

CAPITOLO 3

L'ACCESSO ALLE CORTI "DEI DIRITTI": ALL'INCROCIO TRA DIMENSIONE COSTITUZIONALE E SOVRANAZIONALE¹

Stefania Leone e Costanza Nardocci

SOMMARIO: Introduzione. – *Sezione Prima: Corte costituzionale e Corte Europea dei diritti dell'uomo: il diritto al giudice tra complementarietà, concorrenza, coordinamento e competizione.* – 1. Un preliminare inquadramento introduttivo: le Corti, i singoli, le parti. – 2. Le quattro letture (o stagioni) dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo e le loro ragioni. – 2.1. La complementarietà. – 2.2. La concorrenza. – 2.3. Il coordinamento (tentato dal punto di vista processuale e/o realizzato nella prospettiva del diritto sostanziale). – 2.4. La competizione e l'accenramento. – 3. Tra accesso alle Corti e diritti delle parti: per un sistema incidentale "autosufficiente". – 4. Riflessioni *de jure condendo*, tra ricorso incidentale, diretto e azione popolare. – 5. In via preliminare: qualche parziale considerazione sullo stato di salute del diritto al giudice tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. – *Sezione Seconda: Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea: il caso della doppia pregiudizialità come occasione per (re)impostare il rapporto tra i due giudizi.* – 1. La "regola" Simmenthal-Granital alla prova del tempo. – 2. Le ragioni della "nuova" giurisprudenza costituzionale e i suoi potenziali effetti sul "diritto al giudice". – 3. Certezza del diritto vs immediatezza della tutela. – 4. La "nuova regola" e i "nuovi rapporti" con la Corte di giustizia. – 5. Conclusioni. – Bibliografia.

¹ L'introduzione e le conclusioni sono da imputarsi ad entrambe le Autrici. La Sezione Prima, *Corte costituzionale e Corte Europea dei diritti dell'uomo: il diritto al giudice tra complementarietà, concorrenza, coordinamento e competizione*, è da attribuirsi alla dott.ssa Costanza Nardocci. La Sezione Seconda, *Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea: il caso della doppia pregiudizialità come occasione per (re)impostare il rapporto tra i due giudizi*, è da attribuirsi alla Prof.ssa Stefania Leone.

Introduzione.

Il saggio affronta il tema del *diritto di accesso al giudice* dalla prospettiva delle relazioni che intercorrono tra i livelli, nazionale e sovranazionale, di tutela dei diritti fondamentali nell'intreccio tra Carte dei diritti e Corti dei diritti.

Le dinamiche che si instaurano nei rapporti tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corti sovranazionali sono infatti suscettibili di condizionare le aspettative che richieda piena tutela giurisdizione. Più che ragionare del diritto di far valere le proprie istanze di tutela «*innanzi ad un giudice*», essendo ormai assodato che non possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale «*senza che vi sia [anche] una giurisdizione dinanzi alla quale esse possano essere fatte valere*»² (tondo nostro), si tratta dunque, da una parte, di valutare se a dover essere salvaguardata sia anche la pretesa dell'individuo a scegliere *quale* giudice debba occuparsi della lesione lamentata, e, dall'altra, di verificare quali conseguenze ne discendano sulla posizione del singolo e sulle sue strategie difensive, nonché le modalità attraverso cui il Giudice costituzionale e le Corti sovranazionali dei diritti si rapportano tra di loro e con il primo.

L'analisi muove dalla consapevolezza della eterogeneità che connota i due sistemi che si «affiancano» all'ordinamento giuridico nazionale, quello convenzionale e quello euro-unitario, e propone una disamina delle specificità di ciascuno allo scopo di segnalare alcune linee di tendenza che contraddistinguono il diritto di accesso al giudice in rapporto alle dinamiche Corte costituzionale/Corte europea dei diritti dell'uomo, da un lato, e Corte costituzionale/Corte di giustizia dell'Unione Europea, dall'altro.

La struttura del saggio ripete detta impostazione, occupandosi la prima Sezione del diritto al Giudice costituzionale quale prodotto delle interferenze tra il primo e la Corte europea dei diritti dell'uomo e la seconda di quelle che, viceversa, occorrono sempre tra il primo e la Corte di giustizia dell'Unione Europea con particolare riferimento alla nuova giurisprudenza sui casi di c.d. doppia pregiudizialità.

² Corte cost., sent. n. 26 del 1999. Anche da ultimo la Corte costituzionale ha affermato che «*una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice*» (sent. n. 48 del 2021).

La misura in cui il diritto al giudice è tutelato oppure, all'opposto, esposto a tensioni che ne compromettono – parzialmente oppure integralmente – la salvaguardia sul piano dell'ordinamento interno costituisce obiettivo ultimo dello scritto e sarà oggetto di alcune riflessioni congiunte a chiusura della disamina che si propone.

