

INTRODUZIONE

È con piacere ed anche con gratitudine che accogliamo l'invito espressoci dagli allievi del collega Roberto Romboli a dire due parole di introduzione agli scritti da essi elaborati e qui raccolti. Come co-allievi di Alessandro Pizzorusso possiamo gettare uno sguardo, insieme distante e vicino, ai lavori che essi hanno prodotto: distante perché ne abbiamo appreso l'esistenza e il contenuto dalla lettura della loro versione definitiva, vicino perché ben conosciamo la ricca produzione scientifica dell'amico Roberto come anche la sua profonda linea di continuità con l'insegnamento del comune Maestro.

Queste parole di introduzione avrebbero dovuto essere condivise con un altro co-allievo di Pizzorusso che ci ha purtroppo lasciati; ed anche per questo ci piace riprendere quello che Paolo Carrozza scrisse, e che condividiamo integralmente: "L'ottimo lavoro svolto da Roberto Romboli e dai suoi collaboratori si inserisce a pieno titolo nel quadro di un approccio, ormai caratteristico anche se certamente non esclusivo di quella che si potrebbe chiamare "scuola pisana", diretto a sottolineare e valorizzare il rapporto tra profili processuali e profili sostanziali del processo costituzionale ai fini della comprensione degli effettivi meccanismi di funzionamento della giustizia costituzionale".

I lavori qui raccolti esprimono in maniera evidente come Roberto Romboli abbia fatto crescere una "scuola": essi sono il prodotto di ben quindici studiosi, presenti nel mondo accademico come in quello istituzionale e della magistratura, che hanno ricevuto da lui – in "monopolio" oppure insieme ad altri maestri – guida e sostegno nel loro percorso di crescita umana e professionale.

Una "scuola", quella "pisana", che come una vigna Alessandro Pizzorusso ha piantato con mano sapiente e sguardo profondo, e che Roberto ha saputo far crescere e sviluppare, grazie alle sue indubbie doti di attenzione, costanza, intelligenza, spirito organizzativo unite ad acume scientifico. Senza dimenticare una qualità che chi conosce almeno un poco Roberto non può non avere apprezzato: quel senso d'umorismo, così profondamente toscano, con cui lancia battute sferzanti e corrosive di fronte alle quali l'interlocutore resta, spesso, disarmato.

La scuola fondata da Pizzorusso e irrobustita da Romboli si è occupa-

ta di numerosi ambiti del diritto costituzionale: ma certamente quello nel quale maggiore è stato l'apporto e l'intensità della produzione è costituito dalla giustizia costituzionale. Bene hanno fatto pertanto i suoi allievi a incentrare su questo i lavori qui raccolti, avendo come riferimento di analisi gli "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale", iniziati nel 1990 e giunti, nell'anno in corso, alla undicesima edizione. Quegli Aggiornamenti che nacquero all'indomani dello "smaltimento dell'arretrato" realizzato dalla Corte costituzionale guidata dal Presidente Saja, e che si proponevano "di fornire un aggiornamento in ordine alla interpretazione delle disposizioni regolatrici del giudizio costituzionale ed all'uso delle categorie processuali da parte della Corte" (come si legge nella Premessa della prima edizione), e che hanno dato luogo alla costituzione di un'associazione di studiosi di diritto costituzionale (il "Gruppo di Pisa"), di un dottorato di ricerca tra i più longevi ed efficaci (quello in Giustizia costituzionale presso l'Università di Pisa), nonché all'edizione di un Manuale di giustizia costituzionale curato, oltre che dallo stesso Romboli, dai suoi allievi Saulle Panizza e Elena Malfatti. Oltre a tutto ciò, gli Aggiornamenti hanno costituito, come scrive con una leggera vena di ironia Andrea Pertici, "per la nostra scuola una sorta di caminetto attorno al quale ritrovarci con cadenza regolare": a significare, al di là dell'ironia dell'immagine, il valore di strumento di costituzione di una scuola intorno a riferimenti scientifici dati.

Perché questa è stata l'identità propria della scuola che Romboli ha ereditato e fatto crescere: una scuola che si nutre con lo studio rigoroso della giurisprudenza e della dottrina (fino ad essere talvolta accusata di "entomologia giurisprudenziale"), aperta alla dimensione comparativa e internazionale, che analizza gli istituti attraverso criteri di razionalità e ragionevolezza, rivolta a far emergere la concretezza delle soluzioni e dei loro effetti sul piano della realtà effettuale.

I lavori che qui sono raccolti costituiscono un brillante ed efficace esempio di questa identità, e testimoniano come la bontà delle radici si apprezzi con la qualità dei frutti.

