlamento il 30 marzo 2010, si è tenuto il 12 settembre 2010.

⁷⁷ Il nuovo testo dell'art. 148 prevede: «Everyone may apply to the Constitutional Court on the grounds that one of the fundamental rights and freedoms within the scope of the European Convention on Human Rights which are guaranteed by the Constitution has been violated by public authorities. In order to make an application, ordinary legal remedies must be exhausted. In the individual application, judicial review shall not be made for matters which would be taken into account during the process of recourse to legal remedies. Procedures and principles concerning the individual application shall be laid down in law [la successiva Legge No. 5982]».

⁷⁸ La Corte costituzionale russa fu istituita nel 1991 con la Legge sulla Corte costituzionale della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa», *Vedomosti S'yezda Narodnykh Deputatov i Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 25 luglio 1991, No. 30, Art. 1017. La Corte iniziò la propria attività alla fine di ottobre del 1991. Per un'esauritiva analisi della storia, dell'organizzazione e delle funzioni della Corte costituzionale russa, cfr. Alexei Trochev, *JUDGING RUSSIA: CONSTITUTIONAL COURT IN RUSSIAN POLITICS, 1990-2006* (Cambridge University Press 2008); Jane Henderson, *THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: A CONTEXTUAL ANALYSIS*, Hart Publishing, 2011.

⁷⁹ La sospensione fu annunciata dopo la decisione della Corte emessa il 21 settembre 1993, in cui si dichiarava l'incostituzionalità dell'atto con cui il Presidente Boris Yeltsin aveva sciolto il parlamento nazionale. Decisione No. 2-Z del 21 Settembre 1993, ("On Conformity of the Actions and Decisions of the Russian President with the Constitution"), *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF*, 1994, No. 6, p. 40.

⁸⁰ Sull'influenza dei modelli austriaco, tedesco ed italiano cfr. Herbert Hausmaninger, *From the Soviet Committee of Constitutional Supervision to the Russian Constitutional Court*, 25 *CORNELL INT'L L.J.* 305, 332 (1992).

Nella vigenza di questo primo modello di ricorso diretto individuale, i cittadini potevano lamentare una violazione di un diritto costituzionalmente protetto ricorrendo alla Corte costituzionale e sollevando una questione di costituzionalità nei confronti di qualsiasi “applicazione della legge”, posta in essere da un potere pubblico, previo esperimento degli altri rimedi disponibili. I cittadini potevano quindi impugnare non solo norme primarie, ma anche norme secondarie ed omissioni legislative⁸¹.

Successivamente all’adozione della nuova costituzione della Federazione Russa, tramite referendum nazionale tenutosi il 12 dicembre 1993, nel 1994 una nuova legge costituzionale sulla Corte costituzionale entrò in vigore, e la Corte poté riprendere la propria attività nel febbraio 1995. In conseguenza di tali modifiche, una nuova tipologia di ricorso diretto individuale, significativamente diversa dalla precedente, fu introdotta nell’ordinamento⁸². Secondo quanto previsto dalla Legge Costituzionale Federale del 1994, il ricorso diretto individuale può essere presentato presso la Corte da persone fisiche (cittadini, stranieri o apolidi), gruppi di persone, persone giuridiche ed associazioni che lamentino una violazione dei propri diritti costituzionali. La violazione deve essere causata da norme primarie⁸³ che dispieghino la propria efficacia nei confronti di una specifica situazione giuridica soggettiva, e che siano oggetto di possibile applicazione in una causa in corso di fronte ad un organo giurisdizionale⁸⁴. Quest’ultimo requisito di ammissibilità, trasforma il nuovo ricorso diretto, rendendolo, di fatto, un ibrido tra un ricorso incidentale ed un ricorso diretto individuale puro⁸⁵.

Infine, senza pretesa di esaustività, ma al fine di completare l’analisi degli Stati firmatari della Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali (“CEDU”), è opportuno citare i seguenti Paesi, i quali, hanno adottato, anch’essi, meccanismi di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale: la Repubblica Ellenica (Grecia)⁸⁶, il Principato di Andorra⁸⁷, il Principato del Liechtenstein⁸⁸, la Repubblica di Cipro⁸⁹ e la Repubblica di San Marino⁹⁰.

⁸¹ Angela Di Gregorio, *La Corte costituzionale della Russia*, in SISTEMI E MODELLI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE 447 (Luca Mezzetti ed., 2009).

⁸² Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii [Konst. RF] art. 125 (Russ.); Federal’nyi Konstitutsionnyi Zakon [FKZ], OKonstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii [Konst. Sud RF], Sobranie Zakonodatel’stva Rossiiskoi Federatsii [SZ RF] [Russian Federation Collection of Legislation] 1994, No. 13, Item 1447, art. 3, 96-100.

⁸³ Non è più consentito il ricorso avverso una omissione del legislatore.

⁸⁴ Federal’nyi Konstitutsionnyi Zakon [FKZ], OKonstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii [Konst. Sud RF], Sobranie Zakonodatel’stva Rossiiskoi Federatsii [SZ RF] 1994, No. 13, oggetto 1447, art. 97.

⁸⁵ Cfr. *supra* nota 80, at 460-61.

⁸⁶ 1975 Syntagma [Syn.] art. 100. (Gr.) e art. 48 della Legge no. 345 che istituisce la Corte supreme speciale ed afferma and che “where conflicting judgments have been delivered by the Council of State, the Supreme Court or the Controllers Council as to the assessment of the constitutionality of a law or its interpretation, the Special Highest Court shall resolve the conflict at the request of: ... b. any person having a lawful interest.”

⁸⁷ La Constitució del Principat d’Andorra del 28 aprile 1993, arts. 41.1, 102 (Andorra) e la Llei Qualificada de la Justícia Títols V-VI, art. 85-96 (Andorra), che descrive il c.d. ricorso “*empara*”, definito anche come “ricorso per protezione costituzionale”.

8. Un comune “modello europeo” di ricorso diretto individuale?

Dallo sguardo d'insieme rivolto alle giurisdizioni presentate nei paragrafi precedenti, è possibile trarre alcune conclusioni. E' nostra opinione che, in considerazione di alcune comuni e ricorrenti caratteristiche dei sistemi di ricorso diretto individuale presentati nei paragrafi precedenti, sia possibile individuare un comune “modello europeo” di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale⁹¹.

Esso è caratterizzato dalle seguenti caratteristiche: i) il sistema di ricorso diretto individuale integra, ma non sostituisce, l'esistente e primaria modalità di accesso incidentale al giudice costituzionale; ii) esso prevede, come requisito di ammissibilità, il previo esperimento di tutti rimedi a disposizione del ricorrente; iii) consente di proporre ricorso avverso azioni (ed in alcuni casi omissioni) di pubblici poteri, atti normativi primari e secondari, atti amministrativi e, nella maggioranza dei casi, sentenze; iv) prevede un termine di decadenza per la presentazione del ricorso, che varia da 30 giorni a 2 anni, dal momento in cui l'azione ovvero il provvedimento normativo o la sentenza hanno iniziato a dispiegare i propri effetti; v) richiede necessariamente il carattere inedito della questione costituzionale sollevata, ovvero che questa risulti di fondamentale rilevanza costituzionale; vi) prevede altresì la prova di un interesse personale, diretto ed attuale al ricorso ovvero di un danno patito a causa dell'atto, azione o sentenza dell'autorità pubblica; vii) i ricorrenti possono essere sia persone fisiche che giuridiche, che risiedano nel territorio dello Stato; viii) il ricorso è consentito sia per azioni che per omissioni dei pubblici poteri e ix) tutela generalmente ben precisi diritti di prima e seconda generazione codificati nella costituzione nazionale.

Come anticipato, la Costituzione italiana del 1948 non prevede la possibilità che un soggetto privato possa presentare ricorso diretto alla Corte costituzionale, lamentando la violazione di un diritto fondamentale contenuto in Costituzione. La questione se anche l'ordinamento italiano debba introdurre un meccanismo di ricorso individuale diretto al

⁸⁸ Costituzione del Principato del Liechtenstein 5 ottobre 1921, LR 101, art. 43, 104); uber den Staatsgerichtshof (StGHG), Liechtensteinsches Landesgesetzblatt, Nr. 32, 20 gennaio 2004, arts. 15 & 20 (Liech.).

⁸⁹ Cyprus, CMND. 1093 1960, art. 146. Il ricorso può essere attivato anche avverso un'omissione dei poteri pubblici.

⁹⁰ Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, Albo del Pubblico Palazzo, no. 59, art. 16, 8 luglio 1974 (consente ad un numero di cittadini che rappresenti almeno l'1.5% dell'elettorato, di presentare ricorso diretto contro “leggi o atti normativi” al Collegio Garante, per ottenere una decisione sulla compatibilità dei suddetti atti con i principi fondamentali della Dichiarazione e delle altre leggi cui la Dichiarazione faccia rinvio).

⁹¹ I nostri studi mostrano che molti altri Stati, nel mondo, hanno adottato sistemi di accesso diretto individuale al giudice costituzionale, tra i quali si segnala: nell'America Latina, Costa Rica, El Salvador e Nicaragua; in Asia, Repubblica dell'Azerbaijan, Repubblica di Cina (Taiwan), Repubblica dell'India, Repubblica dell'Indonesia, Repubblica di Corea (Corea del Sud), Repubblica di Mongolia e Repubblica delle Filippine; in Africa, la Repubblica del Sud Africa.

Giudice costituzionale può essere risolta, a nostro modo di vedere, solo dopo uno studio introduttivo delle caratteristiche del modello di giustizia costituzionale delineato dall'Assemblea Costituente italiana nel 1947 e della sua recente evoluzione.

