

“Torniamo alla Costituente”: considerazioni in ordine all’introduzione di un ricorso diretto del singolo e delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale

di Roberto Romboli, Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Pisa

1. Il dibattito in dottrina e le principali proposte di riforma.

La dottrina, nel corso dei cinquanta anni di funzionamento della giustizia costituzionale nel nostro paese, si è in varie occasioni interrogata circa l’opportunità di allargare l’accesso alla Corte costituzionale attraverso l’introduzione per via normativa di nuovi, ulteriori ricorsi ed ha discusso circa le differenti scelte e sugli elementi favorevoli o contrari che l’accoglimento dell’una o dell’altra soluzione avrebbe potuto comportare.

Ciò è accaduto sia a seguito di specifiche iniziative legislative di revisione costituzionale, sia con riferimento al particolare momento attraversato dalla giustizia costituzionale, sia in sede di bilancio sull’attività del Giudice costituzionale.

La prima occasione è conseguente alla presentazione di un disegno di legge costituzionale, in qualche misura espressione del periodo della c.d. guerra tra le due corti, con cui si introduceva la possibilità di un ricorso diretto contro le sentenze e le decisioni delle supreme magistrature, ordinaria ed amministrativa, per violazione o falsa applicazione di norme costituzionali ⁽¹⁾ e soprattutto alla ricorrenza di dieci anni di funzionamento della Corte costituzionale, per i quali fu organizzata a Firenze da Giuseppe Maranini una tavola rotonda su “la giustizia costituzionale” ⁽²⁾.

Nel corso di quest’ultima, mentre fu unanime il giudizio positivo nei riguardi del modo come si era fin allora realizzato il controllo sulle leggi attraverso la via incidentale, non si mancò di rilevare l’esistenza di “zone franche” ossia di una serie di leggi non aggredibili e quindi la necessità di prevedere nuove vie di accesso, tali da perfezionare il sistema esistente di giustizia costituzionale. In particolare Silvano Tosi pose l’alternativa tra riconoscere un potere di impugnativa, avente ad oggetto esclusivamente le leggi e gli atti aventi forza di legge, in capo ad un Procuratore generale presso la Corte oppure ad un determinato numero di parlamentari e di elettori, dichiarandosi favorevole alla seconda, specie per i problemi di natura politica che avrebbe comportato la nomina e la collocazione istituzionale del Procuratore. Il ricorso “politico” e quello “popolare” venivano dal relatore ritenuti tali da completarsi vicendevolmente, potendo essere l’uno e l’altro impiegati per scopi e ragioni differenti, né il rischio di politicizzazione del Giudice costituzionale, pur presente, era considerato tale da sconsigliare l’innovazione ⁽³⁾.

Mentre da parte di altri fu proposto un migliore utilizzo degli strumenti già a disposizione della Corte o una più ampia interpretazione dei presupposti e delle categorie processuali ⁽⁴⁾, l’ipotesi che

¹ Proposta di legge costituzionale n. 2870, presentata alla Camera dei deputati il 15 dicembre 1965, ad iniziativa dei deputati Cossiga ed altri.

Alla Corte era riconosciuto il potere di annullamento delle sentenze impugnate “per violazione da parte del giudice ordinario o amministrativo della sfera di attribuzioni assegnata dalle norme costituzionali ad altri organi non giurisdizionali o per altra violazione o falsa applicazione di norme costituzionali, anche se soltanto in occasioni di applicazione di altre norme di diritto”, anche come rimedio, tra l’altro, all’uso “sovrabbondante, e talvolta scopertamente polemico, del potere di non ammettere l’eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalle parti”.

² Gli atti sono raccolti nel volume *La giustizia costituzionale*, a cura di Maranini, Firenze, 1966, presentato con la dicitura “Nel decennale della Corte: difesa della giustizia costituzionale, difesa dello Stato!”.

³ TOSI, *L’introduzione al processo costituzionale di legittimità: spunti ricostruttivi*, in *La giustizia costituzionale cit.*, 230 ss., il quale rileva come “importante è che la Corte arrivi ad essere investita delle questioni di costituzionalità. Che poi esse siano strumentalizzate a fini di lotta politica, non ha gran peso: temere che possa esserne influenzato il giudice costituzionale (...) sarebbe non soltanto ingiurioso per la Corte, ma anche contraddittorio alla logica del sistema”.

⁴ In tal senso si espressero BRANCA, *Intervento*, in *La giustizia cit.*, 375-377 e 409-411, il quale rilevò come un ampliamento delle vie d’accesso fosse necessario fintanto che si trattava di eliminare le leggi ereditate dal precedente

alla fine raccolse i maggiori consensi fu quella, avanzata da Sandulli, di un'azione popolare, anche se, nelle intenzioni dell'illustre proponente, non doveva trattarsi di un'azione diretta da parte del cittadino, il quale avrebbe dovuto prima promuovere (indipendentemente dall'instaurazione di un vero giudizio) la questione davanti al giudice competente per materia che aveva il compito di verificarne la non manifesta infondatezza ⁽⁵⁾.

All'ipotesi di un'azione popolare nel senso più lato, si dichiararono favorevoli sia Maranini, in quanto essa avrebbe permesso alla Corte di valutare in tempo l'impugnazione di leggi eventualmente eversive o che lasciano una larga ombra di incertezza del diritto e per le quali è perciò necessario un intervento rapido e tempestivo ⁽⁶⁾, sia Predieri, per la considerazione che la proposta di Tosi avrebbe inevitabilmente richiesto l'attività di una forza politica organizzata, mentre la Corte doveva restare sganciata dal sistema dei partiti ⁽⁷⁾.

La tavola rotonda si concluse con la predisposizione di un testo di proposta di legge costituzionale secondo cui "tutti i cittadini, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore di una legge o di un atto avente forza di legge possono proporre direttamente l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale" ⁽⁸⁾.

Diversi anni dopo una seconda occasione di ampia discussione del tema dell'accesso fu rappresentata dal seminario organizzato dalla Corte costituzionale alla fine del 1989 ⁽⁹⁾, che si tenne anche in questo caso pochi mesi dopo la presentazione di un progetto di legge costituzionale che introduceva il ricorso diretto del singolo contro le leggi, gli atti aventi forza di legge, le sentenze e gli atti della pubblica amministrazione lesivi di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione, dopo aver esaurito i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa ⁽¹⁰⁾.

A favore della introduzione di un ricorso diretto si espresse Mario Patrono, il quale rilevò come fossero ormai da ritenersi superate le ragioni che avevano condotto i costituenti ad escluderlo e propose specificamente il ricorso diretto da parte di una frazione del corpo elettorale e della minoranza parlamentare, facendo in particolare riferimento al particolare momento politico che vedeva come necessario un rafforzamento dei poteri decisionali del governo. Ciò al fine di

regime fascista, mentre adesso ciò poteva rivelarsi un modo per bloccare le riforme del parlamento e CAPPELLETTI, *Intervento*, in *La giustizia* cit., 399-400, che pose in evidenza il rischio di un allungamento dei tempi, osservando come una giustizia costituzionale operante su vasta scala, ma sempre in ritardo, potesse essere peggiore di una giustizia tempestiva operante su scala incompleta.