SEZIONE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE E CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: IL DIRITTO AL GIUDICE TRA COMPLEMENTARIETÀ, CONCORRENZA, COORDINAMENTO E COMPETIZIONE

1. *Un preliminare inquadramento introduttivo: le Corti, i singoli, le parti.*

Come premesso, il contributo si occupa delle criticità legate all'accesso alle Corti dei diritti – qui, il riferimento è alla Corte costituzionale e alla Corte europea dei diritti dell'uomo – in rapporto alla tutela del diritto al giudice. In particolare, la tenuta del diritto al giudice è indagata dalla prospettiva delle relazioni, delle interferenze, ma anche degli "scontri" tra le due Corti, chiamate a pronunciarsi su casi analoghi oppure del tutto identici con risultati non sempre sintonici e dagli effetti talvolta anche significativamente eterogenei per le parti dei rispettivi giudici e per la collettività più ampiamente intesa.

Inquadrando il fenomeno nella dimensione costituzionale-nazionale, scopo ultimo dell'analisi che segue sarà appurare l'adeguatezza dell'accesso solo mediato al Giudice costituzionale in rapporto, viceversa, alla opportunità di una rivisitazione del sistema di controllo della costituzionalità delle leggi e degli atti ad essa equiparati, a partire dalla introduzione del c.d. ricorso diretto.

Si tratta di un tema non nuovo alla giustizia costituzionale, che assume rinnovato interesse alla luce di almeno tre elementi ontologico-fattua-

li, che potrebbero far propendere per un ripensamento del sistema vigente come risultante dai lavori dell'Assemblea Costituente, poi irrobustiti dall'intervento legislativo di cui alla legge n. 87/1953, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*.

In estrema sintesi, ci si riferisce al canale diretto che “porta” l'istanza del singolo davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo; al ruolo del giudice *a quo*, che nel sistema incidentale può non schiudere le porte del giudizio di costituzionalità oppure cimentarsi in un illegittimo controllo di costituzionalità e/o di convenzionalità diffuso tramite un utilizzo improprio dell'istituto della interpretazione (costituzionalmente e, anche, convenzionalmente) conforme; alla flessibilizzazione, per opera della Corte di Strasburgo, della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interno *ex art. 35 CEDU* per agevolare l'ingresso a Strasburgo di questioni che rimarrebbero, viceversa, nella disponibilità del giudice comune, prima, e della Corte costituzionale, poi, rendendo (forse) incerta la tenuta e la salvaguardia effettiva e, soprattutto, tempestiva del diritto al giudice³.

³In tema, può non essere inconferente ricordare che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è costante nel ribadire la non necessità del previo esaurimento del rimedio “costituzionale”, sin dal caso *Brozicek c. Italia*, 19 dicembre 1989, proprio in ragione dell'assenza dell'istituto del ricorso diretto nel sistema di giustizia costituzionale nazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo osservava, in proposito, che: «[t]he Court would observe that in the Italian legal system an individual is not entitled to apply directly to the Constitutional Court for a review of the constitutionality of a law. Only a court which is hearing the merits of a case has the possibility of making a reference to the Constitutional Court, at the request of a party or of its own motion. Accordingly, such an application cannot be a remedy whose exhaustion is required under Article 26 (art. 26) of the Convention». Nello stesso senso, anche *Cofferati c. Italia*, 24 febbraio 2009, § 48. Per una ricostruzione del significato della regola del previo esaurimento dei rimedi interni, si veda *Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996. Interessante, inoltre, sottolineare che ritorna nello scambio più recente tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio il tema della tutela offerta dall'ordinamento giuridico nazionale del diritto di accesso al giudice in relazione agli articoli 6, ma anche 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il riferimento è alla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 203 del 2021, che fa seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Petrella c. Italia* del 18 marzo 2021. Più in particolare, la questione di costituzionalità riguardava l'art. 2, comma 2-bis, l. n. 89 del 2001, *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifi-*

2. *Le quattro letture (o stagioni) dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo e le loro ragioni.*

Note sono le differenze tra i giudizi che si svolgono, rispettivamente, davanti alla Corte costituzionale e dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo⁴. Tali differenze potrebbero motivare una impostazione che, almeno ad una prima lettura, spinga per mantenere separati i due sistemi enfatizzandone gli elementi di eterogeneità: la natura del giudizio, astratta *v.* concreta⁵; la modalità di instaurazione, indiretta *v.* diretta; gli effetti della sentenza che definisce il giudizio, *erga omnes v. inter partes*, pure con qualche eccezione rappresentata dal caso delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo adottate all'esito della c.d. procedura della sentenza pilota⁶.

Tuttavia, la vincolatività, parziale e mediata⁷, della giurisprudenza

ca dell'articolo 375 del codice di procedura civile, inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 83 del 2021, *Misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito con l. n. 134 del 2012, "nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, per contrasto con l'art. 117 [...] della Costituzione in relazione all'art. 6" CEDU.

⁴ Per uno studio delle specificità del giudizio che si svolge dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, si veda, diffusamente, B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012.

⁵ Tra le altre, si vedano Corte cost., sent. n. 236 del 2011 sul c.d. "caso Scoppola (n. 2)", in cui la Corte afferma: «*la circostanza che il giudizio della Corte europea abbia ad oggetto un caso concreto e, soprattutto, la peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia devono, infatti, essere adeguatamente valutate e prese in considerazione da questa Corte, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio*».