III. RICORSO DIRETTO E SISTEMA DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE ITALIANO

1. Il sistema italiano di giustizia costituzionale

All'indomani della Seconda Guerra Mondiale, alcuni paesi europei adottarono modelli di giustizia costituzionale c.d. "accentrati", che attribuiscono cioè funzioni di garanzia costituzionale ad un singolo ed altamente specializzato organo, situato all'esterno rispetto alla tradizionale struttura del potere giurisdizionale⁹². Nel momento in cui l'Assemblea Costituente italiana iniziò la propria attività di redazione della Carta costituzionale, destinata poi a divenire la Costituzione della Repubblica italiana appena fondata, erano due i modelli di giustizia costituzionale universalmente conosciuti: il modello accentrato austriaco e quello decentrato statunitense⁹³. Dopo attento studio, i membri dell'Assemblea Costituente⁹⁴ progettarono per l'Italia un modello di garanzia costituzionale allora inedito, e che può essere definito come un compromesso tra i modelli accentrato e decentrato di giustizia costituzionale.

La Costituzione italiana del 1948 istituì – per la prima volta nella storia costituzionale italiana – una Corte costituzionale⁹⁵. L'idea di affidare il controllo di costituzionalità delle

⁹² I giudici costituzionali che vennero istituiti, in conseguenza di questa adozione, fanno parte della c.d. "seconda generazione" di corti costituzionali. In base a questa classificazione, appartengono alla "prima generazione" di corti costituzionali, quelle istituite in Europa negli anni '20 e '30 del 1900 (Austria, Cecoslovacchia, II Repubblica di Spagna). Appartengono invece alla "seconda generazione" le Corti istituite in Italia e Germania durante la metà degli anni '40 del 1900, mentre la "terza generazione" include quei giudici costituzionali istituiti in quegli Stati di che hanno adottato un regime democratico negli anni '70 del 1900, quali la Grecia, la Spagna ed il Portogallo. Infine, la "quarta generazione" è rappresentata dalle Corti costituzionali istituite all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, in quei paesi dell'ex blocco sovietico situati nell'Europa centro-orientale: cfr. Roberto Romboli & Rolando Tarchi, *Giustizia Costituzionale in Spagna* in 2 ESPERIENZE DI GIUSTIZIA 290 n.15 (Jeorg Luther, Roberto Romboli & Rolando Tarchi eds., 2000).

⁹³ Cfr. Hans Kelsen, *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, 4 J. POL. 183, 185-86 (1942).

⁹⁴ L'Assemblea Costituente fu istituita contestualmente allo svolgimento del referendum istituzionale del 2 giugno 1946, in cui i cittadini italiani scelsero per l'Italia una forma di governo repubblicana, in contrapposizione al precedente regime monarchico della Casata di Savoia. L'Assemblea svolse le proprie attività dal 25 giugno 1946 al 31 gennaio 1948.

⁹⁵ Per un inquadramento della storia, organizzazione e funzioni della Corte, si veda, Alessandro Pizzorusso, *Italian and American Models of the Judiciary and of Judicial Review of Legislation: A Comparison of Recent Tendencies*, 38 AM. J. COMP. L. 373 (1990); Antonio Baldassarre, *Structure and Organization of the Italian Constitutional Court*, 40 ST. LOUIS U. L.J. 649 (1996); Pasquale Pasquino, *Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy*, 11 RATIO JURIS 38 (1998); William J. Nardini, *Passive Activism and the Limits of Judicial Self-Restraint: Lessons for America from the Italian Constitutional Court*, 30 SETON HALL L. REV. 1 (1999); Mary L. Volcansek, CONSTITUTIONAL POLITICS IN

leggi ad un organo *ad hoc* risultava infatti inedita ed assente nella vigenza della precedente (e flessibile) carta costituzionale italiana del 1848, lo Statuto Albertino⁹⁶. La Corte costituzionale risulta pertanto uno speciale organo, che opera con modalità giurisdizionali, a tutela della Costituzione e dei diritti fondamentali dei cittadini in essa codificati, nei confronti di violazioni del testo costituzionale che nascono da leggi o atti aventi forza di legge. All'interno dell'ordinamento italiano, la Corte è l'unico organo a cui siano demandate funzioni di giustizia costituzionale⁹⁷.

Gli articoli 134-137 della Costituzione repubblicana del 1948⁹⁸ delineano le caratteristiche principali, la struttura e le funzioni della Corte⁹⁹. Nonostante la Costituzione repubblicana sia entrata in vigore nel 1948, la Corte costituzionale iniziò la propria attività soltanto nel 1956¹⁰⁰, dopo che la necessaria normativa di attuazione fu posta in essere nel 1948 e 1953¹⁰¹.

ITALY: THE CONSTITUTIONAL COURT (St. Martin's Press, 2000); Daniel S. Dengler, *The Italian Constitutional Court: Safeguard of the Constitution*, 19 DICK. J. INT'L L. 363 (2001); Tania Groppi, *The Italian Constitutional Court: Towards a "Multilevel System" of Constitutional Review?* 23 J. COMP. L. 100 (2008); Justin O. Frosini, *Constitutional Justice*, in INTRODUCTION TO ITALIAN PUBLIC LAW 183 (Giuseppe Franco Ferrari ed., 2008); Giuseppe Franco Ferrari & Antonio Gambaro, *The Italian Constitutional Court and Comparative Law. A Premise*, 1 COMP. L. REV. 1 (2010), disponibile a: www.comparativelawreview.com (ultima visita ottobre 2011); Elisabetta Lamarque, *Interpreting Statutes in Conformity with the Constitution: The Role of the Constitutional Court and Ordinary Judges*, 2 IT. J. PUB. L. 91 (2010), disponibile a: www.ijpl.eu (ultima visita 10/2010). Una panoramica delle più importanti decisioni della Corte costituzionale italiana è disponibile, in francese, in Tania Groppi, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle italienne*, in LES GRANDES DECISIONS DES COURS CONSTITUTIONNELLES EUROPEENNES (Pierre Bon & Didier Maus eds., 2008). Infine, nel 1972, l'attuale giudice associato della Corte suprema degli Stati Uniti, Samuel Alito, condusse un approfondito studio sul Giudice costituzionale italiano, che confluì nella sua tesi finale per il corso seguito alla Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Questo studio è liberamente scaricabile dal sito della Seeley G. Mudd Manuscript Library dell'Università di Princeton: cfr. Samuel A. Alito, AN INTRODUCTION TO THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT (May 31, 1972), disponibile all'indirizzo: [www.princeton.edu/\[#x7E\]mudd/news/Alito_thesis.pdf](http://www.princeton.edu/[#x7E]mudd/news/Alito_thesis.pdf) (ultima visita ottobre 2011).

⁹⁶ Lo Statuto Albertino era la Costituzione concessa dal Re Vittorio Emanuele al Regno di Sardegna il 4 marzo 1848. Nel 1861, lo Statuto divenne la Costituzione del Regno d'Italia recentemente costituito e tale rimase sino al 1947. E' definita convenzionalmente una Costituzione "flessibile" in quanto non richiedeva né procedura aggravata – diversa dall'ordinaria procedura legislativa –, né maggioranze qualificate per la sua modifica.

⁹⁷ Cfr. Art. 134 Costituzione (It.). Le fonti primarie del diritto (leggi e atti con forza di legge, decreti legge e decreti legislativi) sono le uniche fonti che la Corte costituzionale può sottoporre a vaglio di costituzionalità. I regolamenti amministrativi e le altre fonti secondarie sono infatti escluse da questo tipo di controllo.

⁹⁸ Il testo della costituzione è disponibile in italiano, inglese e francese sul sito del Senato italiano: www.senato.it (ultima visita ottobre 2011).

⁹⁹ La Corte Costituzionale è composta da 15 giudici, 1/3 nominati dal Parlamento in seduta comune, 1/3 dal Presidente della Repubblica ed 1/3 dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti). Cfr. Art. 135 Cost. (It.).

¹⁰⁰ Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione e prima dell'istituzione della Corte costituzionale (1948-1956), la garanzia costituzionale in Italia fu temporaneamente affidata ad un sistema di giustizia "decentrato", in cui i giudici ordinari potevano rifiutarsi di applicare le leggi che ritenessero incostituzionali. Cfr. VII Disposizione Transitoria e Finale della Costituzione italiana. L'esperienza si rivelò negativa, a causa

L'adozione di un modello accentrato di giustizia costituzionale fu temperata tramite l'introduzione di elementi tipici del modello decentrato, attribuendo ad ogni giudice ordinario ed amministrativo, di qualsiasi ordine e grado, la possibilità di sollevare di fronte alla Corte costituzionale¹⁰² una questione di costituzionalità delle norme di legge di cui dovesse fare applicazione. Pertanto, mentre il sistema risultava, da un lato, caratterizzato da un'analisi "astratta" della costituzionalità delle norme di legge impugnate, dall'altro esso risultava anche "concreto", nel senso che la questione di costituzionalità originava da una controversia reale, presente di fronte ad un giudice chiamato a fare applicazione della norma impugnata nel caso specifico.

Al di là dei casi in cui una questione di costituzionalità può essere presentata direttamente alla Corte dal Governo o dalle Regioni (ma mai da singoli individui; si tratta questo del c.d. "procedimento in via principale")¹⁰³, le questioni di legittimità costituzionale raggiungono solitamente la Corte attraverso il procedimento "in via incidentale". Quest'ultimo procedimento può essere attivato in due modi: le questioni di legittimità costituzionale che sorgano nel corso di un procedimento civile, penale, o amministrativo possono essere sollevate d'ufficio dal giudice ovvero da ciascuna delle due parti. Qualora il giudice *a quo* ritenga la questione di costituzionalità "non manifestamente infondata", e contestualmente ritenga "rilevante" il provvedimento normativo impugnato – la cui applicazione, cioè, risulti necessaria per la risoluzione della controversia –, allora il giudice a quo è obbligato ad interrompere il procedimento ed inviare, tramite un'ordinanza di rimessione, la questione alla Corte costituzionale. Le decisioni di quest'ultima, in base all'articolo 137 della Costituzione, non sono soggette a impugnazione¹⁰⁴.