Aver saputo valorizzare fino a questo punto l'eredità scientifica e umana di Alessandro Pizzorusso ci pare il più grande merito che possiamo riconoscere a Roberto Romboli: e siamo convinti che anche egli la pensi così.

Virginia Messerini, Emanuele Rossi, Rolando Tarchi

IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

PAOLO PASSAGLIA

CONTRO IL RICORSO DIRETTO INDIVIDUALE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. L'osservazione dell'ordinamento spagnolo. – 2. (Le critiche a) il progetto di riforma costituzionale della Commissione D'Alema. – 3. Un ricorso diretto di derivazione giurisprudenziale? – 4. Ricorso diretto individuale e «crisi» del giudizio in via incidentale.

Tarda primavera, anno 2016. Sto preparando una relazione da presentare a un convegno ad Aix-en-Provence che ha come oggetto l'opportunità o meno di introdurre un ricorso diretto individuale alla giurisdizione costituzionale per il caso di rifiuto da parte del giudice comune di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale¹. Del ricorso diretto individuale mi sono già occupato, qualche anno prima, e nel farlo mi sono reso conto di avere un'opinione molto vicina a quella del Professore.

La questione che pongono le organizzatrici del convegno francese è insidiosa, specie se il punto di partenza è una contrarietà piuttosto forte riguardo all'introduzione di una via d'accesso che si ritiene che possa perturbare gli equilibri dell'intero sistema di giustizia costituzionale. L'insidia viene dal fatto che si tratterebbe di introdurre il ricorso per uno degli aspetti sui quali non è semplice trovare alternative adeguate di tutela.

Sento il bisogno di confrontarmi, e di farlo con chi può avvertire il mio stesso disagio, da un punto di vista scientifico.

Ormai da qualche anno non è semplice trovarsi a «chiacchierare» in Dipartimento: il Professore è molto impegnato, io sono spesso a Roma. Troviamo però «un momento» per vedersi. Il «momento» sarà piuttosto lungo: un'ora, forse più, non ricordo con precisione. Ricordo dove: la mia stanza in Dipartimento; ma non importa. Importa che – questo lo ricordo molto bene – al termine di quel «momento» inizio a scrivere la relazione,

¹ Per gli atti di quel convegno, v. M. FATIN-ROUGE STEFANINI-C. SEVERINO (*sous la direction de*), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice: une nouvelle étape après la QPC?*, *Actes du colloque des 23 et 24 juin 2016*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, Droits International, Comparé et européen, 2017.

che mi è parsa uscire quasi di getto. Credo che essere un Maestro significhi anche questo.

Se ho scelto di occuparmi del pensiero del Professore riguardo al ricorso diretto individuale, la ragione a questo punto credo che sia chiara.

1. *L'osservazione dell'ordinamento spagnolo*

La tematica del ricorso diretto individuale ricorre, negli scritti del Professore, da qualcosa più di venti anni. All'origine di un interesse certamente molto marcato sono, come è ovvio, molteplici fattori. Due, però, hanno forse pesato più di altri.

Il primo si collega allo studio della giustizia costituzionale spagnola, che si è tradotto nell'ampio capitolo scritto a quattro mani con Rolando Tarchi per il volume sulle esperienze straniere di giustizia costituzionale dai due curato con Jörg Luther, che ci ha lasciati da poco, davvero troppo presto². Ancora oggi, lo scritto è tra le più complete e significative disamine del sistema di giustizia costituzionale spagnolo: la conoscenza profonda del sistema italiano offre, in effetti, chiavi di lettura fondamentali per comprendere il sistema, e in particolare i problematici rapporti tra il giudizio in via incidentale e il *recurso de amparo*.

Credo che l'essersi impegnato in maniera affatto rilevante per comprendere il funzionamento e la «filosofia» del sistema spagnolo sia stato molto importante per gli sviluppi del pensiero del Professore in materia di ricorso diretto individuale, poiché gli ha permesso di cogliere subito un elemento decisivo – e non sempre adeguatamente considerato – quale è quello che si potrebbe definire, seppure in maniera assai grossolana, la «alternatività» in tema di protezione dei diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e ricorso individuale. Per dirla in termini meno oscuri, l'analisi dell'esperienza spagnola ha mostrato in maniera piuttosto evidente che il funzionamento di un sistema di giustizia costituzionale si orienta nel senso di privilegiare determinate vie d'accesso rispetto ad altre, con il che il coefficiente di fungibilità che intercorre tra diverse vie d'accesso si risolve, tendenzialmente, a favore di una a scapito delle altre. Con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento spagnolo, è chiaro che, in linea teorica, sono due le strade più agevolmente percorribili: la questione in via incidentale e il ricorso di *amparo*, per l'appunto. Tra le due vie d'ac-