⁶ Di cui riferisce l'art. 61, *Procedura della sentenza pilota*, del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁷ Qui il riferimento è alla giurisprudenza costituzionale che si è occupata della collocazione delle fonti "convenzionali" all'interno del sistema delle fonti del diritto, così come nell'ambito della giurisprudenza della Corte e dei giudici e che ha visto, in estrema sintesi, un passaggio dal disegno dei rapporti tratteggiato nelle c.d. sentenze "gemelle", nn. 348 e 349 del 2007, poi ridimensionato dalla impostazione, maggiormente accentratrice, sposata dalla Corte costituzionale in occasione della celebre pronuncia n. 49 del 2015.

della Corte europea dei diritti dell'uomo, imposta dall'obbligo di cui all'art. 117, comma 1, Cost., e la prassi giurisprudenziale sviluppatasi nei decenni più recenti ha, viceversa, evidenziato un avvicinamento progressivo delle due Corti e dei rispettivi giudizi, aprendo a conflitti, interferenze, soluzioni sintoniche e, anche, talvolta a scambi dialogici.

In questo scenario, le relazioni tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno concorso a delineare alcune fasi o stagioni, che riflettono, secondo l'impostazione a cui si è scelto di aderire in questo scritto, quattro ipotesi di lettura o tesi ricostruttive osservate dalla prospettiva del ruolo della parte e del singolo e del loro diritto, costituzionale e convenzionale, di accesso al giudice.

2.1. *La complementarietà.*

La prima lettura, a cui può riferirsi allo scopo di tratteggiare i rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo dalla prospettiva del diritto al giudice, è quella della c.d. "complementarietà".

Si tratta di un'ipotesi ricostruttiva che riprende la tesi illustrata nei primi anni novanta da Mauro Cappelletti⁸ il quale, abbandonato il *favor* dei primi tempi per il ricorso diretto al Giudice costituzionale, ritiene che l'azione non mediata ma diretta alla Corte europea dei diritti dell'uomo completerebbe e, soprattutto, colmerebbe le denunciate lacune del giudizio in via incidentale senza richiedere l'innesto di una ulteriore via di accesso alla Corte costituzionale accanto a quella indiretta e ad iniziativa diffusa promossa dai giudici al cospetto della sussistenza dei requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Riprendendo tale tesi, che sottende e auspica la creazione di un sistema di "giustizia costituzionale sopranazionale"⁹ coerente al proprio interno, l'accesso diretto alla Corte costituzionale non sarebbe necessario in ragione della facoltà, rimessa a titolo discrezionale al singolo e alla parte,

⁸ M. CAPPELLETTI, *Questioni nuove e vecchie sulla giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Atti del seminario di svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, p. 31 ss.

⁹ *Ibidem*, p. 32.

di promuovere un ricorso diretto dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo ogniquale volta la parte di un giudizio in corso oppure il singolo ritenga non conveniente attendere i tempi, spesso lunghi e incerti, della via incidentale. In definitiva, due tutele parallele, eterogenee dal punto di vista dei rispettivi meccanismi processuali, ma entrambe funzionali a garantire la salvaguardia di piattaforme di diritti fondamentali ritenute omogenee, della cui tutela il singolo potrebbe beneficiare ricorrendo all'una ovvero all'altra Corte dei diritti.

Simile costruzione, complementare e integrata, tra i due sistemi non è osteggiata dalla giurisprudenza costituzionale che, stando ad alcune affermazioni di principio, si è dimostrata incline ad un intreccio tra i due sistemi almeno sul piano della interpretazione delle norme di diritto positivo interne.

La Corte costituzionale afferma, cioè, di optare per una interpretazione integrata delle tutele, richiamando l'argomento o la regola della c.d. "massimizzazione delle tutele", che vorrebbe una lettura dei principi costituzionali da inquadrare anche nel prisma di quelli convenzionali e volta a sospingere per un innalzamento dei livelli di salvaguardia dei diritti in tutte le ipotesi in cui sussista una occasione di confronto tra il sistema costituzionale nazionale e quello sovranazionale continentale.

La Corte costituzionale, anche di recente, ha, infatti, avuto occasione di ribadire che: «*gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvencono nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia [...], – con la conseguenza che – in questa ipotesi di concorrenza di tutele si ha che l'invocato parametro convenzionale [...] ben può offrire talora, in riferimento a determinate fattispecie, una tutela più ampia del parametro nazionale*»¹⁰.

La massimizzazione delle tutele di cui pure riferisce la Corte è, però, da inserire in un «*contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali*»¹¹, al fine di preservare le ineliminabili

¹⁰ Corte cost. sent. n. 278 del 2020, punto n. 19 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Corte cost. sent. n. 43 del 2017, punto n. 4.1 del *Considerato in diritto*.

bili specificità dei due sistemi e, in particolare, di quello nazionale.