Con riferimento a singoli individui, il procedimento incidentale, che trova la sua origine nella controversia incardinata di fronte al giudice ordinario, risulta essere l'unico modo per adire la Corte costituzionale. Qualora, infatti, un soggetto lamenti la violazione di un diritto fondamentale ad opera di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o delle Regioni, l'unico modo in cui questi possa presentare la propria istanza di fronte alla Corte costituzionale, consiste nella preventiva instaurazione di un giudizio di fronte ad un giudice

della resistenza dei giudici ordinari verso l'implementazione dei principi innovativi della nuova Costituzione: cfr. Piero Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla. (Come si fa a disfare una Costituzione)*, in DIECI ANNI DOPO: 1945-1955: SAGGI SULLA VITA DEMOCRATICA ITALIANA (Achille Battaglia et al. eds., 1955); John Henry Merryman & Vincenzo Vigoriti, *When Courts Collide: Constitution and Cassation in Italy*, 15 AM. J. COMP. L. 665 (1966-1967).

¹⁰¹ Le leggi di attuazione dell'art. 137 Cost. (It.) sono la Legge costituzionale no. 1/1948 del 9 febbraio 1948; la Legge costituzionale no. 1/1953 del 11 marzo 1953 e la Legge no. 87/1953 del 11 marzo 1953. Gli articoli 23-24 di quest'ultima legge individuano le modalità di accesso alla Corte costituzionale.

¹⁰² Cfr. Roberto Romboli, *Riforma della giustizia costituzionale e ruolo della magistratura*, 1 QUESTIONE GIUSTIZIA 122 (1998).

¹⁰³ Il procedimento in via principale è disciplinato dall'art. 127 della Costituzione. Questo procedimento può essere utilizzato dallo Stato per impugnare una legge regionale e dalle Regioni per impugnare una legge statale ovvero la legge regionale approvata da un'altra Regione. Cfr. Frosini, *supra* nota 94, a p. 198.

¹⁰⁴ Cfr. Articolo 1 della Legge Costituzionale no. 1/1948 (It.) e Articolo 23 della Legge no. 87/1953 (It.).

ordinario o amministrativo, e nella presentazione al giudice *a quo* di una richiesta di remissione della questione alla Corte costituzionale. L'unica eccezione alla regola appena esposta, è contenuta all'interno dello Statuto Speciale per la Regione Trentino-Alto Adige¹⁰⁵. Infatti, l'articolo 98 dello Statuto Speciale¹⁰⁶ consente al Presidente della Regione di sollevare una questione di legittimità costituzionale direttamente di fronte alla Corte costituzionale, senza il necessario filtro da parte di un organo giurisdizionale, impugnando una legge o un atto con forza di legge dello Stato, nel caso in cui lamenti una violazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige (fonte di grado costituzionale) ovvero il principio della protezione delle minoranze ladine e tedesche. La natura speciale di questo ricorso, la titolarità di esso (riservata ad un'unica carica istituzionale), e la possibilità di impugnare la legge non solo per violazione della ripartizione di competenze tra Stato e Regione, ma anche per la protezione di diritti fondamentali (tutela delle minoranze ladine e tedesche), costituiscono elementi che contribuiscono a differenziare tale procedimento da quello incidentale di accesso al Giudice costituzionale. Dobbiamo altresì notare come questa facoltà eccezionale, non vada ad inficiare in alcun modo la regola generale esposta precedentemente secondo cui, nell'ordinamento italiano, il singolo non ha possibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale.

2. Proposte per l'introduzione di un ricorso diretto in Italia. I primi 50 anni (1947-1997)

Nel momento in cui l'Assemblea Costituente italiana, nel 1947, stava redigendo la Costituzione italiana e decidendo dell'adozione di un modello accentrato di giustizia costituzionale, la stessa Assemblea considerò anche l'opportunità di introdurre un meccanismo di ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale¹⁰⁷.

Secondo il testo approvato il 24 gennaio 1947 dalla seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente, ogni cittadino avrebbe potuto presentare ricorso avverso una legge – entro un anno dall'entrata in vigore di questa – al Giudice costituzionale,

¹⁰⁵ Attuato con Legge costituzionale no. 5/1948 (It.) del 26 febbraio 1948.

¹⁰⁶ Il testo dell'art. 98 dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige (1972), è disponibile all'indirizzo: www.gfbv.it/3dossier/diritto/statutoit.html#r14 (ultima visita ottobre 2011). Esso prevede che: «i. Le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Giunta regionale o da quello della Giunta provinciale, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione del presente statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina. ii) Se lo Stato invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dal presente statuto alla Regione o alle Province, la Regione o la Provincia rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza».

¹⁰⁷ Per una disamina dei progetti volti ad introdurre un ricorso diretto individuale al Giudice costituzionale presentati durante i lavori dell'assemblea Costituente, cfr. Carlo Mezzanotte, *IL GIUDIZIO SULLE LEGGI. VOL. I. LE IDEOLOGIE DEL COSTITUENTE* (1979); Tania Groppi, *Il ricorso di amparo in Spagna*, cit., p. 4340; Giuseppe Volpe, *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in *L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE: CARATTERI, LIMITI, PROSPETTIVE DI UN MODELLO 3* (Roberto Romboli ed., 2006).

lamentando una violazione della Costituzione¹⁰⁸. Il testo della disposizione, che avrebbe dovuto essere inclusa nella Seconda Parte della Costituzione, fu scientemente redatto in modo ampio, senza ulteriori informazioni circa gli atti che avrebbero potuto essere oggetto di impugnazione (il testo fa generico riferimento a “leggi”, senza specificare se il termine include sia leggi regionali che statali ed anche gli atti con forza di legge), ovvero le circostanze che avrebbero legittimato consentito il ricorso (non si fa alcun riferimento ad una violazione dei diritti fondamentali, ma soltanto ad una supposta incostituzionalità della legge). Tuttavia, ogni riferimento al ricorso diretto individuale fu successivamente espunto dal progetto di Costituzione sottoposto all’Assemblea dal Comitato di Redazione dell’Assemblea Costituente¹⁰⁹.

Il 2 dicembre 1947, un ulteriore riferimento al ricorso diretto individuale fu fatto in due emendamenti al progetto di Costituzione, entrambi introdotti durante il dibattito di fronte all’Assemblea costituente. Il testo dei due emendamenti fu redatto in modo più perspicuo, con l’aggiunta di elementi qualificanti concernenti la legittimazione alla proposizione del ricorso¹¹⁰. Giuseppe Codacci Pisanelli, membro dell’Assemblea Costituente, introdusse un emendamento che avrebbe attribuito la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale a “qualsiasi cittadino che dimostri di avervi interesse per la lesione di un suo diritto o interesse costituzionalmente garantito¹¹¹”. Un secondo emendamento fu presentato, lo stesso giorno, da Costantino Mortati, nel quale si affermava che «il ricorso per illegittimità costituzionale può essere prodotto direttamente innanzi alla Corte costituzionale nel termine che sarà fissato dalla legge, da chi pretenda direttamente leso dalla norma un suo diritto o interesse legittimo...»¹¹²

L’Assemblea Costituente, tuttavia, in sede di approvazione del progetto di Costituzione, decise di lasciare la determinazione di «condizioni, forme, e termini di proponibilità dei

¹⁰⁸ Il testo originale approvato afferma: “Chiunque, entro il termine di un anno, può impugnare una legge avanti la Corte per incostituzionalità. Una domanda di incostituzionalità respinta non può essere più riproposta.”
Disponibile all’indirizzo:
www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/06p2t6/03/01/index.htm?001.htm&2 in fondo (ultima visita ottobre 2011). Cfr. Francesco Rigano, *Costituzione e Potere Giudiziario: Ricerca sulla formazione delle norme costituzionali* 240 (1982); Roberto Romboli, *IL GIUDIZIO COSTITUZIONALE INCIDENTALI COME PROCESSO SENZA PARTI* 17 (1985); Carlo Mezzanotte, *IL GIUDIZIO SULLE LEGGI*, *cit.*; Lorenza Carlassare, *I diritti davanti alla Corte costituzionale: ricorso individuale o rilettura dell’art. 27 L. n. 87/1953?* in *DIR. E SOCIETÀ* 443 (1997).

¹⁰⁹ Cfr. *LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEGLI ATTI PREPARATORI DELL’ASSEMBLEA COSTITUENTE*, *supra*.

¹¹⁰ *See id.*

¹¹¹ Il testo completo affermava che «L’annullamento di una legge ordinaria invalida da parte della Corte costituzionale avrà efficacia oggettiva e potrà, inoltre, essere promosso in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un Consiglio regionale, da non meno di diecimila elettori, o da qualsiasi cittadino che dimostri di avervi interesse per la lesione di un suo diritto o interesse costituzionalmente garantito».

¹¹² Il ricorso diretto individuale fu altresì citato il 3 dicembre 1947 da Francesco Dominè durante il dibattito sul progetto di testo per l’art. 137 della Costituzione.

giudizi di legittimità costituzionale»¹¹³ ad una successiva legge costituzionale, senza precludere la possibilità di adottare un meccanismo di ricorso diretto, ma altresì senza introdurlo direttamente in Costituzione. Tuttavia, quando la relativa legge costituzionale di attuazione fu promulgata nel 1948, nessun riferimento fu fatto al ricorso diretto individuale, che pertanto rimase escluso dalle modalità di accesso al Giudice costituzionale. Parte della dottrina¹¹⁴ ritiene che, qualora il ricorso diretto del singolo fosse stato introdotto nell'ordinamento nel 1947-1948, le Corti supreme ordinaria (Corte di Cassazione) ed amministrativa (Consiglio di Stato) avrebbero recepito in modo più tempestivo i principi costituzionali innovativi codificati nella nuova Costituzione repubblicana.