² R. ROMBOLI-R. TARCHI, *La giustizia costituzionale in Spagna*, in J. LUTHER-R. ROMBOLI-R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2000, 285 ss.

cesso, non si è prodotta una sommatoria tale da rendere entrambe canali efficienti ed efficaci di tutela dei diritti; quel che si è verificato, piuttosto, è stata una tendenza del secondo a fagocitare in larga misura la prima, con il risultato che l'addizione di due vie d'accesso, anziché tradursi in un tendenziale raddoppiamento delle occasioni di tutela, ha delineato un qualcosa di molto prossimo alla somma zero, in cui il *recurso de amparo* si è impadronito della gran parte del terreno che poteva essere proprio della questione incidentale e quest'ultima si è quindi vista ridurre a un ruolo complessivamente marginale nella tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Ma non è una semplice questione di equilibrio tra vie d'accesso diverse, per quanto almeno in parte fungibili. L'esperienza spagnola ha offerto al Professore una chiave di lettura forse ancora più importante di quella, già evidentemente molto rilevante, che si è appena menzionata. L'esistenza di un ricorso diretto individuale che può essere promosso dopo l'esperimento dei rimedi giurisdizionali ordinari e che, nella stragrande maggioranza dei casi, si articola nell'impugnazione di una pronuncia giurisdizionale si sostanzia in una denuncia della violazione di un diritto fondamentale per mano di un giudice; vengono così a crearsi le premesse per una dialettica tra giurisdizione costituzionale e giurisdizione comune che assume i contorni del confronto, per non dire dello scontro. È, questo, uno dei fattori più rilevanti della marginalizzazione della questione incidentale, ma, al contempo, è anche uno degli effetti più evidenti di questa stessa marginalizzazione, visto che il giudizio incidentale, per sua natura, è un canale che favorisce (o che può favorire) una robusta cooperazione tra le giurisdizioni.

Il sistema di giustizia costituzionale spagnolo è stato quindi analizzato avendo questo doppio asse cartesiano: per un verso, l'inutilità di moltiplicare il numero di vie d'accesso che abbiano finalità almeno in parte sovrapponibili; per l'altro, la necessità di tener conto delle implicazioni che l'esistenza di certe vie d'accesso hanno, non solo – e non tanto – sulla struttura del sistema di giustizia costituzionale, ma anche – e soprattutto – sul suo funzionamento e, in ultima analisi, finanche sulla sua «filosofia».

Da quello scritto in poi, l'osservazione dell'ordinamento spagnolo è stata una costante degli ultimi vent'anni, proprio per l'interesse che tale sistema assume, in un'ottica di comparazione con il sistema italiano di giustizia costituzionale. E l'interesse non è certo venuto meno a seguito della riforma del *recurso de amparo* del 2007, con cui si è provveduto a una (drastica) riduzione del numero di ricorsi diretti decisi nel merito, per cercare di superare le gravi difficoltà in cui il Tribunale costituzionale si dibatteva in ragione dell'arretrato venutosi a formare. Questa riforma, anzi, ha avuto l'effetto di rinvigorire l'interesse dello studioso italiano, nella misura in cui ha reso inequivocabile un altro dei problemi che il Professore ha sin da subito individuato in riferimento al ricorso diretto individuale, e cioè

l'elevato numero di ricorsi e la conseguente difficoltà per il giudice costituzionale di decidere in tempi accettabili.

Queste riflessioni, relative al caso spagnolo, non trovano spazio, se non in maniera incidentale, all'interno degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*³. E non avrebbe potuto essere altrimenti. Pur se solitamente non esplicitato, tuttavia, il richiamo all'esperienza spagnola è ben presente, perché innerva la riflessione che si dipana con precipuo riguardo all'ordinamento italiano. È, del resto, l'osservazione di questo che ha fatto emergere il secondo grande fattore su cui si è costruito, almeno nella fase genetica, l'interesse per il ricorso diretto individuale.

2. (Le critiche a) il progetto di riforma costituzionale della Commissione D'Alema

Lo studio dell'ordinamento spagnolo è stato condotto, all'incirca, negli stessi mesi in cui la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema, attiva tra il 1997 e il 1998, predisponeva il progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione. Nell'ambito di una rivisitazione *ab imis* dell'organizzazione della Repubblica, anche la Corte costituzionale veniva interessata in una forma che era ben lungi dal potersi definire anodina. Le modifiche alla composizione e alla struttura che venivano proposte erano senz'altro rilevanti, ma lo erano ancor di più le competenze della Corte, che, in caso di approvazione del testo, sarebbero risultate assai più ampie di quelle attuali. Tra le nuove attribuzioni figurava quella di cui all'art. 134, lettera (i) della Costituzione, come ipoteticamente revisionata, ai termini del quale la Corte costituzionale avrebbe giudicato «sui 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».