Questa prima ipotesi di lettura, che interpreta le relazioni tra le due Corti in senso non oppositivo ma collaborativo, sembrerebbe a tutta prima rispondere agli interessi delle parti e dei singoli, che si vedrebbero destinatari di una pluralità di strumenti di tutela dei diritti tra di loro tendenzialmente coerenti, poiché costruiti su Carte dei diritti che salvaguardano pressoché gli stessi principi e che sono preposte a garantire una tutela omogenea in attuazione della già richiamata finalità del c.d. generale “innalzamento delle tutele”.

In accordo con simile impostazione, che valorizza e forse quasi incentiva il doppio binario Corte costituzionale/Corte europea dei diritti dell'uomo e che non sembra ostare almeno in teoria ad azioni proposte parallelamente dinanzi all'uno e all'altro giudice, il singolo e la parte potrebbero non necessitare dell'istituto del ricorso diretto alla Corte costituzionale. Laddove il singolo individuo non arrivasse davanti al Giudice costituzionale, anche in costanza di un illegittimo ostruzionismo del giudice *a quo*, ben però egli potrebbe rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che, non a caso, non richiede l'azionabilità della via incidentale per pronunciarsi su una vicenda nazionale di rilievo convenzionale¹².

2.2. *La concorrenza.*

La seconda lettura, della c.d. “concorrenza”, interpreta, invece, il diritto di accesso alla giustizia sì nel prisma delle relazioni tra le due Corti, enfatizzando però l'attitudine del Giudice costituzionale e di quello sovranazionale ad agire in modo autonomo, quasi a voler prescindere l'uno dall'operato dell'altro.

Si intende, in proposito, richiamare alcuni casi emblematici, in cui le modalità relazionali tra le due Corti dei diritti si sono sviluppate secondo una logica a “compartimenti stagni” con vicende concrete che sono

¹² Sulle perplessità della Corte di Strasburgo nei confronti del sistema di giustizia costituzionale nazionale dà ampiamente conto, come si dirà, la Corte europea a partire dal “cambio di passo” seguito alla decisione costituzionale n. 49 del 2015, che, stando alla lettura offerta dal Giudice sovranazionale, avrebbe prodotto un assottigliamento delle ipotesi di vincolatività della giurisprudenza convenzionale nei confronti dei giudici, prima, e della Corte costituzionale, poi. Il riferimento al noto caso *Parrillo c. Italia* e alla opinione parzialmente concorrente.

state portate, con tempi diversi e talvolta anche dalle stesse parti, dinanzi ad entrambe le Corti e con esiti non sempre coerenti.

Sicuramente espressione di questa linea tendenza è la vicenda che ha interessato il c.d. matrimonio omosessuale, in cui le stesse parti del giudizio principale giunto dinanzi alla Corte costituzionale, poi, definito con la sentenza n. 138 del 2010¹³ di inammissibilità per discrezionalità legislativa, si sono in seguito rivolte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ottenendo in quella sede la condanna dell'Italia a distanza di cinque anni nella ormai famosa pronuncia *Oliari e altri c. Italia*¹⁴.

Oltre l'eterogeneità delle conclusioni raggiunte dalle due Corti, valga soltanto sottolineare come, in questo caso, sia stato il Giudice sovranzionale ad oltrepassare il limite costituito dal rispetto della discrezionalità legislativa, a fronte del noto *self-restraint* accolto dalla Corte costituzionale, non ripiegando sul margine di apprezzamento statale¹⁵ e giungendo

¹³ Su cui, tra i numerosi contributi in letteratura, si rinvia a R. ROMBOLI, *Il diritto "consentito" al matrimonio ed il diritto "garantito" alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice "troppo" e "troppo poco"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1629 ss.; A. PUGIOTTO, *Una lettura non reticente della sent. n. 138/2010: il monopolio eterosessuale del matrimonio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 1 ss.; I. MASSA PINTO, C. TRIPODINA, *Le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio. Tecniche argomentative impiegate dalla Corte costituzionale per motivare la sentenza n. 138 del 2010*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 471 ss.; M. D'AMICO, *Una decisione ambigua*, in *Notizie di Politeia*, 2010, p. 85 ss.

¹⁴ Corte Edu, *Oliari e altri c. Italia*, 21 luglio 2015, su cui si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Dai moniti del Giudice costituzionale alla condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo. Brevi note a commento della sentenza Oliari e altri c. Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionale*, 2015, p. 1 ss. In senso analogo, si veda, anche, Corte Edu, *Orlandi e altri c. Italia*, 14 dicembre 2017.

¹⁵ In dottrina, si vedano diffusamente F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 65 ss.; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, p. 571 ss.; H.C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Martinus Nijhoff Publishers, L'Aja, 1996; A. YUTAKA, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, Antwerp, 2002; G. LETSAS, *Two Concepts of the Margin of Appreciation*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, p. 705 ss.

sino ad affermare l'esistenza di un'obbligazione positiva in capo allo Stato contraente *ex art. art. 8, § 2* della Convenzione, cioè l'introduzione per legge di una forma di riconoscimento giuridico delle unioni non matrimoniali tra persone dello stesso sesso.