Sin dal 1947-1948, numerose proposte si sono susseguite in Italia volte all'introduzione di un meccanismo di ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale¹¹⁵. Le ragioni presentate a sostegno dell'adozione di questo tipo di ricorso sono solitamente di due tipi: in primo luogo, la necessità di predisporre un sistema più efficiente di protezione dei diritti fondamentali; in secondo luogo, la necessità di porre rimedio ad alcuni dei limiti del sistema di ricorso incidentale¹¹⁶. Prima dell'inizio dell'attività della Corte costituzionale nel 1956, una proposta per l'introduzione del ricorso diretto individuale fu presentata da Mauro Cappelletti¹¹⁷. Un'analoga proposta fu avanzata successivamente da un gruppo di studiosi di diritto costituzionale, durante una tavola rotonda tenutasi a Firenze il 9-10 dicembre 1965¹¹⁸. Inoltre, un progetto di emendamento costituzionale con analoga finalità fu presentato in Parlamento il 15 dicembre dello stesso anno¹¹⁹. Nonostante l'interesse

¹¹³ Art. 137 Costituzione [Cost.] (It.).

¹¹⁴ Cfr. Elisabetta Crivelli, *LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE* 12 (2003) (It.). L'autrice cita espressamente come esempio la Spagna post-franchista e la Germania dell'immediato dopoguerra ove, nell'ottica dell'autrice, il ricorso diretto individuale fu di ausilio nel rendere i cittadini più consapevoli dei diritti codificati nelle nuove Carte costituzionali e rese più tempestiva la transizione costituzionale.

¹¹⁵ Cfr. Angelo Scavone, *Appunti sulle proposte di introduzione del ricorso costituzionale diretto in Italia* in *Rivista TRIMESTRALE DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE* 1241 (1981) (It.); Carlo Mezzanotte, *Il problema della fungibilità tra eccezione di incostituzionalità e ricorso diretto alla Corte costituzionale* in *GIUSTIZIA E COSTITUZIONE* 77 (1997) (It.).

¹¹⁶ Id.

¹¹⁷ Mauro Cappelletti, *LA GIURISDIZIONE COSTITUZIONALE DELLE LIBERTÀ* (1955) (It.).

¹¹⁸ Fu in questa occasione che i costituzionalisti italiani sottolinearono per la prima volta l'esistenza di c.d. "zone d'ombra" nella tutela fornita dalla Corte contro atti incostituzionali. Cfr. *LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE* (Giuseppe Maranini ed., 1966); Paolo Carrozza, Roberto Romboli & Emanuele Rossi, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE: CARATTERI, LIMITI, PROSPETTIVE DI UN MODELLO* 679 (Roberto Romboli ed., 2006); Aldo Sandulli, *RAPPORTI TRA GIUSTIZIA COMUNE E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN ITALIA* (1968). I partecipanti all'incontro redassero una bozza di emendamento costituzionale per l'introduzione del ricorso diretto, azionabile non solo dai singoli, ma anche da un certo numero di cittadini "tutti i cittadini, entro un anno dall'entrata in vigore di una legge o di un atto con forza di legge, possono impugnarlo direttamente di fronte alla Corte costituzionale": Ugo Spagnoli, *I PROBLEMI DELLA CORTE. APPUNTI DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE* 104 (1996).

¹¹⁹ Bozza di Legge costituzionale no. 2870, presentata alla Camera dei Deputati il 15 dicembre 1965. La Legge costituzionale, se approvata, avrebbe consentito il ricorso diretto alla Corte costituzionale avverso

manifestato dalla dottrina, queste proposte finirono per non trovare il sostegno necessario ad una piena attuazione e con il passare del tempo furono, pertanto, abbandonate.

La dottrina costituzionalistica italiana ha da tempo riconosciuto che l'accesso incidentale alla Corte costituzionale rappresenta un mezzo efficace di tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, la Corte costituzionale italiana, negli ultimi trent'anni, con sempre maggiore frequenza, ha fornito un'interpretazione generosa delle norme che disciplinano la procedura di fronte alla Corte e le modalità di accesso al Giudice costituzionale, al fine di espandere la tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, la stessa Corte e la dottrina hanno altresì evidenziato alcune, limitate circostanze, in cui la tutela dei diritti fondamentali tramite il ricorso in via incidentale può risultare insufficiente. Questa consapevolezza nasce dall'osservazione di casi in cui i cittadini hanno posto in essere delle c.d. "*lites fictae*" di fronte ad organi giurisdizionali ordinari, al solo fine di poter sollevare una questione di costituzionalità ed avere accesso alla Corte costituzionale, così da poter tutelare i propri diritti fondamentali contro una legge asseritamente incostituzionale¹²⁰.

Ulteriori iniziative che, anch'esse, hanno mirato all'introduzione del ricorso diretto individuale, meritano di essere citate. Nel 1989 una bozza di emendamento costituzionale fu presentata in Parlamento¹²¹; il progetto mirava ad introdurre la facoltà per un cittadino di presentare ricorso diretto al Giudice costituzionale lamentando la violazione di un diritto fondamentale da parte di una legge, un atto avente forza di legge, una sentenza ovvero un atto amministrativo. Quello stesso anno, un seminario fu organizzato presso la Corte costituzionale italiana al fine di vagliare la possibilità di introdurre un ricorso diretto individuale¹²². Nel corso della XII Legislatura del Parlamento italiano (Aprile 1994-Maggio 1996), l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi istituì un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali¹²³. Il Comitato redasse un progetto di emendamento costituzionale volto ad aumentare il numero delle funzioni della Corte costituzionale, tra le quali fu inclusa la possibilità di giudicare su ricorsi «presentati da chiunque si ritenga leso da un atto della pubblica autorità in uno dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dalla Costituzione¹²⁴».

Il testo della bozza di emendamento affermava altresì:

sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato in caso di applicazione impropria di disposizioni costituzionali.

¹²⁰ Cfr. Elisabetta Crivelli, LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI, *supra* note 113.

¹²¹ Cfr. Registro del Parlamento Italiano (Atti Parlamentari), Camera dei Deputati, n. 4168, 3 agosto 1989, firmatari Andò, Capiello, e altri.

¹²² Il seminario si tenne il 13-14 novembre 1989. Gli atti sono stati pubblicati in AA.VV., GIUDIZIO "A QUO" E PROMUOVIMENTO DEL PROCESSO COSTITUZIONALE (Giuffrè, 1990).

¹²³ Il Comitato di Studio fu istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994.

¹²⁴ La relazione finale del Comitato, presentata il 21 dicembre 1994, fu pubblicata nel 1995. Per una disamina delle finalità del Comitato ed una copia della relazione finale, si veda www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec08.htm (last visited October 2011).

«Tali ricorsi sono ammissibili solo dopo i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa. In ogni caso la Corte costituzionale può decidere sui ricorsi di costituzionalità comunque presentati, se ritenuti di rilevante interesse generale oppure se al ricorrente possano derivare gravi danni, immediati ed irreparabili, durante il tempo occorrente per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa¹²⁵».

Nonostante la considerazione ed il favore iniziali ad essi rivolti, nessuno di questi progetti risultò, infine, adottato.

3. 1997: La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali

Nel 1997, un altro Convegno sul tema venne organizzato presso l'Università di Ferrara, in occasione della celebrazione dei 200 anni dall'istituzione della prima cattedra di Diritto Costituzionale in Europa presso lo stesso ateneo¹²⁶. Lo stesso anno, la neo-istituita Commissione parlamentare per le riforme costituzionali approvò in via preliminare una bozza di revisione della Costituzione italiana redatta nel corso della XIII Legislatura del Parlamento italiano (9 Maggio 1996 – 29 Maggio 2001)¹²⁷. Quest'ultimo progetto merita una più attenta considerazione.

La Commissione, nota anche come “Commissione Bicamerale”, risultava composta da 35 membri della Camera dei Deputati ed altrettanti membri del Senato, nominate dai Presidenti delle due Camere. La Commissione Bicamerale iniziò la propria attività nel febbraio del 1997 allo scopo di redigere un ampio progetto di riforma della Seconda Parte della Costituzione italiana. Nonostante il progetto redatto dalla Commissione venisse infine abbandonato dal Parlamento, esso rappresenta, ad oggi, il più ampio e dettagliato tentativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione italiana, sino dalla sua entrata in vigore. Tra le varie riforme proposte, esso prevedeva l'introduzione di un sistema di ricorso individuale diretto all'interno dell'ordinamento italiano. Il progetto di riforma, nella parte relativa alla Corte costituzionale, mirava infatti ad aumentare il numero delle competenze e delle funzioni di questa, delineando nuove circostanze legittimanti il ricorso al Giudice

¹²⁵ Id.

¹²⁶ IL DIRITTO COSTITUZIONALE A DUECENTO ANNI DALLA PRIMA CATTEDRA IN EUROPA (Lorenza Carlassare ed., 1998). La prima cattedra di Diritto Costituzionale in Europa fu infatti istituita presso l'Università di Ferrara nel 1797. Il Convegno Congress si tenne il 2-3 maggio 1997); Valerio Onida, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in STUDI IN ONORE DI LEOPOLDO ELIA - TOMO 2 (Giuffrè Editore ed., 1999). Nel corso del Convegno, l'allora giudice costituzionale Valerio Onida sostenne la necessità di includere anche le sentenze tra gli atti oggetto di ricorso diretto individuale al Giudice costituzionale. La maggioranza dei partecipanti, tuttavia, si espresse in modo più cauto su questo punto, per timore che l'impugnazione delle sentenze finisse per generare un rapporto conflittuale tra Corte costituzionale e giudici comuni.