⁵ SANDULLI, *Intervento*, in *La Giustizia* cit., 402 ss., il quale avanzò, per scartarle, anche l'ipotesi del riconoscimento alla Corte del potere di autosolleverne davanti a sé, senza limiti, questioni di costituzionalità e quella di un pubblico ministero presso la Corte e si espresse negativamente in ordine alla proposta di Tosi, per il rischio che il ricorso potesse essere utilizzato esclusivamente da parte di gruppi organizzati.

⁶ MARANINI, *Intervento*, in *La Giustizia* cit., 413-14.

⁷ PREDIERI, *Intervento*, in *La Giustizia* cit., 422-23, il quale osservò come, rispetto ad altri sistemi di giustizia costituzionale, il nostro è quello meno soddisfacente in quanto restano sottratte al controllo della Corte un larghissimo numero di questioni, non essendo previsto il ricorso diretto, né un sistema di controllo diffuso.

⁸ Ne dà notizia SPAGNOLI, *I problemi della Corte. Appunti di giustizia costituzionale*, Torino, 1996, 104.

⁹ Il Seminario si svolse nei giorni 13 e 14 novembre 1989 ed i relativi atti sono pubblicati nel volume *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990.

¹⁰ Proposta di legge costituzionale n. 4168, presentata alla Camera dei deputati il 3 agosto 1989, ad iniziativa dei deputati Andò ed altri.

Nel presentare il Seminario il presidente Saja (*Introduzione ai lavori del Seminario*, in *Giudizio "a quo"* cit., 7) fece espresso riferimento alla suddetta proposta di legge, rilevando che "il ricorso individuale (...) potrebbe veramente dare alla Corte il carattere pieno di supremo giudice, di supremo garante dei diritti individuali di tutti i cittadini", pur sottolineando la necessità di adottare lo stesso solo "dopo profonda riflessione" e "solo nei settori in cui vi sia un vuoto di garanzia".

Nel 1976 era stata presentata una proposta di legge costituzionale attraverso la quale si prevedeva il ricorso diretto da parte di un quinto dei membri di ciascuna camera, senza prevedere in proposito alcun tipo di limitazione (proposta di legge costituzionale n. 646, presentata alla Camera dei deputati il 21 ottobre 1976, ad iniziativa dei deputati Ballardini ed altri). Su di essa v. le osservazioni di D'ORAZIO, *In tema di legittimazione ad adire la Corte: tendenze e proposte di modifica*, in *Giur. cost.*, 1977, 1417 ss. e di CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali e l'accesso alla giustizia costituzionale*, Padova, 2003, 143.

consentire una tutela delle minoranze e di porre in diretto collegamento le forze sociali e politiche, anche di opposizione, con la Corte costituzionale, la quale sarebbe stata in grado ugualmente di mantenere il proprio ruolo di giudice, superando i pericoli di una sua politicizzazione⁽¹¹⁾.

L'ipotesi di un ricorso diretto fu invece giudicata negativamente dalla parte assolutamente maggioritaria di quanti, nel dibattito, intervennero sull'argomento, rilevando come il modo in cui si era realizzato il giudizio in via incidentale lasciava in pratica pochissime e limitate zone franche⁽¹²⁾ e come le stesse potessero essere coperte attraverso un'interpretazione più ampia dei presupposti del giudizio costituzionale e proponendo eventuali ipotesi specifiche e non generalizzabili di ricorso diretto⁽¹³⁾.

Contro l'introduzione di un ricorso diretto del singoli fu rilevato come lo stesso avrebbe necessariamente assunto il significato di una sfiducia nei confronti dell'operato dei giudici e posto in crisi il rapporto instauratosi tra Corte e autorità giudiziaria nell'ambito del giudizio incidentale, specie a seguito dello sviluppo assunto dalla c.d. interpretazione adeguatrice⁽¹⁴⁾ e fu posto in rilievo la sproporzione, evidente in altre esperienze di giustizia costituzionale, fra il numero dei ricorsi presentati ed il numero di quelli accolti, tale da mostrare la pretestuosità degli stessi e comunque anche la "politicità" delle valutazioni di ammissibilità dei medesimi da parte del Giudice costituzionale⁽¹⁵⁾.

Anche l'introduzione di un ricorso delle minoranze parlamentari fu ritenuta perlopiù non opportuna, rilevando in particolare come la stessa avrebbe assunto una portata radicalmente innovativa, mutando il volto concreto dell'incidentale con quello astratto ed avrebbe posto in mano alle forze di opposizione la possibilità di bloccare l'entrata in vigore di una legge, esaltando così il ruolo politico della Corte⁽¹⁶⁾ ed essendo maggiori gli inconvenienti creati rispetto ai problemi risolti⁽¹⁷⁾.

Nel 1997 il tema dell'accesso e della eventuale introduzione di ricorsi diretti alla Corte costituzionale fu esaminato nel corso di un incontro di studi tenutosi a Ferrara, per ricordare i duecento anni dall'istituzione della prima cattedra di diritto costituzionale in Europa⁽¹⁸⁾.

Nella sua relazione introduttiva Valerio Onida espresse una posizione decisamente favorevole alla introduzione di un ricorso diretto, fondata principalmente su due ordini di considerazioni. Il primo relativo alla presa d'atto della ormai diffusa applicazione della c.d. interpretazione adeguatrice

¹¹ PATRONO, *Corte costituzionale, giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale (note in margine al ricorso diretto alla Corte)*, in *Giudizio "a quo"* cit., 13 ss.

¹² Così CAPPELLETTI, *Questioni nuove (e vecchie) sulla giustizia costituzionale*, in *Giudizio "a quo"* cit., 31 ss.; SORRENTINO, *Considerazioni sul tema*, ivi, 242-243, il quale indicò, come unica lacuna veramente significativa, quella delle leggi elettorali e delle leggi provvedimento autoapplicative.

¹³ In tal senso ONIDA, *Relazione di sintesi*, in *Giudizio "a quo"* cit., 301 ss.

La Corte costituzionale, parlando di "zone franche" che possono venirsi a creare rispetto al giudizio di costituzionalità ha affermato che le stesse possono essere rimediate "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) (sent. 14 luglio 1989, n. 406, punto 3 del "considerato in diritto", *Giur. cost.*, 1989, 1831).

¹⁴ Cfr. CAPPELLETTI, *Questioni nuove* cit., 33-35; CERRI, *Azione, difesa, partecipazione nel giudizio incidentale, nei conflitti ed in alcune recenti proposte di riforma*, in *Giudizio "a quo"* cit., 258, il quale manifestò incertezza circa l'opportunità di "aspettare che sempre più questi giudici si permeino dei valori della Costituzione oppure privilegiare la più rapida attuazione di questi valori attraverso una riforma che ampli, anche sotto questo profilo, le vie di accesso alla Corte costituzionale".

¹⁵ FOIS, *Considerazioni sul tema*, in *Giudizio "a quo"* cit., 143 ss., il quale rilevò come un altro elemento di "politicità" sarebbe derivato dalla necessità, per la Corte, di scegliere la nozione di "diritti fondamentali" sulla quale concentrarsi e paventò il rischio che la rilevanza sociale attribuibile alla soluzione dei ricorsi individuali avrebbe potuto condurre la Corte a ridurre la sua attenzione verso il rispetto delle "regole del sistema", dimenticando che "se la garanzia dei diritti fondamentali è condizione pregiudiziale per il corretto funzionamento di tali regole, viceversa il rispetto delle regole stesse influisce profondamente, anche se indirettamente, sull'effettivo godimento dei suddetti diritti".