Questa disposizione era, all'evidenza, uno degli aspetti più qualificanti della riforma presentata, per quanto non mancassero i margini di oscurità di una previsione che, fondamentalmente, non specificava chi fosse legittimato ad agire né il vizio che si invocava (stante l'assenza di una delimitazione chiara di cosa fosse un diritto fondamentale) e che copriva il non detto con un generale (*rectius*, generico) rinvio a una futura legge costituzionale. Nonostante l'assoluta incertezza relativa alla figura che si andava disegnan-

³ Qualche riferimento più compiuto è rintracciabile, in particolare, in R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 41 ss.

do, era chiaro che si trattava dell'introduzione di un ricorso diretto e che, per il fatto stesso di avere ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali, tale ricorso non poteva non essere appannaggio degli individui. Come dire che, dalla nebbia di un istituto privo di una accettabile chiarificazione su molti dei caratteri qualificanti, emergeva l'idea di un ricorso diretto individuale, che andava quindi ad affiancarsi al giudizio in via incidentale, producendo una situazione che al Professore non poteva non richiamare esattamente l'ordinamento spagnolo. È forse proprio per questo che la presa di posizione è stata di matrice critica: il Professore è stato critico come molti altri⁴, e anzi più di molti altri⁵.

L'approccio seguito per analizzare la riforma ha dichiaratamente evitato, se non altro di primo acchito, di ricorrere alla comparazione giuridica⁶ per privilegiare uno studio legato all'evoluzione storica del sistema italiano di giustizia costituzionale, giacché una riforma quale l'introduzione del ricorso diretto individuale implicava, a monte, «dopo oltre quaranta anni di funzionamento della giustizia costituzionale nel nostro paese»⁷, «un giudizio sul grado di tutela effettivamente ricevuto dai diritti fondamentali del cittadino attraverso il sistema di controllo incidentale»⁸. Sulla scorta di questa constatazione si è posta l'alternativa fondamentale concernente l'introduzione di un ipotetico ricorso diretto individuale, che poteva avere due diverse funzioni: per un verso, poteva essere concepito come un rimedio alle inadeguatezze del giudizio in via incidentale (definite, di volta in volta, «strozzature», «zone franche», «strettoie», etc.), per l'altro poteva strutturarsi come «una sorta di quarto grado di giudizio che serv[isse] principalmente a consentire alla Corte di pronunciarsi in ultima istanza sulle sentenze dei giudici»⁹.

La critica del Professore muoveva, innanzi tutto, dalla circostanza che «uno strumento così importante come il ricorso diretto del singolo», con

⁴ A partire dall'allora Presidente della Corte costituzionale: cfr. la *Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale, Renato Granata, 11 febbraio 1998*, il cui testo integrale è riportato, con il titolo *La giustizia costituzionale nel 1997*, in *Foro it.*, 1998, V, 133 ss.

⁵ In generale, con riferimento alla riforma della giustizia costituzionale da parte della Commissione D'Alema, v. R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 833 ss. (e, con precipuo riferimento al ricorso diretto individuale, 853 ss.); i contenuti salienti dell'articolo sono stati ripresi, poi, in R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, Torino, 1999, 205 ss.

⁶ *Op. ult. cit.*, 207.

⁷ *Loc. ult. cit.*

⁸ *Op. ult. cit.*, 207 s.

⁹ *Op. ult. cit.*, 208.

una portata idonea, in teoria, a «incidere in maniera traumatica sugli equilibri attuali della Corte costituzionale», avrebbe richiesto una analisi preventiva da parte della Commissione bicamerale proponente volta a definire con precisione i contorni dell'istituto, per poterne misurare nel dettaglio il possibile impatto. E invece, ci si era dovuti accontentare de «la previsione di un istituto senza volto, senza quei caratteri cioè che [valessero] ad indicare con chiarezza quali [fossero] i limiti e quindi le finalità che con esso si intend[essero] perseguire», senza contare le difficoltà ermeneutiche derivanti dalla genericità della disposizione e dai termini in essa contenuti, a partire dal concetto stesso di «diritti fondamentali», «mancando da noi un catalogo espresso degli stessi». Il rinvio alla legge costituzionale, «specchio con ogni probabilità di contrasti non risolti», non poteva «ovviamente essere tranquillizzante»¹⁰, stanti la genericità del testo prodotto e i rischi di futuri compromessi al ribasso in sede di adozione.