¹²⁷ Legge Cost. 24 gennaio 1997, n. 1 (It.) Il testo della Legge costituzionale no. 1/1997, istitutiva della Commissione bicamerale è disponibile all'indirizzo: www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/legist/legge.htm (ultima visita ottobre 2011).

costituzionale.¹²⁸ Il testo dell'art. 134 sarebbe così stato modificato al fine di includere, alla lettera g) la competenza della Corte relativamente a «ricorsi per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale¹²⁹».

La relazione sul sistema delle garanzie¹³⁰, redatta all'interno della Commissione da Marco Boato, identificava le ragioni che deponevano a favore dell'introduzione del ricorso diretto nell'intento di integrare la protezione dei diritti fondamentali offerta dal ricorso in via incidentale, estendendola alle circostanze che si collocavano al di fuori della tutela offerta da questo tipo di ricorso. La relazione mostra altresì che i membri della Commissione erano consapevoli dell'applicazione che il ricorso diretto individuale aveva ricevuto in numerose esperienze straniere¹³¹, e dei possibili inconvenienti che questa aveva comportato, tra i quali soprattutto l'aumento per i giudici costituzionali del carico di lavoro e dei tempi di risposta dell'organo. Nonostante questi significativi svantaggi, tuttavia, si era ritenuto di confermare l'intenzione di introdurre il ricorso diretto individuale. Nell'ottica della Commissione, il ricorso diretto avrebbe dovuto essere strutturato come una via di accesso a carattere eccezionale a tutela dei diritti fondamentali, senza comportare aggravii al carico di lavoro della Corte. Quest'ultimo obiettivo sarebbe stato raggiunto mediante la predisposizione di chiari requisiti di ammissibilità. Scopo della Commissione era quello di conseguire una tutela ampia dei diritti fondamentali codificati in Costituzione¹³², rendendoli tutelabili di fronte al Giudice costituzionale anche in assenza di una controversia.

Nel corso dei lavori della Commissione, numerosi docenti di diritto costituzionale condivisero le proprie impressioni sulle diverse alternative disponibili e sulle scelte finali compiute dalla Commissione. Al momento dell'invio della relazione finale della

¹²⁸ Il progetto di revisione avrebbe modificato gli articoli 59, 134, e 137 della Costituzione italiana.

¹²⁹ Cfr. Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Progetto di legge costituzionale (1997), disponibile all'indirizzo: www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel7.htm (ultima visita Ottobre 2011).

¹³⁰ Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Relazione sul sistema delle garanzie del deputato Marco Boato (2008), disponibile all'indirizzo: www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel6.htm (ultima visita ottobre 2011).

¹³¹ Nella relazione si faceva infatti espresso riferimento al *recurso de amparo* spagnolo, al *Verfassungsbeschwerde* tedesco, ed agli *Individualbeschwerde* e *Individualantrag* austriaci. I tre sistemi erano analizzati in dettaglio, con specifica notazione delle differenze esistenti circa gli atti oggetto di possibile impugnazione.

¹³² Il contenuto della categoria dei "diritti fondamentali" è generalmente individuato con riferimento ai diritti tutelati negli articoli 1-11 della Costituzione italiana, in quella parte di Costituzione, cioè, che va sotto il titolo, appunto, di "diritti fondamentali". Tuttavia, tale posizione non è unanimemente riconosciuta in dottrina. Cfr. e.g., Alessandro Pace, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione*, in *POLITICA DEL DIRITTO* 3 (1993); Antonio Baldassarre, *Diritti Inviolabili*, in *ENCICLOPEDIA GIURIDICA* 18 (Vol. 11, 1989). Una parte significativa della dottrina, in particolare, afferma che l'espressione "diritti fondamentali" sarebbe, in realtà, allo stesso tempo comprensiva di alcuni dei diritti espressamente codificati in Costituzione agli artt. 1-11, ma anche inclusiva di diritti che risultano desumibili dallo spirito della Costituzione, senza che essi trovino una espressa codifica in Costituzione. Sul punto, cfr. Antonino Spadaro, *Il problema del "fondamento" dei diritti "fondamentali"*, *I DIRITTI FONDAMENTALI OGGI* 64 (1995).

Commissione al Parlamento, numerose furono tuttavia le critiche espresse circa le scelte poste in essere dalla Commissione¹³³. Nelle intenzioni programmatiche, il progetto di revisione costituzionale avrebbe dovuto riconoscere al ricorso diretto individuale un carattere meramente residuale. Tuttavia, la struttura adottata nella relazione finale presentava dei requisiti di ammissibilità particolarmente generosi. Infatti, secondo la modifica proposta per l'art. 134 della Costituzione, il ricorso avrebbe potuto essere proposto avverso qualsiasi atto dei pubblici poteri, incluse sentenze. Inoltre, nella versione finale, il riferimento al previo esperimento dei rimedi disponibili, presente nelle precedenti versioni, fu espunto dal testo. La relazione stessa sottolinea la differenza rispetto alla prima versione, in cui risultava chiara la possibilità di accesso alla Corte costituzionale solo nel caso in cui non fosse stato possibile accedere ad alcuna forma di rimedio giurisdizionale¹³⁴. Questa prima versione fu poi modificata richiedendo il previo esperimento di tutti i ricorsi giurisdizionali. Come anticipato, il requisito fu poi completamente espunto nella versione finale¹³⁵.

Il dibattito, in Commissione e nella società civile, si concentrò anche sulla legittimità ed opportunità di lasciare ad una successiva legge costituzionale la determinazione di quei diritti fondamentali la cui presunta violazione avrebbe ricevuto tutela di fronte alla Corte costituzionale. La relazione finale suggeriva, in particolare, di lasciare un margine di discrezionalità alla Corte nell'identificazione concreta di quelle situazioni soggettive di vantaggio che sarebbero state incluse nella categoria dei "diritti fondamentali".

Infine, il progetto di modifica dell'art. 134 Cost. non faceva menzione alcuna degli atti che avrebbero potuto essere oggetto di impugnazione e dei criteri che la Corte avrebbe utilizzato nel dichiarare ammissibili o meno i ricorsi. L'indeterminatezza del testo proposto, portò alcuni commentatori ad affermare che il progetto, più che demandare ad una successiva legge costituzionale la mera attuazione di un meccanismo già ben definito in Costituzione, avrebbe in realtà lasciato alla legge costituzionale la definizione di caratteristiche centrali ed essenziali del sistema di ricorso diretto individuale¹³⁶. Come sottolineato in precedenza, il progetto non incontrò il favore dell'organo legislativo e fu, infine abbandonato¹³⁷.

¹³³ Si veda, per tutti, Livio Paladin, *Corte costituzionale: aumentano le funzioni ma il futuro potrebbe portare la paralisi*, GUIDA AL DIRITTO, no. 43, 65 (1997); Michele Carducci, *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, 2 QUADERNI COST. 315 (1998).

¹³⁴ La prima versione affermava: «La Corte costituzionale giudica: ... g) sui ricorsi presentati da chiunque ritenga di essere stato leso in uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione da un atto dei pubblici poteri avverso il quale non sia dato rimedio giurisdizionale».

¹³⁵ Cfr. Relazione Sul Sistema Delle Garanzie del Deputato Marco Boato, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel6.htm (ultima visita ottobre 2011)

¹³⁶ Cfr. Saule Panizza, *Il ricorso diretto dei singoli*, in PROSPETTIVE DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE (Atti del Convegno di Firenze del 28-29 maggio 1999) 81 (Adele Anzon, Paolo Caretti & Stefano Grassi eds., 2000).

¹³⁷ Cfr. *Riforme, la fine della Bicamerale*, CORRIERE DELLA SERA, 3 giugno 1998.

Dal 1997, nessuna ulteriore articolata proposta di introduzione del ricorso diretto del singolo è stata avanzata. Il tema, tuttavia, è stato portato nuovamente all'attenzione degli studiosi nel 1999 in occasione di una Conferenza sul tema organizzata a Firenze¹³⁸ ed è stato altresì toccato periodicamente dai Presidenti della Corte costituzionale, nel corso delle tradizionali conferenze stampa annuali¹³⁹.

4. Accesso incidentale alla Corte costituzionale: un sistema già efficace?

In modo ricorrente, nel corso degli ultimi 40 anni, numerosi docenti di diritto costituzionale hanno indicato la necessità di fornire una maggiore e più efficace tutela dei diritti fondamentali, all'interno dell'ordinamento italiano, tramite l'introduzione di un sistema di ricorso diretto individuale¹⁴⁰. Questo auspicio ricorrente è comprensibile alla luce del desiderio della dottrina e degli operatori del diritto, di estendere l'ambito di tutela dei diritti fondamentali a quelle situazioni soggettive che risultino escluse dalla tutela fornita dal ricorso incidentale¹⁴¹. E' tuttavia legittimo chiedersi se, ed in quale misura, l'introduzione di un ricorso diretto individuale risulterebbe realmente efficace nel far fronte ad alcuni dei presunti limiti e delle c.d. "zone d'ombra" del sistema italiano di giustizia costituzionale.

Tra i limiti strutturali che con maggiore frequenza si imputano al ricorso incidentale, possiamo citare l'impossibilità per la Corte costituzionale di giudicare della legittimità costituzionale delle fonti sub-primarie (es. regolamenti amministrativi), delle azioni dell'amministrazione e delle sentenze, ovvero il carattere intempestivo della tutela, in tutti i casi in cui si faccia questione della legittimità costituzionale di leggi elettorali¹⁴². E' nostra opinione, tuttavia, che l'adozione di un sistema di ricorso diretto incidentale per far fronte a tali limiti, offra vantaggi solo ipotetici, a fronte di innegabili rischi. La protezione dei diritti

¹³⁸ PROSPETTIVE DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE Adele Anzon, Paolo Caretti & Stefano Grassi eds., 2000). La Conferenza fu organizzata dal c.d. "Gruppo di Pisa" e si tenne a Firenze il 28-29 maggio 1999.