Altrettanto interessante e riconducibile a questo filone giurisprudenziale è anche la vicenda della diagnosi genetica pre-impianto di cui alla l. n. 40 del 2004, in cui, dopo la severa condanna italiana in *Costa e Pavan c. Italia*¹⁶, la Corte costituzionale, con sentenza n. 96 del 2015, accoglie la questione di costituzionalità senza però valorizzare la sentenza europea.

In questa ipotesi, pure a fronte del risultato sintonico tra le due pronunce, nel senso della contiguità tra le argomentazioni, la Corte costituzionale si è però pronunciata come se la Corte europea dei diritti dell'uomo non esistesse, tanto che, non sorprendentemente, ha eluso la domanda sull'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, evocato tra le norme parametro della questione, dichiarandone l'assorbimento (improprio).

Il doppio binario Corte costituzionale/Corte europea dei diritti dell'uomo si sviluppa, quindi, lungo tracciati che si mantengono separati, non si intersecano a vicenda e l'eventuale successo dell'azione del singolo davanti ad una Corte finisce con il non incidere sull'esito del giudizio promosso dinanzi all'altra.

In ipotesi di "concorrenza" tra le due Corti, cioè di assenza di scambio e di interferenza tra i due sistemi, il ricorso diretto del singolo davanti alla Corte costituzionale potrebbe, forse, completare il sistema di giustizia costituzionale nazionale o, perlomeno, – e questo potrebbe rappresentare il vantaggio più significativo – sollecitare il singolo a promuovere soltanto una delle due azioni, scongiurando rischi di decisioni disomogenee tra i due livelli di tutela dei diritti e il rischio, altrettanto serio, di generare conflitti tra "giudicati"¹⁷.

¹⁶ Corte Edu, *Costa e Pavan c. Italia*, 28 agosto 2012, con note di B. RANDAZZO, *Il caso Costa e Pavan c. Italia: la bulimia della Corte dei "desideri"*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 460 ss.; si consenta il rinvio anche a C. NARDOCCI, *La Corte di Strasburgo riporta a coerenza l'ordinamento italiano, fra procreazione artificiale e interruzione volontaria di gravidanza Riflessioni a margine di Costa e Pavan c. Italia*, in *Rivista AIC*, 2013, p. 1 ss.

¹⁷ Sulle peculiarità del c.d. "giudicato costituzionale", si rinvia in dottrina a A. PIZZORUSSO, *sub art. 136 - Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della*

2.3. *Il coordinamento (tentato dal punto di vista processuale e/o realizzato nella prospettiva del diritto sostanziale).*

La terza lettura, del c.d. "coordinamento", ha conosciuto inveramento in casi invero residuali e si caratterizza per il tentativo della Corte costituzionale di instaurare un collegamento diretto con la Corte europea dei diritti dell'uomo, anche allungando i tempi del suo processo, tramite l'impiego, invero anomalo, di alcuni istituti processuali.

Si richiamano, in questa sede, vicende e pronunce assai note.

La prima è costituita dall'ordinanza in tema di fecondazione c.d. "eterologa" n. 150 del 2012¹⁸, con cui la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti ai *giudici a quibus* in ragione del sopravvenuto riesame da parte della Grande Camera su un caso reso peraltro non contro l'Italia e che presentava specificità proprie rispetto alla normativa nazionale portata dinanzi al Giudice costituzionale, *S.H. e altri c. Austria*¹⁹.

Nella pronuncia n. 150 del 2012, il Giudice costituzionale "fa entrare" la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel suo processo e la equipara, discutibilmente, ad un *novum* a cui ancorare il provvedimento di restituzione degli atti. Pure a fronte di simile scelta, sicuramente inquadrabile nella prospettiva di un coordinamento tentato sul piano processuale con il sistema convenzionale, curioso, poiché del tutto opposto, sarà invece, l'approccio della Corte costituzionale nella sentenza di accoglimento di analoga questione, n. 162 del 2014, in cui – similmente a quanto osservato per le ipotesi di c.d. "concorrenza" – il Giudice costituzionale dichiara assorbito l'art. 117, comma 1, Cost. quasi a voler rinnegare il precedente collegamento instaurato con la dimensione sovranazionale²⁰.

Costituzione, Bologna-Roma, 1981; F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002 e, più di recente, E. FURNO, *Giudicato costituzionale, in Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2021; se ne occupa, anche, M. D'AMICO, nel suo *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993.

¹⁸ In dottrina, tra i molti, si rinvia ai contributi pubblicati sulla rivista *Notizie di Politica*, 109, 2013, di M. D'AMICO e C. NARDOCCI, R. ROMBOLI, E. DOLCINI, B. RANDAZZO, I. PELLIZZONE e S. LEONE.

¹⁹ Corte Edu, *S.H. e altri c. Austria*, 3 dicembre 2011.