Al netto dell'insieme delle critiche che potevano muoversi alla disposizione costituzionale proposta, la posizione del Professore è stata espressa in termini tanto chiari quanto generali: se mai il ricorso diretto individuale dovesse diventare realtà, sarebbe «ineludibile [...] una previsione che limit[asse] le ipotesi di ricorso [...] ai soli casi in cui il sistema incidentale di controllo sulla leggi non [potesse] essere utilizzato, vale a dire alle situazioni per cui non [fosse] possibile arrivare al giudice attraverso l'instaurazione di un processo»¹¹.

In effetti, la valutazione di qualunque riforma del sistema di giustizia costituzionale, ma in particolare di un possibile ricorso diretto individuale, postula una previa considerazione «in ordine al ruolo del giudice ordinario

¹⁰ *Loc. ult. cit.*

¹¹ *Loc. ult. cit.* L'esigenza imprescindibile di contornare di limiti rigorosi l'attribuzione di nuove competenze è stata sottolineata anche con riferimento a un altro tipo di ricorso diretto, quello delle minoranze parlamentari, che la Commissione bicamerale aveva parimenti previsto, all'art. 137, secondo comma, della Costituzione (in cui si parlava, in termini invero ancora piuttosto generici, di una «questione di legittimità costituzionale delle leggi, per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, da parte di un quinto dei componenti di una Camera»). A fondamento dell'ostilità mostrata nei confronti di questo tipo di ricorso, tuttavia, si poneva principalmente l'avvertito pericolo di una perdita del forte ancoraggio al carattere giurisdizionale in favore di una politicizzazione della Corte: «[d]ifficile pensare che la Corte costituzionale sarebbe [stata] capace di mantenere il proprio carattere di "giudice", una volta riconosciuta la possibilità di impugnare una legge prima ancora della sua pubblicazione [...] o comunque subito dopo la stessa, quando essa non [avrebbe] avuto modo di essere concretamente applicata e non si [fosse] creato pertanto quel "diritto vivente" che ha assunto nella giurisprudenza costituzionale il significato a tutti noto»; d'altro canto, «la possibilità di un'impugnazione diretta ed immediata da parte della minoranza [avrebbe comportato] un'elevazione enorme del livello di politicizzazione» (*op. ult. cit.*, 210).

ed a quello della Corte costituzionale ed [al] rapporto che tra i due si è realizzato in questi anni in Italia soprattutto attraverso il giudizio incidentale sulle leggi»¹². E, sul presupposto che questo giudizio abbia funzionato «ampiamente ed egregiamente» nella diffusione e nella penetrazione nella società dei principi e dei valori costituzionali¹³, si è ritenuto che dovesse restare proprio il giudizio in via incidentale l'architrave del sistema, con il che il ricorso diretto avrebbe potuto essere preso in considerazione, tutt'al più, «solo per coprire quelle aree che l'esperienza [aveva] mostrato sfuggire al controllo incidentale, vale a dire per ricorrere contro atti verso i quali non [fosse] riconosciuto altro mezzo di tutela ossia non [fosse] possibile proporre la questione attraverso la via incidentale»¹⁴.

È a questo punto che la comparazione, la quale – come si è accennato – era stata tenuta provvisoriamente fuori dall'orizzonte dell'indagine, ha fatto il suo ingresso. E pur senza essere nominato in forma esplicita, era evidentemente il sistema spagnolo quello cui il Professore faceva riferimento quando constatava, in primo luogo, che «[u]n'applicazione ampia del ricorso diretto comporta[va] [...], al di là delle affermazioni di principio, un inevitabile svuotamento del giudizio in via incidentale, con la creazione di una sorta di quarto grado di giurisdizione» e, in secondo luogo, che «[i]l prevedibile, alto numero dei ricorsi, con i conseguenti problemi organizzativi per la Corte ed il pesante rischio del crearsi di un notevole arretrato e quindi ritardo nella definizione delle cause, unitamente alle esperienze di altri paesi, convinc[eva]no che il ricorso diretto [era] in realtà uno strumento essenzialmente demagogico e propagandistico»¹⁵.

E ancora la comparazione ha corroborato quelle acquisizioni che, di fronte al rischio di una riforma che avrebbe lacerato il sistema, il Professore ha espresso con particolare forza, ma che probabilmente sono annoverabili, più in generale, tra i capisaldi del suo modo di decifrare il controllo di costituzionalità in via incidentale.

In primo luogo, viene in rilievo l'idea che l'ibrido costituito dall'incidentale riesca a incrociare, meglio di altre soluzioni, le diverse esigenze che animano il controllo di costituzionalità: «[n]el giudizio incidentale [...] il controllo della Corte (tra astrattezza e concretezza, autonomia e dipendenza dal giudizio principale), pur avendo ad oggetto la conformità di una legge

¹² *Loc. ult. cit.*

¹³ *Op. ult. cit.*, 211.