¹³⁹ Cfr. *La giustizia costituzionale nel 1997*, FORO ITALIANO, Feb. 11, 1998, 133: resoconto del conferenza stampa annuale del Presidente della Corte costituzionale Renato Granata. Cfr. anche: conferenza stampa annuale del Presidente della Corte costituzionale Valerio Onida, 20 gennaio 2005, disponibile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it (ultima visita ottobre 2011); Paolo Passaglia, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: qualche riflessione (ed una provocazione)*, disponibile a: www.joomla.ddp.unipi.it/documenti/persdoc/contributi/Ricorso_diretto_individuale.pdf (ultima visita ottobre 2011), ove l'autore esprime seri dubbi circa l'opportunità di introdurre il ricorso diretto del singolo in Italia, in base alle considerazioni espone dai due Presidenti della Corte.

¹⁴⁰ Cfr. Mauro Cappelletti, *LA GIURISDIZIONE COSTITUZIONALE DELLE LIBERTÀ*, *supra* nota 116; Valerio Onida, *La Corte e i diritti*, *supra* nota 125; Adele Anzon, *Per una più ampia garanzia dei diritti costituzionali dinanzi alla Corte: il ricorso individuale diretto*, in *LIBERTÀ E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE* (Vittorio Angiolini ed., 1992); Remo Caponi, *«Ciò che non fa la legge, lo fa il giudice, se capace»: l'impatto costituzionale della giurisprudenza della Corte di cassazione italiana*, in *AA.VV., ANNUARIO DI DIRITTO COMPARATO E DI STUDI LEGISLATIVI*, Esi, Naples, 2011.

¹⁴¹ Cfr. *LE ZONE D'OMBRA DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE. I GIUDIZI SULLE LEGGI*, (Renato Balduzzi & Pasquale Costanzo eds., 2007).

¹⁴² Cfr. Elisabetta Crivelli, *LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI*, *supra* nota 113, a p. 18.

fondamentali, a nostro modo di vedere, dovrebbe essere demandata in prima istanza al giudice ordinario, ed un sistema di ricorso diretto del singolo – se introdotto – dovrebbe essere strutturato in modo da rappresentare uno strumento meramente residuale ed integrativo.

In linea con questa impostazione, la Corte costituzionale italiana, attraverso la propria giurisprudenza, ha cercato di fare applicazione delle potenzialità insite nella modalità di ricorso incidentale, al fine di fornire una più ampia tutela dei diritti. Una delle strategie utilizzate dalla Corte è consistita nell'interpretare in modo espansivo le norme che regolano l'intervento dei terzi nelle udienze di fronte alla Corte costituzionale, ribaltando la propria precedente giurisprudenza che aveva escluso tassativamente questa possibilità¹⁴³. Inoltre, la Corte ha fatto uso del proprio potere di giudicare della “rilevanza” e “non manifesta infondatezza” della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo, al fine di accentuare i caratteri “decentrati” del modello di giustizia costituzionale italiano¹⁴⁴. Il Giudice costituzionale ha così ripetutamente sollecitato i giudici ordinari a porre in essere una “interpretazione adeguatrice”, e a risolvere direttamente – senza sollevare una questione di costituzionalità di fronte alla Corte – i dubbi di legittimità costituzionale che si dovessero presentare, in tutti quei casi in cui sia possibile interpretare la legge a sospetto di incostituzionalità in modo “costituzionalmente orientato”¹⁴⁵. Il vantaggio di questa pratica consiste nel porre in essere una più concreta e specifica (rispetto ai fatti di causa) determinazione della costituzionalità delle norme di legge, che si sostanzia in una decisione con meri effetti *inter partes*. Qualora, infatti, fosse la Corte costituzionale a pronunciarsi ritenendo fondata la questione di costituzionalità, la decisione avrebbe effetti *erga omnes*. Per effetto di ciò, la protezione dei diritti fondamentali risulta accresciuta.

In modo analogo, si ritiene che il ricorso incidentale non fornisca una tutela adeguata dei diritti in tutti quei casi in cui la questione di legittimità costituzionale debba essere affrontata tempestivamente¹⁴⁶. Ciò avviene nei casi in cui si faccia questione della costituzionalità di leggi fondamentali per il funzionamento del sistema democratico, la cui prima applicazione si collochi in un momento temporale antecedente rispetto al sorgere di una controversia, come è il caso, ad esempio, delle leggi elettorali¹⁴⁷.

¹⁴³ Cfr. Corte cost., sentenze no. 20/1982, no. 421/1991, nos. 314 e 315/1992 e no. 176/1996.

¹⁴⁴ Cfr. Mauro Cappelletti, *Questioni nuove (e vecchie) sulla giustizia costituzionale*, in GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 857 (1990).

¹⁴⁵ Cfr. Corte cost. sentenze nos. 347/1998, 349/1998, 418/1998, 450/1998, 283/1999 e 436/1999.

¹⁴⁶ Cfr. Elisabetta Crivelli, LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI, *supra* nota 113, a p. 47.

¹⁴⁷ Cfr. Crivelli, *supra*, nota 113, at 47. Con riferimento alle leggi elettorali, l'autrice ricorda come, già nel 1956, Piero Calamandrei avesse sottolineato la difficoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale tramite ricorso incidentale, nel caso in cui una legge elettorale avesse violato il principio di eguaglianza con riferimento al diritto di voto: Piero Calamandrei, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in RIVISTA DI DIRITTO PROCESSUALE 16 (1956).

Con riferimento alla categoria di atti che possono essere impugnati di fronte alla Corte per presunta incostituzionalità, l'art. 134 Cost. preclude alla Corte ogni possibilità di scrutinio di norme che abbiano grado sub-primario nella gerarchia delle fonti, tra cui, in particolare, norme secondarie quali i regolamenti amministrativi¹⁴⁸. Il Giudice costituzionale ha infatti costantemente affermato la propria competenza a giudicare della legittimità costituzionale delle sole leggi e degli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi). Tuttavia, in molti casi, come conseguenza di politiche di delegificazione¹⁴⁹, i regolamenti amministrativi risultano essere, in aree del diritto caratterizzate da un alto livello di tecnicità, l'unica fonte normativa a disciplina del settore. In questi casi, qualora tali regolamenti siano a sospetto di incostituzionalità, non è comunque possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale. L'introduzione di un meccanismo di ricorso diretto individuale fornirebbe, pertanto, tutela a situazioni soggettive lasciate altrimenti senza alcuna garanzia.

IV. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULLA NECESSITÀ DI ADOTTARE IL RICORSO DIRETTO IN ITALIA.

Gli esempi forniti dalle giurisdizioni europee analizzate nella Parte Prima di questo contributo, mostrano chiaramente che un sistema di ricorso diretto del singolo alla Corte costituzionale, può essere introdotto anche ad uno stadio avanzato nella vita di un ordinamento costituzionale, e non necessariamente al momento della sua istituzione. Tuttavia, proprio con riferimento a ordinamenti giuridici risalenti, riteniamo importante sottolineare come essi presentino esigenze di tutela diverse, rispetto a quelle emergenti in ordinamenti di recente democratizzazione. Infatti, se, nel caso di democrazie recenti, l'adozione di un sistema di ricorso diretto individuale può aumentare il grado di accettazione sociale e di legittimazione degli organi di giustizia costituzionale, ed offrire l'opportunità di sottoporre a scrutinio la legislazione risalente al precedente periodo storico – solitamente autoritario –, considerazioni diverse, a nostro modo di vedere, devono accompagnarsi alla valutazione sulla necessità di introdurre il ricorso diretto in ordinamenti costituzionali, quali quello italiano, che hanno già raggiunto piena legittimità e nei quali il Giudice costituzionale abbia già elaborato una considerevole giurisprudenza. In quest'ultimo caso, solo esigenze sostanziali di tutela di situazioni soggettive correntemente sprovviste di garanzia, dovrebbero consigliare l'adozione di questo sistema. Il dibattito relativo all'introduzione del ricorso diretto del singolo, pertanto, è strettamente collegato al livello di efficacia raggiunto dal ricorso incidentale nell'ordinamento italiano, anche alla

¹⁴⁸ Cfr. *ex multis* Corte Cost. no. 23/1989 e no. 456/1994.

¹⁴⁹ Attraverso politiche di "delegificazione" il Parlamento, in aree ad alto tasso di tecnicità precedentemente disciplinate da leggi, autorizza autorità amministrative ad adottare regolamenti. Data la necessità di aggiornamento frequente della disciplina di settore, la scelta della fonte regolamentare risulta infatti più appropriata, data la maggiore facilità di redazione ed approvazione. Sul punto si veda: Tommaso Giovannetti, *Delegificazione, regolamenti e atti amministrativi*, in *L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE* 467 (Roberto Romboli ed., 2006).

luce dei caratteri inediti che tale strumento ha assunto, grazie all'elaborazione della Corte costituzionale.

In Italia, l'impossibilità per il singolo di sollevare direttamente di fronte alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale, ha portato, nel corso del tempo, ad una valorizzazione del ricorso incidentale a fini di tutela dei diritti fondamentali. Nella visione originaria del costituente italiano, i giudici ordinari svolgevano funzioni di "portieri"¹⁵⁰ della Corte, in un processo ascendente attivabile attraverso il ricorso incidentale. Come abbiamo visto, infatti, spetta ai giudici ordinari decidere se sollevare una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte, in presenza di ben determinati requisiti di ammissibilità ("non manifesta infondatezza" e "rilevanza"). Tuttavia, a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, la Corte costituzionale italiana ha rovesciato questo processo, rendendolo – da ascendente – prevalentemente discendente. Il Giudice costituzionale italiano ha infatti riconosciuto ai giudici ordinari un ruolo importante, non solo nell'applicazione delle decisioni della Corte, ma anche, ed in modo più rilevante, nel porre in essere direttamente un limitato controllo di costituzionalità delle leggi (incluse quelle che dispiegano effetti sui diritti fondamentali della persona), con l'unico limite rappresentato dall'impossibilità per i giudici ordinari di disapplicare direttamente – cioè senza prima ricorrere alla Corte costituzionale – quelle leggi che ritengano incostituzionali (un compito che è riservato in modo ancora esclusivo alla Corte costituzionale¹⁵¹).