²⁰ Per un commento alla decisione della Corte, *ex multis*, si vedano i contributi pub-

In altre parole, al coordinamento (tentato) sul piano processuale, la Corte risponde in seconda battuta suggerendo una costruzione gerarchica tra i parametri costituzionali evocati, assegnando chiara prevalenza a quelli interni e palesando non solo, non tanto, la propria discrezionalità nell'esame della questione di costituzionalità, ma anche, e soprattutto per quanto qui rileva, la residualità se non addirittura l'irrelevanza del contributo del Giudice sovranazionale.

Quale secondo esempio di coordinamento sul piano processuale operato dalla Corte costituzionale può, poi, richiamarsi una vicenda che vedeva ancora una volta protagonista la disciplina nazionale in tema di procreazione medicalmente assistita. Il riferimento è al provvedimento di sospensione del proprio processo adottato dalla Corte costituzionale in attesa della pronuncia della Grande Camera in sede di riesame sul caso *Parrillo c. Italia*²¹. Anche in questo caso, la successiva decisione della Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2016, pure questa volta concorde con l'esito europeo, non poggerà sul precedente della Corte europea dei diritti dell'uomo, preferendo ancora una volta optare per una definizione tutta interna della questione di costituzionalità dichiarando assorbito l'art. 117, comma 1, Cost.

Nella prospettiva del diritto di accesso alla giustizia, cioè del diritto individuale al giudice, il coordinamento c.d. processuale si è, però, tradotto, da un lato, in un allungamento dei tempi del processo costituzionale (nel c.d. caso "Parrillo"), dall'altro anche nel rischio, per le parti del giudizio *a quo*, di non poter più tornare davanti alla Corte costituzionale (nel caso della fecondazione c.d. "eterologa"), dal momento che il provvedimento di restituzione degli atti ai giudici *a quibus* avrebbe potuto anche risolversi in una successiva decisione di manifesta infondatezza delle riscritte questioni di costituzionalità ripresentate su istanza delle parti ma non rimesse dai giudici *a quibus* dinanzi alla Corte costituzionale.

Il coordinamento c.d. "processuale" sperimentato dalla Corte costituzionale non si è, in definitiva, tradotto in un irrobustimento del diritto al giudice, risultando talvolta addirittura pregiudizievole, cioè non "utile",

blicati sul volume M. D'AMICO, B. LIBERALI (a cura di), *L'illegittimità costituzionale del divieto della "fecondazione eterologa". Analisi critica e materiali*, Milano, 2014.

²¹ Corte Edu, *Parrillo c. Italia*, 27 agosto 2015.

agli interessi delle parti laddove si consideri, come si dovrebbe, il collegamento ineludibile tra tempi del processo, tempi dei diritti e delle parti.

Diverse sono, invece, le ipotesi di coordinamento c.d. sostanziale rispetto alle quali il singolo trova risposta alla propria domanda di giustizia, giovandosi del "dialogo" tra le due Corti, che si snoda non sul piano processuale, bensì sulla condivisione degli argomenti di merito spesi rispettivamente dalle due Corti.

A voler fare qualche esempio, si pensi alle sentenze n. 24, n. 25 e n. 26 del 2019, in tema di misure di prevenzione perdonali e patrimoniali, in cui la Corte costituzionale ha accertato la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., ancorando le proprie decisioni alla giurisprudenza – ritenuta consolidata – della Corte europea dei diritti dell'uomo successiva al caso *Di Tommaso c. Italia*²².

Ancora, sebbene con alcune criticità, alla decisione della Corte costituzionale n. 113 del 2011²³ in tema di revisione delle sentenze definitive in materia penale in cui il Giudice costituzionale è giunto sino a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 630 c.p.p., «*nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*». Un caso di intervento manipolativo robusto ispirato ad una logica di piena adesione alle logiche dell'esecuzione interna delle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo.

²² Corte Edu, *Di Tommaso c. Italia*, 23 febbraio 2017.

²³ A commento della decisione costituzionale, si rinvia a G. UBERTIS, *La revisione successiva a condanne della Corte di Strasburgo*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1542 ss.; G. REPETTO, *Corte costituzionale e CEDU al tempo dei conflitti sistemici*, in *Giur. cost.*, 2011, 1548 e ss. Si occupa della sentenza n. 113 del 2011 in rapporto al tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo sul piano dell'ordinamento giuridico interno ed in relazione agli obblighi che derivano dall'art. 46 CEDU, B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della Cedu*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 1 ss.

2.4. *La competizione e l'accentramento.*

La quarta lettura che forse meglio inquadra i rapporti attuali tra le due Corti e che permette di comprendere lo “stato di salute” reale del diritto al giudice enfatizza una interazione fatta di competizione tra le due Corti, che si esprime in tendenze accentratrici.

Una competizione, condivisa da entrambe le Corti, che la Corte costituzionale – lo si ricorda incidentalmente – ha manifestato in modo particolarmente evidente in relazione al diritto internazionale pattizio e anche, più ampiamente, al diritto internazionale consuetudinario, come in occasione della sentenza n. 238 del 2014²⁴.

L'ipotesi di lettura in esame poggia su un insieme di condotte adottate da entrambe le Corti che, nei tempi più recenti, hanno progressivamente riaccentrato entrambe su di sé la definizione ultima del giudizio.