¹⁴ *Loc. ult. cit.*

¹⁵ *Loc. ult. cit.* Da notare è che sul carattere demagogico del ricorso diretto individuale, il Professore si rifaceva direttamente a quanto rilevato dal suo Maestro: cfr. A. PIZZORUSSO, *Relazione di sintesi*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Cedam, Padova, 1998, 238.

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»¹⁶; del resto, «[l]a via incidentale ha rappresentato, com'è noto, una soluzione particolare tra il sistema accentrato e quello diffuso ed ha significato, da parte dei Costituenti, lasciare alla sola Corte costituzionale (e non ai giudici come si sarebbe verificato attraverso un controllo diffuso di costituzionalità) la funzione di contrappeso rispetto al potere politico, ma, al tempo stesso, fare una scommessa sui giudici e sulla capacità degli stessi di recepire e farsi interpreti dei nuovi valori espressi dalla Costituzione, in quanto la capacità operativa della Corte costituzionale finiva con il dipendere evidentemente dalla sensibilità costituzionale dei suoi "portieri"»¹⁷.

In secondo luogo, assume una importanza centrale la constatazione che «il giudizio sull'operato della Corte costituzionale è stato, senza esclusioni, del tutto positivo e questo grazie anche all'opera svolta dai giudici *a quibus*»¹⁸; la cooperazione, il legame virtuoso tra giudice costituzionale e giudici comuni è, senza dubbio, uno dei meriti storici del giudizio in via incidentale; su di esso il Professore è tornato con grande frequenza nella sua produzione.

Tanto il primo quanto il secondo caposaldo avrebbero conosciuto un perturbamento pesante, se non addirittura uno stravolgimento vero e proprio, qualora nel sistema fosse stato introdotto il ricorso diretto individuale. Rispetto alla combinazione tra astrattezza e concretezza, il ricorso individuale avrebbe proposto una dinamica esattamente contraria a quella del giudizio incidentale, poiché, là dove è stato previsto, «il ricorso diretto si è venuto a realizzare come un mezzo in grado di garantire solo un'occasionale e sovente intempestiva tutela al ricorrente», in ragione della lunghezza dei tempi del processo costituzionale derivante dal numero esageratamente alto di ricorsi e, soprattutto, in ragione dell'oggettivizzazione della tutela, che ha fatto sì che un ricorso venisse considerato, più che in ragione della tutela del diritto soggettivo, per la sua valenza a fini generali¹⁹.

Il motivo vero dell'avversione del Professore nei confronti del ricorso

¹⁶ R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, cit., 211 s.

¹⁷ *Op. ult. cit.*, 212.

¹⁸ *Loc. ult. cit.*

¹⁹ *Loc. ult. cit.* Questi rilievi, suggeriti presumibilmente (anche) dal caso spagnolo, valevano già quando il Professore scriveva; la riforma della disciplina del *recurso de amparo* del 2007 ha offerto argomenti ancor più robusti in tal senso, essendo state, come detto, sensibilmente circoscritte le possibilità di vedere un ricorso individuale definito nel merito dal Tribunale costituzionale.

diritto individuale risiedeva, però, nel suo incidere sul secondo caposaldo: questa via d'accesso è stata vista, infatti, come un pericolo per «[i]l “legame virtuoso” tra Corte costituzionale e giudici» e per «l'equilibrio che la stessa è riuscita a raggiungere nel sistema, in quanto quel risultato (rispetto della Costituzione e tutela dei diritti fondamentali del cittadino) che [veniva] raggiunto attraverso un'opera di collaborazione tra Corte e giudici, sarebbe [stato] perseguito dalla prima principalmente attraverso il controllo sulle decisioni dei giudici, che non [avrebbero potuto] non sentire l'intervento della Corte come qualcosa di “esterno” e di sanzionatorio del proprio operato»²⁰.

Sulla scorta di tutto questo si concludeva nel senso della necessità di preservare il «legame virtuoso» di cui sopra, sul doppio assunto che, prima di modificare qualcosa che funziona (e che ha funzionato bene) conviene essere certi che la novità sia profittevole (o quanto meno non sia dannosa)²¹ e che la penetrazione dei principi e dei valori costituzionali (anche e soprattutto grazie all'azione della giurisprudenza della Corte) era stata tale da garantire che anche i giudici comuni li riconoscessero come la stella polare nella loro attività, donde l'evidente inattualità della distinzione, «dal punto di vista della sensibilità al diritto costituzionale», tra «un giudice “buono” (la Corte costituzionale) e tanti giudici “cattivi” (i giudici “comuni”)»²².