Sempre più spesso, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice ordinario, esortando il giudice *a quo* a fornire direttamente una un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge della cui costituzionalità si dubiti¹⁵². Prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, la Corte richiede quindi ai giudici, che essi tentino di interpretare la legge della cui costituzionalità si dubiti, in modo da attribuire ad essa un significato coerente con il dettato costituzionale, così da evitare, se possibile, una dichiarazione di incostituzionalità¹⁵³. Ciò implica che ogni qualvolta un giudice ordinario voglia sottoporre alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale, questi debba – a pena di inammissibilità della questione – non solo dimostrare la "rilevanza" della legge e la "non manifesta infondatezza" della questione, ma altresì che un'interpretazione

¹⁵⁰ Piero Calamandrei, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, p. XII.

¹⁵¹ E' opportuno ricordare, tuttavia, che i giudici ordinari disapplicano già – in Italia ed in tutti gli altri Stati Membri dell'Unione Europea – le leggi nazionali che ritengano in contrasto con la normativa europea.

¹⁵² Cfr. ad es., Corte Cost. no. 356/1990: «in principio, le leggi non si dichiarano incostituzionali perché è possibile darne una interpretazione incostituzionale, ma perché non è possibile darne una interpretazione costituzionale». Si veda anche Corte Cost. nos. 347/1998, 349/1998, 418/1998, 450/1998, 283/1999 e 436/1999.

¹⁵³ Mentre in Spagna questo è richiesto espressamente dall'art. 5.3 della *Ley Organica del Poder Judicial* (1985), in assenza di un'analogia disposizione, la Corte costituzionale italiana ha sviluppato questo requisito attraverso la propria giurisprudenza: cfr. Corte Cost. no. 356/1990. Sul punto, Tania Groppi, *The Italian Constitutional Court: Towards a "Multilevel System" of Constitutional Review?* 2 J. COMP. L. 100, 116 (2008).

costituzionalmente orientata è impossibile¹⁵⁴. Risulta chiaro come, in conseguenza di questa evoluzione, la protezione dei diritti fondamentali del singolo risulti accentuata e più tempestiva, in quanto posta in essere direttamente nel caso specifico di cui è causa. Inoltre, questa evoluzione comporta il significativo vantaggio di minimizzare gli effetti delle decisioni della Corte costituzionale sul sistema. Le sentenze dei giudici *a quo* hanno infatti, come noto, un'efficacia *inter partes*, contrariamente a quanto accade nel caso delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, che dispiegano invece un'efficacia *erga omnes*, oltre a determinare, in molti casi, un vuoto normativo nell'ordinamento. Questo "legame virtuoso" e collaborativo, instauratosi tra la Corte costituzionale ed i giudici ordinari, ha contribuito nel tempo a dissipare l'originaria sfiducia nei confronti degli organi giurisdizionali ordinari, che aveva caratterizzato gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e che rappresentò una delle ragioni dell'adozione di un modello accentrato di giustizia costituzionale¹⁵⁵.

Alla luce di questa evoluzione, è nostra opinione che l'introduzione di un sistema di ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale, specialmente nei casi in cui consenta l'impugnazione di sentenze del giudice ordinario ovvero amministrativo, presenti il rischio concreto di incidere negativamente su questo "legame virtuoso" accusando implicitamente i giudici ordinari di non fornire un'adeguata tutela dei diritti. Questo è il motivo per cui, mentre una parte della dottrina italiana auspica l'adozione di un meccanismo di ricorso diretto individuale in forma "ampia"¹⁵⁶, altri – la cui opinione ci sentiamo di condividere – guardano più favorevolmente all'introduzione di un ricorso diretto, a condizione che le decisioni dei giudici ordinari non possano essere oggetto di impugnazione¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Tania Groppi, *Corte costituzionale e principio di effettività*, 1 RASSEGNA PARLAMENTARE 189, 213 (2004). Si veda, *ex multis* Corte Cost. no. 343/2006: «il giudice (specie in assenza, come nel caso in esame, di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione di legittimità costituzionale solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione. Di qui il potere-dovere di questa Corte di verificare se il giudice rimettente, nel prospettare la questione di legittimità costituzionale, ha previamente adempiuto a tale dovere e se le ragioni da lui addotte per escludere la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione scaturiscono da un adeguato sforzo interpretativo».

¹⁵⁵ Cfr. Elisabetta Lamarque, *Interpreting Statutes in Conformity with the Constitution: The Role of the Constitutional Court and Ordinary Judges*, 1 IT. J. PUB. L. 91, 105 (2010) ove l'autrice cita Piero Calamandrei, *Corte Costituzionale e autorità giudiziaria*, 1 RIV. DIR. PROC. 8, 9 & 53 (1956) ed il riferimento di questi all'importanza di una «collaborazione attiva» tra la Corte costituzionale ed i giudici ordinari, che consenta ad essi di «lavorare assieme come due ruote dentate complementari e inseparabili di un singolo meccanismo procedurale» per il corretto funzionamento della giustizia costituzionale), disponibile a: www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2010_volume_1/IJPL%20volume%201_2010.pdf (ultima visita ottobre 2011).

¹⁵⁶ Cfr. Adele Anzon, *Per una più ampia garanzia dei diritti costituzionali*, *supra* nota 139, a p. 24; Remo Caponi, «Ciò che non fa la legge, lo fa il giudice, se capace», *supra* nota 139. E' questo il caso di Germania, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica di Slovacchia, Serbia, Slovenia, Spagna e Svizzera ove le sentenze risultano tra gli atti nei cui confronti è ammesso ricorso diretto individuale.

¹⁵⁷ Cfr. Romboli R., *Ampliamento dell'accesso alla Corte costituzionale e introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali*, in PROSPETTIVE DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE (Atti del

Da un diverso punto di vista, è nostra opinione che l'opportunità o meno di introdurre un sistema di ricorso diretto individuale, debba altresì essere valutata alla luce della possibilità per il singolo di ricevere tutela a livello sovranazionale tramite ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in caso di violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione EDU¹⁵⁸; ovvero la possibilità, sino dal 2007, di invocare una violazione dei diritti convenzionali direttamente di fronte ai giudici nazionali. Con riferimento a quest'ultimo punto, è opportuno sottolineare come la Corte costituzionale italiana, in quattro decisioni fondamentali¹⁵⁹, interpretando il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione¹⁶⁰, ha riconosciuto alla CEDU valore di "norma interposta" nella gerarchia delle fonti del diritto¹⁶¹. In conseguenza di ciò, la Convenzione risulta adesso direttamente applicabile nell'ordinamento italiano ed è parte del parametro di costituzionalità utilizzato dalla Corte costituzionale nel valutare la legittimità costituzionale della legge¹⁶².

Non vi è dubbio che un meccanismo di ricorso diretto individuale al giudice costituzionale ha la capacità di incidere sensibilmente su di un sistema di giustizia

Convegno di Firenze del 28-29 maggio 1999) 81 (Adele Anzon, Paolo Caretti & Stefano Grassi eds., 2000); Id., *"Torniamo alla Costituente": considerazioni in ordine all'introduzione di un ricorso diretto del singolo e delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale*, in 43 RIPE - REVISTA DO INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS, Bauru 31 (2008).

¹⁵⁸ Sulla base del sistema di ricorso individuale disciplinato all'articolo 34 della Convenzione EDU. Sul punto, si veda Cappelletti, *supra*, nota 143, dove l'autore afferma, a parziale revisione di quanto precedentemente affermato, che, alla luce della partecipazione dell'Italia al sistema regionale di tutela dei diritti umani istituito con la CEDU, l'adozione di un sistema di ricorso diretto individuale risulterebbe, sotto molteplici aspetti, ridondante. Si veda anche Crivelli, *supra* nota 113, a p. 150.

¹⁵⁹ Cfr. Corte cost. sentenze no. 348 e 349/2007; Corte cost. sentenze no. 311 e 317/2009 (le sentenze sono disponibili sul sito della Corte Costituzionale: www.cortecostituzionale.it (ultima visita ottobre 2011)). Cfr. anche Corte Cost. sentenza no. 80/2011, in cui si conferma la qualifica della CEDU come "norma interposta" dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Su queste quattro decisioni si veda Gianluca Gentili, *The status of the ECHR in the Italian hierarchy of sources as determined by the Italian Constitutional Court (Constitutional Court decisions ns. 348, 349/2007)*, in PALOMAR, disponibile all'indirizzo: www.unisi.it/dipec/palomar/italy001_2008.html#3 (ultima visita ottobre 2011); Id., *The Italian Constitutional Court and the legal status of the European Convention on Human Rights in the national legal system: positive competition between fundamental rights provisions (Constitutional Court decisions ns. 311, 317/2009)*, PALOMAR, disponibile all'indirizzo: www.unisi.it/dipec/palomar/italy009_2010.html#5 (ultima visita ottobre 2011).

¹⁶⁰ Art. 117, c. 1 Costituzione (It.), modificato nel 2001, il quale afferma che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», la CEDU rientrando, secondo la Corte costituzionale, nella seconda tipologia di obblighi.

¹⁶¹ Ciò significa che la Convenzione EDU, nella gerarchia delle fonti del diritto dell'ordinamento italiano, si situa su di un grado più alto della legge ordinaria, pur rimanendo comunque subordinata alla Costituzione.