¹⁶ BARTOLE, *Rimedi de iure condendo e de iure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in *Giudizio "a quo"* cit., 151 ss.

¹⁷ LABRIOLA, *Considerazioni sul tema*, in *Giudizio "a quo"* cit., 215 ss.

¹⁸ Il Convegno si tenne nei giorni 2, 3 maggio 1997 ed i relativi atti sono pubblicati a cura di CARLASSARE, *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla prima cattedra in Europa*, Padova, 1998.

affidata al giudice comune che conduce a configurare un diritto casistico in luogo di un diritto per regole generali, in base alla quale ne derivò che sarebbe allora preferibile che la Corte potesse pronunciarsi direttamente sulla fattispecie concreta, operando direttamente ed in concreto "l'eventuale bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti che non appaia possibile od opportuno tradurre in una pronuncia di tipo 'normativo': come appunto avverrebbe se la Corte decidesse sul ricorso individuale che lamenta la lesione di un diritto fondamentale". Il secondo fondato sulla considerazione che una violazione dei diritti fondamentali può derivare proprio dall'applicazione della legge fatta dal giudice ed anche da un giudice di ultima istanza, per cui la necessità di prevedere, in questi casi, la possibilità di un ricorso diretto alla Corte (¹⁹).

Anche in questo caso la maggior parte degli interventi si espresse in termini assai più cauti e generalmente negativi rispetto all'introduzione di un ricorso diretto del singolo, osservando come ciò avrebbe condotto ad uno snaturamento del nostro sistema di giustizia costituzionale e come la tutela dei diritti fondamentali sia istituzionalmente ed adeguatamente realizzata da parte del giudice ordinario e amministrativo (²⁰), mentre il ricorso diretto avrebbe prodotto una deresponsabilizzazione dei giudici come organi remittenti ed innescato una certa conflittualità tra Corte e giudici, derivante dall'impugnazione davanti alla prima dei provvedimenti dei secondi (²¹). Più in particolare fu rilevato il carattere essenzialmente demagogico del ricorso diretto del singolo, il quale non si porrebbe come strumento per colmare le lacune del controllo sulle leggi attraverso la via incidentale, ma si dirigerebbe verso atti specifici che solo eccezionalmente sono leggi, rischiando di trasformare la Corte in una sorta di terza camera, nell'ipotesi di legittimazione al ricorso da parte delle minoranze parlamentari, oppure di quarto grado di giudizio, in quella di ricorso diretto individuale (²²).

Nel corso dello stesso anno (1997) la Commissione bicamerale procedette, com'è noto, all'elaborazione di un progetto di revisione costituzionale che prevedeva la riscrittura dell'intera seconda parte della Costituzione e quindi metteva mano pure alla disciplina della giustizia costituzionale.

Tra le differenti proposte avanzate figurava la previsione di tutta una serie di nuove vie di accesso, attraverso il riconoscimento di un'azione popolare, di un ricorso diretto da parte del Presidente della repubblica, della Corte dei conti, del ministro del tesoro, di comuni (o consorzi), comunità montane e città metropolitane (²³). Il progetto poi approvato dalla Bicamerale nel novembre dello stesso anno conteneva – oltre alla competenza sui ricorsi in materia di elezione del presidente della repubblica e delle relative cause di ineleggibilità e incompatibilità e di elezione dei parlamentari, nei casi stabiliti dalla Costituzione – il riferimento 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 costituzionale" e quello "da parte di un quinto dei componenti di una camera", sempre per violazione dei diritti fondamentali e sempre con rinvio alla legge costituzionale per stabilire "condizioni, limiti e modalità di proposizione".

¹⁹ ONIDA, *La Corte e i diritti* cit., 177 ss., spec. 188-190, il quale osservò come non sia da credere che il Giudice costituzionale giudichi necessariamente "meglio" dei giudici comuni, ma che l'esistenza di un'ultima istanza, rivolta a sanzionare solo ed esclusivamente eventuali violazioni di diritti fondamentali "potrebbe dare a questi ultimi un grado maggiore di effettività ed al cittadino la percezione del rilievo primario che ad essi l'ordinamento attribuisce di fronte all'insieme della macchina del potere, legislativo, amministrativo e giudiziario".

²⁰ In tal senso CHELI, *Intervento conclusivo*, in CARLASSARE, *Il diritto costituzionale* cit., 211-212.

²¹ Così BIN, *Intervento*, in CARLASSARE, *Il diritto costituzionale* cit., 220.

²² PIZZORUSSO, *Relazione di sintesi*, in CARLASSARE, *Il diritto costituzionale* cit., 229 ss., spec. 237-239.

²³ Veniva inoltre proposto di assegnare alla Corte costituzionale la funzione di controllare la costituzionalità dei regolamenti parlamentari, degli statuti regionali, dei regolamenti governativi, dei decreti-legge e/o della legge di conversione, di decidere circa il differimento degli effetti abrogativi del referendum, sulla incompatibilità dei membri del governo per conflitto di interessi, sulla decadenza dei parlamentari e lo scioglimento di partiti politici, in caso di violazione del giuramento di fedeltà alla nazione italiana o di perseguimento di finalità secessionistiche, di riconoscere alla Corte potere cautelare, la competenza penale sui giudici ordinari e speciali e sui magistrati del pubblico ministero e quella di interpretazione della Costituzione.

Molti ed approfonditi sono stati i commenti della dottrina con riguardo al progetto della Bicamerale in tema di giustizia costituzionale e si sono generalmente espressi in senso critico nei riguardi dello stesso⁽²⁴⁾.

Per quanto concerne il ricorso individuale, la previsione appariva assolutamente generica, facendo riferimento a qualsiasi comportamento (anche omissivo) dei pubblici poteri ritenuto lesivo di un diritto fondamentale del cittadino. Per come indicato nel progetto, l'istituto appariva infatti come una scatola vuota, un istituto ancora senza volto, che avrebbe potuto assumere i contenuti o le sembianze più diverse a seconda di ciò che avrebbe stabilito il futuro legislatore, mentre sarebbe stato comunque certamente più opportuno che certe scelte minime, tali da meglio caratterizzare l'istituto, fossero già contenute nel testo del progetto medesimo. Non fu infatti accolta la proposta, accettata in un primo momento dalla competente commissione della Bicamerale, di limitare costituzionalmente la possibilità di ricorso agli atti "avverso i quali non sia dato rimedio giurisdizionale", nè gli analoghi emendamenti al testo approvato il 30 giugno presentati dal senatore Elia.

In ordine al ricorso delle minoranze parlamentari valgono le stesse considerazioni fatte per il ricorso individuale circa l'assenza di elementi che possano dare all'istituto quelle caratteristiche minime che dovrebbero necessariamente essere contenute nella Costituzione. Appare in proposito quasi paradossale quanto affermato nella relazione Boato al progetto, dove si sostiene che il rinvio ad apposita legge costituzionale viene effettuato allo scopo di definire "la disciplina di dettaglio dell'istituto", quando addirittura mancava persino l'indicazione se il ricorso delle minoranze dovesse avere carattere preventivo o successivo rispetto all'entrata in vigore della legge da impugnare, con tutte le ben note e gravi conseguenze che una simile alternativa comporta.