Dal lato della Corte costituzionale, tale accentramento è senza dubbio e in primo luogo imputabile all'evoluzione della sua giurisprudenza che ha circoscritto le ipotesi di vincolatività della giurisprudenza convenzionale nei confronti dei giudici comuni dopo il cambio di passo verificatosi con la nota sentenza n. 49 del 2015²⁵.

Sotto altro versante, si colloca il ricorso ad alcune strategie processuali, tra tutte, il ricorso frequente alla tecnica dell'assorbimento del parametro, nella sua variante impropria, con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., a cui si affianca la preferenza per la definizione dei giudizi di costituzionalità con accoglimenti, che guardano ai soli parametri interni pure in costanza di condanne contro l'Italia su fattispecie medesime o analoghe.

²⁴ A commento, si vedano T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1 ss.; R. BIN, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, p. 1 ss.

²⁵ La letteratura a commento della pronuncia è sterminata. Nella prospettiva che qui interessa, si segnalano V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC*, 2015, p. 1 ss.; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 1 ss.

La giurisprudenza costituzionale ha conosciuto numerosi esempi di questa tendenza, che vanno, per citarne alcuni, dalla vicenda del sovrappollamento carcerario²⁶, alla trasmissione del cognome materno²⁷, al diritto del minore di conoscere le proprie origini²⁸, passando per le già citate pronunce sulla l. n. 40 del 2004 in tema di fecondazione eterologa²⁹ in tema di diagnosi genetica pre-impianto³⁰ e di ricerca scientifica sperimentale sugli embrioni umani³¹.

Nella prospettiva dei diritti delle parti del giudizio *a quo*, ma, più in generale, dei singoli, l'assorbimento, specie quello c.d. improprio, si sostanzia in una "non risposta" della Corte costituzionale alla richiesta del

²⁶ Corte cost., sent. n. 279 del 2013, peraltro, dopo una sentenza della Corte europea adottata con la procedura della sentenza pilota sul caso *Torreggiani e altri c. Italia*.

²⁷ Corte cost., sent. n. 286 del 2016, con nota di E. MALFATTI, *Illegittimità dell'automatismo, nell'attribuzione del cognome paterno: la "cornice" (giurisprudenziale europea) non fa il quadro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, p. 1 ss. La sentenza della Corte costituzionale faceva seguito alla condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Cusan e Fazzo c. Italia*, 7 gennaio 2014.

²⁸ Corte cost., sent. n. 278 del 2013 che segue Corte Edu, *Godelli c. Italia*, 25 settembre 2012.

²⁹ Corte cost., sent. n. 162 del 2014 su cui, per tutti, M. D'AMICO, *L'incostituzionalità del divieto assoluto della c.d. fecondazione eterologa*, in *Biolaw Journal*, 2014, p. 13 ss.

³⁰ Corte cost. sent. n. 96 del 2015. Per una ricostruzione della vicenda che ha interessato il divieto di diagnosi genetica pre-impianto prima della decisione costituzionale, B. LIBERALI, *La diagnosi genetica preimpianto fra interpretazioni costituzionalmente conformi, disapplicazione della legge n. 40 del 2004, diretta esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e questioni di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss. Per un commento alla decisione della Corte, I. PELLIZZONE, *L'accesso delle coppie fertili alla diagnosi genetica preimpianto dopo la sentenza 96 del 2015: le condizioni poste dalla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 1 e ss.; si consenta, inoltre, il rinvio a C. NARDOCCI, *Dalla Convenzione alla Costituzione: la tacita sintonia tra le corti. a margine di corte cost. sent. n. 96 del 2015*, in *Biolaw Journal*, 2015, p. 271 ss.

³¹ Corte cost., sent. n. 84 del 2016 su cui si vedano C. CASONATO, *Sensibilità etica e orientamento costituzionale. Note critiche alla sentenza della Corte costituzionale n. 84 del 2016*, in *Biolaw Journal*, 2016, p. 157 ss.; A. RUGGERI, *Questioni di costituzionalità inammissibili per mancanza di consenso tra gli scienziati (a margine di Corte cost. n. 84 del 2016, in tema di divieto di utilizzo di embrioni crioconservati a finalità di ricerca)*, in *Biolaw Journal*, 2016, p. 245 ss.

giudice *a quo* e delle parti, traducendosi in una sorta di negazione della domanda di “giustizia”. Nel precludere l’ingresso dei parametri convenzionali, l’assorbimento diviene così strumento processuale di chiusura del sistema costituzionale rispetto a quello convenzionale, negando il collegamento e quindi il perseguimento dell’obiettivo della c.d. “massimizzazione delle tutele”, che dovrebbe, all’opposto, passare da uno scambio tra le due Corti e le rispettive giurisprudenze.

Spostandosi dalla prospettiva della Corte costituzionale a quella della Corte europea dei diritti dell’uomo, anche nel contesto sovranazionale si riscontra una impostazione incline a centralizzare la definizione di giudizi sfuggiti alle dinamiche giurisdizionali interne. Anche la Corte europea dei diritti dell’uomo ha, cioè, fatto ampio aggio su propri strumenti processuali, in particolare, grazie alla più estesa apertura delle maglie del suo processo.