3. *Un ricorso diretto di derivazione giurisprudenziale?*

Il fallimento del tentativo di riforma costituzionale della Commissione D'Alema ha segnato anche il venir meno dell'interesse per il ricorso diretto

²⁰ *Op. ult. cit.*, 213.

²¹ In questa logica, l'introduzione di nuove vie d'accesso alla giurisdizione costituzionale, dopo decenni di funzionamento del sistema, non potrebbe, ovviamente, avere lo stesso significato dell'introduzione delle stesse vie d'accesso nel momento fondativo del sistema. Così, se poteva dirsi in certa misura casuale che, «[n]el prevedere le forme di investitura della Corte di una questione di costituzionalità [venissero] scartate le ipotesi di un ricorso diretto da parte del cittadino, come tale o come portatore di un interesse qualificato, delle minoranze parlamentari o di un procuratore della Costituzione» (*op. ult. cit.*, 49), di certo un ritorno indietro rispetto a questa scelta non avrebbe potuto che presentarsi, a distanza di oltre quaranta anni di attività della Corte, come una critica a come il sistema aveva concretamente funzionato.

²² *Op. ult. cit.*, 211. Sul punto, il Professore si è rifatto ad A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici “comuni”*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, Padova, 1990, 124.

individuale. Per meglio dire, è venuta meno l'attualità stringente che aveva sorretto l'attenzione del Professore per l'argomento; l'interesse, in realtà, è rimasto, perché il ricorso diretto è diventato una assenza con cui fare i conti: non di rado, infatti, ci si è dovuti porre il problema se determinate vicende della giurisprudenza costituzionale non fossero da collegarsi (anche) alla carenza di vie d'accesso alla Corte da parte dei singoli.

Sono due, in particolare, i momenti in cui il Professore si è interrogato se la torsione che si intravedeva avuto riguardo a certe pronunce non potesse suggerire l'idea dell'introduzione per via pretoria di una sorta di ricorso diretto.

La prima occasione si è avuta in sede di analisi della sentenza n. 376/2001, che ha riconosciuto in capo al collegio arbitrale la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale. Il riferimento è stato, invero, piuttosto marginale, anche se è stato sufficiente a radicare un collegamento tra il ricorso a *lites fictae* e, con l'aggiramento delle condizioni previste per il giudizio in via incidentale, l'introduzione di un anomalo ricorso diretto: «[i] riconoscimento della legittimazione agli arbitri potrebbe [...] comportare un ben maggiore ampliamento dell'accesso alla Corte costituzionale, rispetto a quello che può apparire *prima facie*, essendo chiaramente assai facilitato il ricorso a *lites fictae*, create allo scopo di sottoporre alla Corte un dubbio di legittimità costituzionale e potendo, entro certi limiti, tradursi in una sorta di ricorso diretto alla giustizia costituzionale»²³.

I timori allora manifestati si può dire, oggi, che non si siano concretizzati. Le parole citate, però, possono considerarsi in certa misura profetiche rispetto a una seconda torsione, ben più marcata, che la giurisprudenza costituzionale ha mostrato in occasione della sentenza n. 1/2014, concernente il giudizio di costituzionalità della legge elettorale per il Parlamento nazionale. Come noto, la pronuncia ha mostrato un utilizzo sicuramente originale (fors'anche «disinvolto») delle categorie tipiche del processo costituzionale in via incidentale, in particolare quelle di rilevanza e di pregiudizialità. Al cospetto della forte discontinuità con la giurisprudenza precedente, il Professore ha escluso che potesse dirsi «realizzato un nuovo modo di accesso alla Corte costituzionale, rimodellando il profilo dell'ammissibilità e scardinando le consuete strettoie della via incidentale»²⁴. Al contempo, però, si è ammesso che la sentenza n. 1/2014 «ha in certa misura

²³ Così R. ROMBOLI *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, 39.

²⁴ Cfr. R. ROMBOLI *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 85.

ammesso un ricorso sostanzialmente diretto, a condizione che l'espressione sia impiegata ad indicare la possibilità di *lites fictae*, mentre deve risultare chiaro che in ogni caso il carattere principale del ricorso diretto – che certamente nel nostro caso non ricorre – è quello di poter “saltare” la intermediazione del giudice, ponendo spesso ad oggetto del ricorso proprio i provvedimenti giurisdizionali»²⁵.