Altro motivo di perplessità – accanto al rischio, da molte parti evidenziato, di una eccessiva politicizzazione o esposizione politica della Corte – era suscitato dalla limitazione operata, per l'istituto in esame, alla violazione dei diritti fondamentali, sembrando che, nella logica di coprire le zone franche, per i diritti fondamentali, già adeguatamente tutelati attraverso il giudizio incidentale, la previsione di un ricorso diretto del singolo fosse ampiamente sufficiente a coprire i "buchi" del sistema vigente, per cui non era facile comprendere la necessità di prevedere un altro canale di accesso alla corte con questo, specifico e limitato scopo.

Un esame approfondito ed un'ampia discussione sui problemi dell'accesso alla Corte costituzionale si svolsero due anni dopo a Firenze nell'ambito di uno dei Convegni annuali organizzato dal Gruppo di Pisa⁽²⁵⁾, in cui il tema fu affrontato con riguardo alle differenti competenze (esercitate o esercitabili) dalla Corte in una logica sia *de iure condito* che *de iure condendo*⁽²⁶⁾.

²⁴ Fra i molti commenti v. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano 1997, 139 ss.; PALADIN, *Corte costituzionale: aumentano le funzioni ma il futuro potrebbe portare la paralisi*, in *Guida al dir.*, 1997, 43, 65; PITRUZZELLA, *La giustizia costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, 1014; ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 833 ss.; AA.VV., *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale*, a cura di Dal Canto, Torino, 1998; SPAGNOLI, *Il rischio di un giudice costituzionale depotenziato*, in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, in *Quaderni del Ponte*, 1998, 305 ss.; BIENTINESI, *La Corte costituzionale nel progetto di riforma della Commissione bicamerale*, in *Gazz. giur.*, 1998, 4; CATELANI, *La Corte costituzionale*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di Caretti, Padova, 1998, 305 ss.; COSTANZO, MONTANO, *La giustizia costituzionale*, in COSTANTO, FERRARI, FLORIDIA, ROMBOLI, SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998, 403 ss.; GRASSI, *La Corte costituzionale come oggetto e come giudice delle riforme istituzionali*, relazione al Convegno in memoria di S.Tosi, Firenze 27 marzo 1998; AZZARITI, *La Corte costituzionale*, in *I costituzionalisti e le riforme*, a cura di Panunzio, Milano, 1998, Boll. 18; RUGGERI, *Prospettive di "democratizzazione" della giustizia costituzionale in Italia (annotazioni a margine del progetto elaborato dalla commissione parlamentare per le riforme costituzionali)*, in *Foro it.*, 1998, V, 236 ss.; CARDUCCI, *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, in *Quaderni cost.*, 1998, 315 ss.

²⁵ Il Convegno si tenne a Firenze il 28 e 29 maggio 1999 ed i relativi atti sono pubblicati a cura di ANZON, CARETTI e GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000.

²⁶ Le relazioni introduttive del dibattito ebbero ad oggetto l'accesso in via incidentale (Bianchi-Malfatti), il ricorso diretto dei singoli (Panizza), l'accesso nei procedimenti elettorali (Manetti), il ricorso delle minoranze parlamentari

2. L'introduzione di un ricorso diretto del singolo a tutela dei diritti fondamentali: le esperienze della Verfassunbeschwerde e dell'amparo spagnolo; l'ipotesi di un giudizio speciale davanti al giudice comune.

Le discussioni relative all'introduzione in Italia di qualche forma di ricorso diretto alla Corte costituzionale si sono svolte, in certi casi, in modo da accomunare quella tendente ad una migliore realizzazione della funzione di tutela dei diritti fondamentali del cittadino (ricorso individuale) con quella o quelle volte invece principalmente a rendere più efficace la funzione di eliminazione di leggi incostituzionali (azione popolare, ricorso di un Procuratore della Costituzione, delle minoranze parlamentari ecc.). La prima operante su un piano soggettivo e concreto, l'altra su quello oggettivo e astratto.

Se è indubitabile la connessione esistente tra i due aspetti, incidendo la realizzazione di una finalità indirettamente sul perseguimento dell'altra, questi meritano di essere visti separatamente, nella misura in cui appare necessario chiederci, dopo cinquanta anni di funzionamento della giustizia costituzionale, come essi abbiano realmente funzionato e quali indicazioni siano pertanto da trarre per quanti si pongano nell'ottica di una modificazione o integrazione del sistema attualmente vigente e concretamente realizzatosi.

Un esame che venisse condotto esclusivamente sulla base del dettato normativo (e di quello costituzionale in particolare), non potrebbe comunque non sottolineare una serie di elementi (carattere accentrato della competenza a giudicare sulle leggi, efficacia *erga omnes* delle pronunce di accoglimento, influenza delle vicende del rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*, ecc.) decisamente a favore di un ruolo della Corte volto principalmente allo scopo della eliminazione delle leggi incostituzionali, venendo quindi a fornire una tutela dei diritti fondamentali solamente in maniera indiretta, quale conseguenza del perseguimento del fine principale.

Appare comunque non condivisibile la tesi, pur autorevolmente sostenuta⁽²⁷⁾, secondo cui l'aver limitato l'accesso alla Corte alla via incidentale avrebbe fatto sì che questa si presenti sempre più come giudice della ragionevolezza delle scelte legislative e non come garante dei diritti fondamentali, in quanto i profili attinenti alla garanzia delle libertà sarebbero, nel complesso della giurisprudenza costituzionale, piuttosto marginali, concludendone che solo l'introduzione di un ricorso diretto consentirebbe di poter parlare di giurisdizione costituzionale delle libertà e di porre la Corte in una posizione di sovraordinazione rispetto a tutte le altre autorità pubbliche.

Una valutazione su come concretamente si è realizzato il controllo incidentale sulle leggi in Italia e sulla natura che ha quindi assunto il modello "vivente" di giustizia costituzionale, mostra infatti inequivocabilmente come la Corte abbia tendenzialmente assunto, in stretta correlazione e cooperazione con il giudice comune, sempre più il ruolo di giudice dei diritti e sempre meno quello di giudice delle norme⁽²⁸⁾ e come non si possa disconoscere che la effettiva consistenza e fisionomia dei diversi diritti fondamentali, ed in particolare l'individuazione dei limiti cui gli stessi possono ritenersi soggetti, è essenzialmente il frutto della giurisprudenza costituzionale⁽²⁹⁾, dal momento che il terreno su cui più proficuamente si è svolta l'opera della Corte di concretizzazione dei valori costituzionali è stata proprio quella dei diritti⁽³⁰⁾.

(Brunelli), quello delle minoranze linguistiche (Rigano), l'accesso nel giudizio in via principale (Salazar), quello delle province e dei comuni (Guzzetta), nei conflitti intersoggettivi (Mangia), nei conflitti tra poteri dello Stato (Cecchetti) e nel procedimento referendario (Conti). La relazione conclusiva fu svolta da Enzo Cheli.