¹⁶² Tuttavia, come sottolineato da Philipp Cede: "the ECHR's status does not reach the same level as [EU] law: As opposed to norms of [EU] law – which automatically prevail over contrary domestic legislation in such a way that any court must leave the conflicting domestic norm disappplied, conflicts between ECHR law and domestic legislation may not be resolved by ordinary Courts directly but must be referred to the *Corte Costituzionale*," Philipp Cede, *Report on Austria and Germany*, in THE NATIONAL JUDICIAL TREATMENT OF THE ECHR AND EU LAWS 55 (Giuseppe Martinico & Oreste Pollicino eds., 2010).

costituzionale, specialmente alla luce dei principali effetti negativi che ad esso si accompagnano: un significativo incremento del numero di ricorsi presentati che incide significativamente sulla funzionalità della Corte e sulla possibilità per questa di fornire una risposta tempestiva alle questioni di costituzionalità sollevate (come è accaduto in Spagna prima della riforma del 2007). A questi aspetti si somma anche una possibile delegittimazione dei giudici ordinari, specialmente nel caso in cui oggetto di ricorso diretto possano essere anche sentenze emesse da giudici ordinari ovvero amministrativi.

Il sistema di giustizia costituzionale italiano è stato capace, nel corso del tempo, mediante un'interpretazione evolutiva delle norme a disciplina del ricorso in via incidentale, di adattarsi e ridefinirsi, al fine di rispondere alle esigenze di tutela dei diritti scaturite dalle così dette "zone d'ombra" della giustizia costituzionale. Qualora il ricorso diretto individuale fosse introdotto, esso dovrebbe essere strutturato in modo da non incidere negativamente sul c.d. "legame virtuoso" stabilitosi tra Corte costituzionale e giudici ordinari. Alla luce di ciò, è nostra opinione che soltanto l'introduzione di una forma "limitata" di ricorso diretto, mediante l'individuazione di circostanze legittimanti specifiche, tassative e non generalizzabili, ed azionabile «contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi» – come sottolineato dalla Corte costituzionale in una delle sue sentenze¹⁶³ – risulti in linea con l'attuale stadio evolutivo del sistema di giustizia costituzionale italiano.

Questa forma "limitata" di ricorso diretto individuale dovrebbe trarre ispirazione dalle caratteristiche di quello che abbiamo precedentemente definito come il "modello europeo" di ricorso diretto, ricordando che la tutela dei diritti fondamentali dovrebbe trovare la propria sede privilegiata di fronte al giudice ordinario, e solo successivamente di fronte alla Corte costituzionale (ciò imponendo l'adozione di un requisito di previo esperimento dei rimedi giurisdizionali disponibili), ed esclusivamente nei casi in cui il ricorrente possa dimostrare il carattere inedito della questione (ovvero la fondamentale rilevanza di essa) ed un interesse personale, diretto e attuale all'annullamento dell'atto. L'indagine circa l'esistenza di questi requisiti dovrebbe essere condotta in modo stringente da parte della Corte costituzionale stessa, al fine di consentire alla Corte un controllo effettivo sul proprio carico di lavoro.

Per rispondere ad esigenze di certezza del diritto e di tutela sia del diritto di eguaglianza che del principio della separazione dei poteri, l'identificazione del catalogo dei diritti tutelati tramite ricorso diretto dovrebbe essere lasciata, a nostro avviso, al legislatore, ed il ricorso dovrebbe essere ammesso solo con riferimento ad azioni (e non omissioni) dei

¹⁶³ Il punto in questione fu infatti affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza 406 del 14 luglio 1989, al par. 3 delle "Conclusioni in punto di diritto." Secondo la Corte, le "zone d'ombra" possono essere affrontate «modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi)».

poteri pubblici, che si sostanzino in atti normativi primari ovvero secondari, ma in quest'ultimo caso, solo per quelle aree del diritto non disciplinate da leggi o atti con forza di legge¹⁶⁴. In linea con l'esigenza di certezza del diritto, ed al fine di tutelare l'eguaglianza di trattamento, si dovrebbe altresì individuare un termine entro il quale il ricorso possa essere esercitato, a pena di inammissibilità¹⁶⁵. Al fine di bilanciare questi severi requisiti di accessibilità, la legittimazione al ricorso dovrebbe essere attribuita sia a persone giuridiche che fisiche, e, in quest'ultimo caso, sia a cittadini che stranieri ed apolidi residenti in Italia¹⁶⁶.

Strutturato come ricorso in forma “limitata” – in contrapposizione alla forma “ampia” o ad ampia accessibilità, adottata nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale ed in Spagna prima del 2007 –, il ricorso diretto individuale potrebbe certamente integrare l'esistente ricorso in via incidentale, senza alterare l'equilibrio funzionale raggiunto tra giudici ordinari e Corte costituzionale. Inoltre, esso potrebbe efficacemente estendere la tutela per i diritti fondamentali alle “zone d'ombra” del ricorso incidentale, senza tuttavia sovraccaricare la Corte. Riteniamo infatti che, nel definire un meccanismo di accesso diretto del singolo alla Corte costituzionale, i redattori del progetto dovrebbero essere guidati dalla massima espressa da un illustre studioso italiano, secondo cui un sistema di giustizia costituzionale che operi in modo meno inclusivo ma più tempestivo, sarebbe certamente da preferirsi ad uno che operi con riferimento ad un maggior numero di fattispecie, ma in tempi lunghi¹⁶⁷.

UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUI SISTEMI EUROPEI DI RICORSO DIRETTO AL GIUDICE COSTITUZIONALE: SUGGERIMENTI E SPUNTI PER LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA

Sintesi: Dopo un inquadramento teorico sui modelli di ricorso diretto al Giudice costituzionale, la prima parte dell'articolo presenterà uno studio comparato della struttura dei sistemi di ricorso diretto individuale presenti in Austria, Belgio, Federazione Russa, Germania, Spagna, Svizzera, Turchia ed altri Paesi Membri del Consiglio d'Europa. La seconda parte darà conto dei progetti di introduzione del ricorso diretto del singolo

¹⁶⁴ La decisione sull'ammissibilità di un ricorso diretto avverso un regolamento dovendo essere demandata in modo esclusivo, come anticipato, al giudizio della Corte costituzionale.

¹⁶⁵ A nostro modo di vedere, il termine previsto per la promozione del ricorso non dovrebbe essere superiore ad un anno (come avviene in Germania e Croazia) ma neppure essere inferiore a sei mesi (come accade in Belgio) dalla data di entrata in vigore dell'atto. I termini diversi adottati in altre giurisdizioni (ad es. 2 anni in Albania, 3 mesi in Spagna, 2 mesi in Macedonia, Montenegro e Slovenia, 30 giorni in Svizzera) ci appaiono infatti troppo lunghi ovvero troppo brevi.

¹⁶⁶ Con la possibilità, tuttavia, per la Corte costituzionale di comminare sanzioni in caso di ricorsi che sia carenti dei requisiti fondamentali legittimanti l'accesso alla Corte, in analogia con il caso tedesco.

¹⁶⁷ Cfr. Mauro Cappelletti, *Intervento*, in LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE 399-400 (Giuseppe Maranini ed., 1966).

succedutisi in Italia sin dal 1948. La terza parte proporrà alcune conclusioni sull'opportunità di introdurre il ricorso diretto individuale in Italia, al fine di integrare la tutela offerta dal ricorso incidentale alla Corte costituzionale.

Parole chiave: Modelli di giustizia costituzionale. Ricorso diretto individuale al Giudice costituzionale. Ricorso incidentale. Diritto comparato. Cicli costituzionali. Consiglio d'Europa. Corte costituzionale italiana.

**UNA PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE LOS SISTEMAS EUROPEOS
DE RECURSO DIRECTO AL JUEZ CONSTITUCIONAL: SUGERENCIAS E
IDEAS
PARA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO**

Resumen: después de un análisis teórico de los modelos de recurso directo al Tribunal constitucional, la primera parte del artículo propone un estudio, desde la perspectiva del derecho comparado, de la estructura de los sistemas de recurso directo individual que están reconocidos por el derecho austríaco, belga, ruso, alemán, español, suizo, turco y por otros países del Consejo de Europa. La segunda parte tome en cuenta los proyectos que tienden a la introducción de recurso directo individual que han sido presentados en Italia desde 1948. La tercera parte, en conclusión, contiene una evaluación de la oportunidad de introducir recurso directo en Italia, con la finalidad de completar la protección garantizada por el recurso incidental frente al Tribunal Constitucional.

Palabras clave: modelos de justicia constitucional. Recurso directo ante el Tribunal Constitucional. Cuestión de inconstitucionalidad. Derecho comparado. Ciclos constitucionales. Consejo de Europa. Tribunal Constitucional Italiano

**A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON EUROPEAN SYSTEMS
OF INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT
TO THE CONSTITUTIONAL JUDGE: SUGGESTIONS AND IDEAS
FOR THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT**

Abstract: After a theoretical introduction to the systems of individual constitutional complaint, the first part of the article will provide a comparative study of such systems as adopted in Austria, Belgium, Germany, Russian Federation, Spain, Switzerland, Turkey and in other States signatories to the European Convention on Human Rights. The second part will describe proposals that since 1948 have been presented in Italy to introduce a direct constitutional recourse to the Italian Constitutional Court for protection of fundamental rights. The third part will offer some reflections on the actual advantages that adoption of the individual constitutional complaint would bring to the Italian legal system, in order to supplement the already existing *incidenter* control of constitutionality.

Keywords: models of judicial review. Individual constitutional complaint. *Incidenter* review. Comparative law. Waves of constitutionalism. Council of Europe. Constitutional Court of Italy.

Artículo recibido: 30.6.2011.
Artículo aceptado: 30.9.2011.