La posizione è chiara: anche di fronte a interventi giurisprudenziali che possono sorprendere, non sta alla dottrina cercare di stupire a sua volta con prese di posizione forzatamente originali; le riflessioni teoriche traggono senz'altro maggior beneficio dall'ancoraggio a definizioni precise e ben consolidate. In fondo, il processo costituzionale come processo parte proprio dalla chiara identificazione delle vie d'accesso alla giurisdizione. Soprattutto per questo, se mai dell'introduzione di un ricorso diretto individuale si voglia parlare, «la via da seguire non può essere quella giurisprudenziale, ad opera cioè del raccordo tra giudice comune e Corte costituzionale, bensì quella legislativa di modifica delle leggi costituzionali ed ordinarie che fissano le vie di accesso alla giustizia costituzionale»: alla Corte, pur con i «notevoli margini di scelta» di cui gode, si impone il rispetto de «il metodo giurisdizionale attraverso il quale essa opera» e che «rappresenta la base fondamentale della sua legittimazione e della sua differenziazione dagli organi politici, che fondano la propria legittimazione sul voto popolare»²⁶.

4. *Ricorso diretto individuale e «crisi» del giudizio in via incidentale*

Se in una prima fase, quella corrispondente alla fine del Novecento, il Professore aveva affrontato il ricorso diretto individuale in chiave critica nei confronti di una proposta – politicamente molto forte – di introduzione e se, in una seconda fase, quella del quindicennio successivo, i pochi riferimenti a questo ricorso erano stati fatti per rimarcare l'inopportunità (per non dire l'illegittimità) di una sua introduzione per via pretoria, nella fase più recente il ricorso diretto individuale è tornato d'attualità, ma stavolta come ipotesi dottrinale.

A metà del decennio appena trascorso, in effetti, si è palesata in maniera incontrovertibile la «crisi» del giudizio in via incidentale, certificata da numeri che, in termini assoluti e in termini relativi (cioè come quota del totale del contenzioso costituzionale), facevano perdere al giudizio inciden-

²⁵ *Loc. ult. cit.*

²⁶ In tal senso, v. R. ROMBOLI *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., 44.

tale quella centralità che, fino agli albori di questo secolo, era stata incontrovertibile, nell'ambito del sistema italiano di giustizia costituzionale, al punto da diventare una sua caratteristica strutturale e, da un punto di vista comparatistico, una peculiarità riconosciuta.

Di fronte a dati che imponevano qualche riflessione, il Professore ha condotto una analisi nella quale anche il ricorso diretto individuale è stato nuovamente preso in considerazione. Dopo quasi venti anni e di fronte a un contesto profondamente nuovo (quando criticava il progetto della Commissione D'Alema, il giudizio in via incidentale occupava circa i tre quarti dei giudizi di fronte alla Corte, adesso a stento raggiungeva la metà), non poteva certo escludersi un cambiamento di opinione. Del resto, lo stesso Professore ha messo in evidenza come l'idea di un ricorso diretto individuale fosse una tematica che emergeva, di tanto in tanto (ma non sporadicamente), per rispondere a esigenze sempre diverse: in sede di Assemblea costituente, il ricorso diretto individuale, a lungo evocato, era poi scomparso nella discussione – invero piuttosto convulsa – avutasi dopo l'emendamento Arata²⁷; a metà degli Anni Sessanta si proponeva un ricorso individuale in forma di *actio popularis* contro una legge o un atto avente forza di legge entro un anno dalla sua entrata in vigore²⁸; successivamente era stata la volta delle proposte di modifica del sistema finalizzate a superare le zone franche e le strettoie, ma anche a offrire un rimedio contro «possibili erronee interpretazioni o applicazioni da parte dei giudici, ritenendo non accettabile l'impossibilità di far valere tali violazioni dei diritti in assenza di un giudice disponibile a sollevare la questione di costituzionalità»²⁹; queste elaborazioni erano state, in sostanza, alla base della proposta inserita nel progetto della Commissione D'Alema. Dagli Anni Duemila, ad avviso del Professore, la prospettiva era ancora cambiata, giacché, oltre a dover tenere conto della crisi dell'incidentale, «la necessità di introdurre in Italia un ricorso diretto individuale [veniva] legata allo sviluppo della tutela sovranazionale ed alla esigenza di realizzare un dialogo in particolare tra la nostra Corte costituzionale e le Corti europee»³⁰.

²⁷ *Op. ult. cit.*, 40.

²⁸ Il riferimento va alla «proposta di azione popolare avanzata nel 1966 da Aldo Mazzini Sandulli ed espressa in un articolato approvato al termine di una tavola rotonda organizzata da Giuseppe Maranini, 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”»: *op. ult. cit.*, 41 (la proposta era contenuta in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1966).

²⁹ R. ROMBOLI *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., 42.

³⁰ *Loc. ult. cit.*