²⁷ PALADIN, *La tutela delle libertà fondamentali offerta dalle Corti costituzionali europee: spunti comparatistici*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, a cura di Carlassare, Padova, 1988, 11 ss.

²⁸ Così CHELI, *Intervento conclusivo*, in *Il diritto costituzionale cit.*, 211.

²⁹ In tal senso ONIDA, *La Corte e i diritti cit.*, 179.

³⁰ Cfr. MEZZANOTTE, *Il problema della fungibilità tra eccezione di incostituzionalità e ricorso diretto alla Corte costituzionale*, in *Giust. e Cost.*, 1991, 78.

Con riguardo alla previsione di un ricorso individuale del singolo ⁽³¹⁾ viene in molti casi richiamata l'esperienza di altri sistemi di giustizia costituzionale, in larga parte simili al nostro, ed in particolare quella della *verfassunsbeschwerde* tedesca e quella dell'*amparo* spagnolo.

Le suddette esperienze sono troppo note per dover essere ricordate, né i limiti di questo scritto consentono di farlo adeguatamente ⁽³²⁾, mi limito solamente a ricordare come - pur nelle diversità che le contraddistinguono, specie per quanto concerne il tipo di atti impugnabili - in entrambi i casi si sono registrati un andamento ed una evoluzione del tutto simile.

In particolare mi riferisco all'altissimo numero dei ricorsi presentati, tale da soffocare l'attività del Giudice costituzionale e da incidere anche sul tempestivo adempimento delle altre funzioni ad esso attribuite, alla concentrazione dei ricorsi stessi sulla presunta violazione di alcune specifiche disposizioni costituzionali (soprattutto diritto di difesa e violazioni processuali), alla assoluta sproporzione tra i ricorsi presentati e quelli realmente esaminati nel merito, con una selezione preventiva di ammissibilità che ha portato all'esclusione di oltre il novanta per cento dei ricorsi stessi, alla eccessiva durata dei giudizi.

Tutto ciò ha comportato, in entrambe le suddette esperienze, una serie di successive modifiche legislative, non risolutive del problema, tendenti a creare filtri sempre più stretti e condizioni di ammissibilità - specie il necessario "significato giuridico-costituzionale fondamentale" del ricorso in Germania e la "manifesta carenza di contenuto costituzionale" come motivo di inammissibilità in Spagna - tali da comportare una modificazione sostanziale dell'istituto, avente natura tipicamente soggettiva, in "strumento al servizio della tutela e dello sviluppo del diritto costituzionale" ⁽³³⁾, con attribuzione quindi allo stesso di una valenza e di una funzione tipicamente oggettive.

A seguito di questo ne è, in certi limiti, derivato che il nostro sistema di accesso attraverso la via incidentale rispetto a quelle esperienze che conoscono il ricorso diretto individuale, partendo da presupposti diversi giungono poi, quanto a tutela reale dei diritti fondamentali del cittadino, ad un modo di operare assai simile. Nel giudizio incidentale infatti il controllo della nostra Corte, pur avendo ad oggetto la conformità di una legge alla Costituzione, si è poi realizzato sempre più guardando alla concretezza del caso da decidere e quindi alle conseguenze pratiche dell'applicazione della legge impugnata. Al contrario il ricorso diretto si è venuto a realizzare come un mezzo in grado di garantire solo un'occasionale e sovente intempestiva tutela al ricorrente, "accordata oltre tutto non tanto in una prospettiva di tutela soggettiva, quale la gravità della lesione

³¹ In senso favorevole alla introduzione nel nostro sistema di giustizia costituzionale del ricorso individuale alla Corte v., tra gli altri, MEZZANOTTE, *Il problema della fungibilità* cit., 80-81, il quale rileva come ciò derivi dalla centralità che, nel giudizio sulle leggi, ha assunto il riferimento alla ragionevolezza delle scelte del legislatore; ANZON, *Per una più ampia garanzia dei diritti costituzionali dinanzi alla Corte: il ricorso individuale diretto*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di Angiolini, Torino, 1992, 24 ss., la quale avanza la proposta di un ricorso diretto proponibile da chiunque e nei confronti di qualsiasi atto dei poteri pubblici, avente carattere straordinario e sussidiario ed attivabile solo per garantire i diritti fondamentali espressamente indicati; SPAGNOLI, *I problemi della Corte* cit., 101 ss.; SICLARI, *Verso il ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali?*, in *Par condicio e Costituzione*, a cura di Modugno, Milano, 1997, 129 ss., il quale prospetta l'ipotesi di un ricorso diretto, avente ad oggetto le leggi e gli atti aventi forza di legge, attivabile in via residuale e solamente in caso di effetti lesivi diretti; CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali* cit., 174 ss., la quale vede il ricorso diretto come la via necessaria a garantire la tutela della legalità costituzionale, in quanto esperibile sia di fronte a leggi incostituzionali, sia nel caso in cui sia lo stesso giudice a non attenersi ai principi costituzionali oppure allorchè questi, sbagliando, non sollevi incidente di costituzionalità.

³² In ordine alla *Verfassungsbeschwerde* v., per tutti, LUTHER, *La Verfassungsbeschwerde tedesca: mito o meta?*, in *Prospettive di accesso* cit., 529 ss. e *La giustizia costituzionale nella Repubblica federale di Germania*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di Luther, Romboli e Tarchi, Torino, 2000, 159 ss.; HABERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000; CERRINA FERONI, *Giurisdizione costituzionale e legislatore nella repubblica federale tedesca*, Torino, 2002.

Sull'*amparo* v., per tutti, PEREZ TREMPES, *El recurso de amparo*, Valencia, 2004; *La reforma del recurso de amparo*, a cura di Perez Tremps, Valencia, 2004; *Jurisdiccion constitucional y judicial en el recurso de amparo*, a cura di Viver Pi-Sunyer, Valencia, 2006.

In chiave comparata v. ANZON, *Il ricorso individuale di costituzionalità in Germania federale, Austria e Spagna*, in *Pol. dir.*, 1989, 330 ss.

³³ Così, espressamente, HABERLE, *La Verfassungsbeschwerde* cit., 60.

subita, ma prevalentemente in un'ottica di tutela oggettiva quale la maggiore o minore idoneità del caso a costituire 'veicolo' per la risoluzione di questioni di interesse generale" (34).

Una conferma di tale evoluzione si può trarre dal progetto di riforma della giustizia costituzionale, recentemente presentato in Spagna al *Congreso de los Diputados* (35), con lo scopo di affrontare le difficoltà di funzionamento e gli inconvenienti manifestatisi nei venticinque anni di funzionamento del *Tribunal constitucional*, specie a seguito dell'altissimo numero dei ricorsi di *amparo* presentati ogni anno ed in continuo aumento (36).

La riforma tende a perseguire tale finalità, da un lato, attraverso la valorizzazione dell'*amparo* giudiziario, nella considerazione che la tutela dei diritti fondamentali debba essere garantita principalmente attraverso l'opera dell'autorità giudiziaria comune e, in questo senso, si provvede a modificare il regime delle nullità processuali, da far valere davanti al giudice comune, senza la necessità di richiedere l'intervento del *Tribunal constitucional* (37). Dall'altro lato la riforma incide direttamente sulla disciplina dell'*amparo*, con la quale si viene ad invertire l'onere della prova, ponendo a carico del ricorrente l'onere di dimostrare l'ammissibilità del ricorso, mentre il *Tribunal* verrebbe chiamato a valutare non più l'esistenza di cause di inammissibilità, quanto la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, per cui si è parlato da alcuni (38) della introduzione di una forma di pseudo certiorari.

Il carattere oggettivo dell'*amparo* viene ulteriormente evidenziato ed accentuato in quanto l'ammissibilità dello stesso si fonda su tre criteri che debbono giustificare una decisione di merito del *Tribunal* fondati sul particolare valore costituzionale da valutare in relazione alla sua importanza: a) per l'interpretazione della Costituzione; b) per l'applicazione e l'efficacia giuridica della stessa; c) per il contenuto e l'oggetto del diritto fondamentale. Il ricorrente dovrà dimostrare la sussistenza di tali condizioni ed in particolare sembra potersi derivare che l'*amparo* sarà ammissibile solamente allorché ponga la necessità di una interpretazione della Costituzione non ricavabile da precedenti interventi del *Tribunal constitucional* o si chieda una modifica della giurisprudenza costituzionale, perché, diversamente, dovrà essere il giudice comune ad operare, rifacendosi ed applicando l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale (39).

Una valutazione in ordine all'opportunità oggi del riconoscimento al singolo del diritto a ricorrere direttamente alla Corte non può prescindere da una riflessione circa le finalità che si intendono perseguire con l'introduzione del ricorso stesso. Se, in altri termini, si vuole con ciò superare quelle innegabili "strozzature" del sistema incidentale di cui abbiamo parlato oppure si vuole introdurre

³⁴ In tal senso TIRIO, "Maschera" e "volto" del ricorso individuale di costituzionalità, in *Percorsi attuali della giustizia costituzionale*, a cura di Costanzo, Milano, 1995, 163.

³⁵ Proyecto de ley organica 25 novembre 2005, n. 60-1, con la quale si modifica la legge organica 3 ottobre 1979 n. 2 sul *Tribunal constitucional*.

³⁶ I ricorsi di *amparo* presentati nel corso dell'anno 2005 sono stati 9476, a fronte dei 7814 dell'anno precedente. Anche in Germania i numeri sono piuttosto alti: negli ultimi 5 anni è stata presentata una media di circa 5000 ricorsi annui (4.967 nel 2005), con una media di accoglimento bassissima, che si aggira intorno al 2 %.

³⁷ Viene in particolare modificato l'art. 241 della legge organica sul potere giudiziario, nel senso che, eccezionalmente, può essere chiesta la dichiarazione di nullità di atti fondata sulla violazione dei diritti fondamentali, sempre che non sia stato possibile denunciarlo prima che sia pronunciata la decisione che chiude il processo e sempre che tale decisione non sia suscettibile di ricorso ordinari o straordinari.

³⁸ TUR AUSINA, *El recurso de amparo constitucional espanol: sintomas de una tutela debilitada*, in *Le zone d'ombra della giustizia* cit.

Sul progetto di riforma richiamato nel testo v. FOSSAS ESPADALER, *El proyecto de reforma de la ley organica del Tribunal constitucional*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2006, 184 ss.

³⁹ La riforma prevede altresì un rafforzamento del ruolo delle parti private nel giudizio incidentale sulle leggi, specie attraverso la possibilità, oggi esclusa, di costituirsi nel giudizio costituzionale, nonché il potere del *Tribunal constitucional* di dichiarare la mera incostituzionalità di una legge (senza farne derivare l'eliminazione della stessa dall'ordinamento) oppure di dilazionare gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità fino al termine massimo di tre anni.

una sorta di quarto grado di giudizio che serva principalmente a consentire alla Corte di pronunciarsi in ultima istanza sulle sentenze dei giudici ⁽⁴⁰⁾.

D'altra parte il valore simbolico che il ricorso diretto verrebbe ad assumere per la presa di coscienza del significato e del valore dei diritti fondamentali tutelati, nonché il ruolo dello stesso allo scopo di una penetrazione e diffusione a livello sociale dei valori costituzionali ⁽⁴¹⁾, sembrerebbero meglio riferibili al momento in cui la Costituzione entra in vigore, mentre paiono perdere gran parte del loro significato dopo quasi sessanta anni di vigenza e cinquanta anni di giustizia costituzionale, la quale credo abbia ampiamente contribuito alla realizzazione delle finalità di cui sopra.

L'inevitabile esistenza di "strozzature" e di "strette" che il nostro sistema di giustizia costituzionale ha mostrato in questi cinquanta anni nella tutela dei diritti fondamentali, nonché la possibilità, forse più frequente di quanto a prima vista possa apparire, di non trovare un giudice sensibile ai dubbi di costituzionalità avanzati dalle parti di un giudizio, impone una riflessione circa l'indicazione di possibili rimedi e innovazioni allo scopo di superare o ridurre le zone franche e le zone d'ombra in questi anni manifestatesi.

Crediamo si debba innanzi tutto convenire che il sistema attuale, sulla base della esperienza e dei risultati raggiunti, ha senz'altro dato in generale una buona prova, per cui parrebbe necessario operare al fine di migliorarlo, movendosi nella stessa lunghezza d'onda, anziché di operare interventi tali da produrre la sua destrutturazione.

Il sistema attuale trova il suo elemento centrale nei giudici comuni, vero perno di garanzia delle situazioni soggettive e dei diritti costituzionali nel nostro paese, per cui un miglioramento dello stesso non può non comportare, prima di ogni altra cosa, il rafforzamento dell'autonomia, della indipendenza e quindi della imparzialità del giudice e l'impegno a garantire una maggiore efficienza della macchina giudiziaria.

In questa linea potremmo pensare ad un procedimento speciale, sul tipo dell'*amparo* giudiziario spagnolo, per la tutela dei diritti costituzionali, vale a dire un procedimento più rapido ed agile con cui far valere la violazione degli stessi davanti al giudice comune ⁽⁴²⁾, al quale potrebbe essere riconosciuto il potere di concedere una tutela cautelare immediata, ad evitare il verificarsi di danni irreparabili.

Nell'ambito dell'apposito giudizio il giudice, ricorrendone i presupposti, avrebbe la possibilità di investire la Corte costituzionale della questione di costituzionalità della legge o dell'atto avente forza di legge ritenuto in possibile contrasto con il diritto costituzionale invocato e potremmo anche pensare alla ulteriore possibilità, per colui che non ha trovato nei vari gradi del giudizio un giudice disposto a sollevare la questione, di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale oppure, preferibilmente, potrebbe essere previsto un obbligo, per il giudice di ultima istanza, di rimettere la

⁴⁰ Una generica ed ampia previsione di ricorso diretto dei singoli per la tutela dei diritti fondamentali non potrebbe non apparire di per sé come una valutazione non del tutto positiva delle garanzie finora offerte dai giudici e lo strumento sarebbe, con ogni probabilità, utilizzato principalmente nei confronti delle decisioni degli stessi, tanto che potrebbe dirsi che, mentre il giudizio incidentale è in mano ai giudici, il ricorso diretto è "contro" i giudici.

Una simile volontà appare ad esempio evidente in alcuni emendamenti presentati dal sen. Cossiga durante i lavori della Bicamerale, con cui si chiedeva di allargare la competenza della Corte "al ricorso contro le sentenze definitive per violazione o falsa applicazione di norme costituzionali" o in quanti hanno sostenuto la necessità del ricorso diretto del singolo in considerazione del "sempre più frequente abuso dei giudici in sede di deliberazione (filtro) delle questioni di costituzionalità", rilevando che la Corte costituzionale, "di fronte all'uso arbitrario del potere giudiziario che si trasforma in lesione dei diritti fondamentali della persona umana (...) non ha modo di essere investita tempestivamente (cioè subito) della questione, poiché solo il giudice in ipotesi autore della lesione, è arbitro del rinvio alla Corte della questione stessa" (BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998, 69-70).

⁴¹ Per l'attribuzione ed il riconoscimento di tale funzione alla previsione del ricorso diretto in Germania, v. RITTERSPACH, *Lineamenti della giurisprudenza del tribunale costituzionale della Repubblica federale tedesca*, in *La giustizia costituzionale* cit., 303 ss., spec. 308-310; HABERLE, *La Verfassungsbeschwerde* cit., 41 ss.

⁴² A favore di un ricorso individuale per violazione dei diritti dell'uomo davanti alla Corte costituzionale oppure davanti ad un'istanza giurisdizionale *super partes*, v. CONFORTI, *L'immunità dei parlamentari dalla giurisdizione civile e la Convenzione europea dei diritti umani*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, II, 80.

questione di costituzionalità propostagli alla Corte costituzionale, riconoscendo allo stesso solamente il filtro della rilevanza, ma non anche quello della non manifesta infondatezza⁽⁴³⁾.

Si tratterebbe in questi casi evidentemente di un ricorso avente ad oggetto non la sentenza del giudice o la denuncia di una violazione da parte di questi del diritto fondamentale (il che trasformerebbe la Corte in un giudice di grado ulteriore), ma sempre il contrasto tra una legge o atto avente forza di legge e la Costituzione⁽⁴⁴⁾

Attraverso la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte, questa verrebbe quindi posta in condizione di proseguire sulla linea intrapresa negli ultimi anni di valorizzazione dell'apporto del giudice e quindi dell'opera di collaborazione con lo stesso, rafforzando il ruolo della Corte costituzionale come quello di un soggetto che fissa i principi generali e quindi decide la "politica" dei diritti fondamentali e dei loro limiti, lasciando poi ai giudici comuni l'applicazione concreta di quei principi.

3. L'introduzione di un ricorso diretto a tutela della costituzionalità delle leggi: l'azione popolare, il ricorso di una frazione del corpo elettorale e quello della minoranza parlamentare.

Con riguardo alla presenza di specifiche vie di accesso al giudizio costituzionale, attraverso le quali far valere, in astratto ed in senso oggettivo, la contrarietà di una legge ai principi costituzionali, risulta, anche dal confronto con esperienze di altri paesi, che il nostro sistema ne è sostanzialmente privo, dal momento che il ricorso diretto dello Stato e delle regioni è impiegato quasi esclusivamente a far valere eventuali vizi di competenza della legge statale o regionale.

La via incidentale quindi, tendente per sua natura alla tutela dei diritti fondamentali ed ispirata quindi principalmente ad una logica di carattere soggettivo, è venuta inevitabilmente a svolgere un ruolo di supplenza rispetto ad altri canali di accesso più idonei a rappresentare alla Corte l'aspetto oggettivo della eliminazione di leggi incostituzionali. Da qui la difficoltà, derivante essenzialmente dal presupposto della rilevanza-concretezza, di portare certe leggi in maniera efficace e tempestiva davanti alla Corte - come pare mostrare l'esperienza di questi ultimi anni ricordata da Pizzorusso nella introduzione a questo volume - anche quando si ritenga che le stesse siano approvate in violazione della Costituzione in ragione della *ratio* generale ad esse sottesa, più che (o oltre che) delle singole specifiche disposizioni.

Allo scopo di pensare, anche in questo caso, ad alcune possibili soluzioni attraverso le quali dotare in proposito anche la nostra Corte costituzionale di una via d'accesso più propria rispetto a quella incidentale, potremmo in certo senso "tornare alla Costituente", nel senso cioè di riprendere in esame - ovviamente sulla base della esperienza maturata in questi cinquanta anni di funzionamento della giustizia costituzionale - quelle ipotesi allora avanzate e poi non inserite, senza che sulle stesse si fosse svolta una vera e propria discussione e senza quindi una meditata riflessione.

L'ipotesi di un'azione popolare, esercitata da qualsiasi cittadino parrebbe porre, forse in maniera aggravata, il reale rischio di una sostanziale paralisi dell'attività della Corte a seguito del presumibile altissimo numero dei ricorsi, ripetendo i difetti già evidenziati per il ricorso individuale⁽⁴⁵⁾.

⁴³ Secondo L. AZZENA (*Valorizzazione degli elementi di "diffusione" del sistema di giustizia costituzionale e tutela dei diritti*, in *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, a cura di Malfatti, Romboli e Rossi, Torino, 2002, 391 ss.) si potrebbe prevedere un ricorso diretto a favore del cittadino che non abbia potuto giovare di una pronuncia della Corte per essere stata la questione dichiarata ripetutamente inammissibile, ad evitare che i diritti del singolo siano privi di tutela a causa della scarsa perizia del giudice.

⁴⁴ Ciò parrebbe porsi in armonia con la disciplina attuale nella parte in cui esclude la impugnabilità della decisione del giudice comune di manifesta infondatezza, ma consente alla parte di ripresentare la medesima eccezione negli ulteriori gradi del giudizio.

⁴⁵ Nel progetto presentato alla Costituente da Leone l'esclusione dell'azione popolare veniva giustificata dal relatore nella considerazione che "dell'opinione pubblica devono farsi interpreti gli organi legittimati ad agire e lo stesso

Anche con riguardo al ricorso promosso da parte di un determinato numero di cittadini elettori potrebbero nutrirsi seri dubbi, sembrando poco consono alla proposizione di una questione di costituzionalità l'iniziativa popolare effettuata attraverso una raccolta di firme, la quale finirebbe per avere inevitabilmente un significato quasi esclusivamente politico, anziché tecnico-giuridico e per somigliare assai, *mutatis mutandis*, alla raccolta di firme per la richiesta di referendum per abrogare una legge⁽⁴⁶⁾. La fissazione poi di un numero troppo basso di firme, oltre alla scarsa rappresentatività, rischierebbe di trasformarsi in una azione popolare, con i difetti di cui sopra, mentre lo stabilire un alto numero di sottoscrizioni verrebbe ad assegnare lo strumento solo a gruppi organizzati o ai partiti politici.

Una soluzione, già avanzata alla Costituente⁽⁴⁷⁾, sulla quale riflettere potrebbe essere quella del ricorso da parte della minoranza parlamentare.

Contro questa ipotesi le obiezioni avanzate si sono fondate principalmente su tre ordini di ragioni: il timore di un uso ostruzionistico del ricorso allo scopo di bloccare l'attività normativa delle camere; il pericolo di un alto numero di ricorsi, tale da influire negativamente sul funzionamento della Corte; l'aumento del tasso di politicità che tale istituto comporterebbe per il giudizio costituzionale. Per quanto concerne la prima, essa potrebbe essere ampiamente superata stabilendo la natura successiva, e non preventiva, del ricorso, il quale non impedirebbe quindi – al pari di quanto accade per l'impugnazione diretta da parte dello Stato e delle regioni – l'entrata in vigore della legge impugnata, potendosi al più riconoscere, come previsto dalla legge "La Loggia" per il ricorso diretto di cui sopra, un potere cautelare di sospensione dell'atto impugnato per specifiche ragioni ed in casi del tutto eccezionali.

Per la seconda, le esperienze degli altri paesi europei che, quasi tutti, conoscono il ricorso delle minoranze parlamentari⁽⁴⁸⁾, potrebbe servire a tranquillizzare in proposito, non risultando infatti che in alcuno di essi il numero dei ricorsi sia mai stato elevato (anzi spesso si è verificato il contrario) ed abbia comunque comportato problemi per il normale funzionamento del Tribunale costituzionale. Ciò nonostante al fine di porre un freno sarebbe possibile, per quanto certamente non facile, pensare ad una limitazione della categoria degli atti impugnabili, anche attraverso l'indicazione degli stessi (ad es. leggi elettorali, regolamenti parlamentari, decreti-legge o leggi delega) e comunque ciò potrebbe anche derivare dalla previsione di un numero non esiguo di parlamentari necessario per proporre il ricorso (ad esempio lo stesso numero – un quinto dei componenti ciascuna camera – richiesto dalla Costituzione per proporre un referendum oppositivo, ai sensi dell'art. 138 Cost.), che servirebbe anche ad attribuire natura maggiormente rappresentativa

pubblico ministero presso la Corte medesima" e per il timore che il riconoscimento di quella avrebbe potuto condurre ad un eccesso di lavoro per la Corte, tale da paralizzarne il funzionamento.

⁴⁶ BARTOLE (*Rimedi de iure condendo cit.*, 155) si domanda come sarà regolata la convivenza tra la *saisine parlementaire* e la richiesta di referendum abrogativo delle leggi, rilevando che "è innegabile che i due istituti vengono in qualche modo a sovrapporsi, offrendo due alternative – suscettibili in teoria di successivo esperimento nel tempo – a chi vuole contestare una legge".

⁴⁷ In sede di sottocommissione della Commissione dei Settantacinque l'ipotesi di una legittimazione delle minoranze parlamentari fu criticata soprattutto da parte della componente comunista, in ragione del carattere non frazionabile dell'organo parlamentare, mentre altri rilevarono come poteva essere all'uopo più adatto l'istituto del referendum abrogativo, allorché la controversia poggiasse su motivi che richiedessero valutazioni prevalentemente politiche.

In sede di discussione parlamentare su quelle che diverranno le leggi attuative del 1953 fu presentato un emendamento attraverso il quale si faceva notare come la vera funzione della Corte, come organo delle garanzie costituzionali, trovava la sua base proprio nell'iniziativa esercitata in via d'azione e come l'Assemblea costituente l'avesse esclusa senza fornire di ciò adeguata motivazione, per cui pareva opportuno riconoscere quanto meno la possibilità della minoranza parlamentare di adire la Corte con riguardo ad una legge incostituzionale approvata dalla maggioranza. La competente commissione parlamentare ed il governo si dichiararono contrari all'emendamento, adducendo non motivi di merito, ma anzi "dolendosi" di non poterlo accogliere, per ragioni di carattere sistematico, avendo ormai la legge posto in essere tutta l'organizzazione ed il funzionamento della Corte, che sarebbero stati da rivedere completamente dopo l'introduzione di una modifica così radicale.

⁴⁸ In ordine al ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, v. in particolare, anche con riferimento alle esperienze di altri paesi, MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, 1992; D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, 1996.

al ricorso. L'alto numero delle firme di parlamentari richiesto e la conseguente assunzione di responsabilità politica nei confronti dei propri elettori circa l'utilizzo dello strumento dovrebbe scoraggiare dal proporre questioni senza la dovuta riflessione, anche e soprattutto circa la fondatezza dei dubbi di costituzionalità, ad evitare di essere a più riprese smentiti dalle pronunce della Corte costituzionale ⁽⁴⁹⁾.

L'obiezione certamente più seria, e per molti aspetti fondata e condivisibile, è quella relativa ai rischi, insiti nello strumento in esame, di una eccessiva politicizzazione o esposizione politica della Corte, tanto che si è affermato che con il ricorso delle minoranze parlamentari si viene ad aprire non una finestra, ma una porta alla politicizzazione della Corte ⁽⁵⁰⁾.

Per la Corte costituzionale sarebbe senza dubbio più difficile mantenere il proprio carattere di "giudice", una volta riconosciuta la possibilità di impugnare una legge subito dopo la sua approvazione ed entrata in vigore, quando essa non ha avuto modo di essere concretamente applicata e non si è pertanto potuto creare alcun "diritto vivente", specie nell'esercitare il giudizio di ragionevolezza attraverso il bilanciamento tra diversi valori costituzionali ⁽⁵¹⁾.

La previsione della sola via incidentale ed il mancato inserimento del ricorso delle minoranze parlamentari ha certamente meglio consentito alla Corte costituzionale di esprimere la sua vocazione "giurisdizionale" e trovare quindi una determinata collocazione e legittimazione nel sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione.

Ci potremmo adesso chiedere se dopo cinquanta anni di funzionamento, in considerazione della posizione di assoluto prestigio ormai acquisita dalla Corte e della cospicua e diffusa elaborazione dei principi costituzionali prodotta dalla propria giurisprudenza, sia possibile prevedere, senza gravi rischi, una via di accesso, quale quella del ricorso delle minoranze parlamentari ⁽⁵²⁾, tale da consentire al Giudice costituzionale un controllo astratto sulla legge e da porlo così nella condizione di verificare anche la conformità alla Costituzione di leggi in maniera più generale, senza la necessità cioè di passare attraverso il filtro della rilevanza, il quale comporta, tra l'altro, che la demolizione di una legge richieda spesso un numero elevato di specifiche eccezioni sollevate dall'autorità giudiziaria e di conseguenti pronunce di illegittimità incostituzionale.

⁴⁹ In senso analogo anche BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001, 196 ss.

⁵⁰ Intervento di ELIA alla seduta della Bicamerale del 23 ottobre 1997.

⁵¹ La Corte potrebbe trovarsi a dover svolgere il suo giudizio subito dopo quello, analogo, espresso dal parlamento, con il rischio che la stessa, rinunciando al suo ruolo, potrebbe rimettersi alla discrezionalità del legislatore oppure essere interamente compresa nella valutazione politica.

⁵² Per una posizione contraria, variamente articolata, rispetto all'opportunità di un inserimento del ricorso diretto delle minoranze parlamentari, v. ANZON, *Per una più ampia garanzia dei diritti* cit., 26; BARTOLE, *Rimedi de iure condendo* cit., 151 ss.; SPAGNOLI, *I problemi della Corte* cit., 109; AZZARITI, *Osservazioni sull'accesso e sull'estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in *Prospettive di accesso* cit., 425 ss.; BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, ivi, 148 ss.