L’accentramento “convenzionale”, che in qualche caso pare addirittura emanciparsi dalle logiche del principio di sussidiarietà a cui si informano (o, dovrebbero conformarsi) i rapporti tra i due sistemi, risponde ad esigenze di tipo diverso e, in particolare, pare assurgere ad una reazione al cospetto della ritenuta inadeguatezza del sistema nazionale, reo di non salvaguardare adeguatamente il sistema convenzionale.

Ci si riferisce alle note criticità sottolineate dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Parrillo c. Italia*, ove la Corte di Strasburgo ha ammesso il ricorso diretto di una donna che aveva omesso di esperire previamente i rimedi domestici poggiando la ricevibilità sull’assunto che il sistema nazionale non assicurerebbe adeguata tutela ai diritti convenzionali.

È noto, che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, come detto, non ritiene il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale un rimedio di cui è richiesto il previo esperimento ai fini dell’art. 35, § 1, CEDU. Tuttavia, la novità di *Parrillo c. Italia*³² risiede nel-

³² In particolare, si veda, in tema, l’opinione parzialmente concorrente al caso *Parrillo c. Italia*. A commento e per questi aspetti, si vedano le riflessioni di M. D’AMICO, *La Corte europea come giudice “unico” dei diritti fondamentali? Note a margine della sentenza, 27 agosto 2015, Parrillo c. Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015, p. 1 ss.; e di G. SORRENTI, *Questione di legittimità costituzionale e previo esaurimento dei rimedi interni dopo la sent. n. 49/2015 (in margine a Corte Edu, 27 ago. 2015, caso Parrillo)*, in *Consulta Online*, 2015, p. 818 ss.

l'aver ritenuto il sistema nazionale, per come la giurisprudenza costituzionale più recente ha riletto le relazioni tra le due Corti e, ancora, prima, il posto e il peso della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella gerarchia delle fonti del diritto nazionale, incapace di tutelare adeguatamente i diritti individuali, a cui ha fatto da contraltare l'apertura senza filtro oppure a filtro attenuato del giudizio sovranazionale.

3. Tra accesso alle Corti e diritti delle parti: per un sistema incidentale "autosufficiente".

Se quella tratteggiata è una proposta di interpretazione dinamica dei rapporti tra le due Corti, appare ora opportuno interrogarsi su quale sia stato il seguito di simile scenario sul piano dei diritti e delle istanze dei singoli e delle parti e se, davvero, la Corte costituzionale può "fare da sola" per assicurare l'effettività del diritto al giudice, disinteressandosi del livello sovranazionale di tutela dei diritti e dell'*agere* delle sue Corti. In altre parole, ci si chiede se continui a mantenere una sua gravidanza l'argomento della inutilità di una rivisitazione delle modalità di accesso al sindacato di costituzionalità, che affianchi la via mediata dal giudice ad una via diretta ed immediata sul modello noto ad altre esperienze comparate.

La prospettiva che offre la giurisprudenza costituzionale più recente, che sembrerebbe voler "tagliare fuori" la Corte europea dei diritti dell'uomo ridisegnando in senso riduttivo i contorni delle ipotesi di vincolatività della giurisprudenza convenzionale nei confronti dei giudici comuni, non è stata del tutto condivisa o raccolta dall'azione dei singoli, che hanno continuato ad adire la Corte europea dei diritti dell'uomo anche in considerazione delle persistenti difficoltà nel portare questioni di costituzionalità davanti al Giudice costituzionale.

I dati più recenti, che risalgono al 2020 e al netto dell'inesistenza del ricorso diretto alla Corte costituzionale che ovviamente ridimensiona in parte il dato quantitativo³³, attestano una netta distanza tra le questioni

³³ Si precisa, in proposito, che sarebbe ovviamente utile anche una valutazione comparativa che guardi alle questioni di costituzionalità eccepite su istanza delle parti e non

che arrivano alla Corte costituzionale (332 atti di promuovimento) e i ricorsi individuali che, viceversa, giungono a Strasburgo (1497³⁴); un dato statistico che dimostra la tendenza dei singoli a portare le proprie istanze oltre i confini nazionali, dove è più “facile” arrivare.

Le relazioni annuali della Presidente Marta Cartabia sulla giurisprudenza costituzionale del 2019³⁵ e del Presidente Giancarlo Coraggio su quella del 2020³⁶, evidenziano, tuttavia, anche una tendenza parzialmente difforme. Entrambe le relazioni riferiscono di un aumento delle questioni di costituzionalità sollevate dinanzi alla Corte costituzionale e, soprattutto, delle decisioni di merito: un aspetto che potrebbe deporre per una rinnovata vitalità della via incidentale, lasciando temporaneamente indietro spinte riformiste.

Nella relazione della Presidente Cartabia, si legge, in particolare, che: «*[è] in aumento il numero di questioni portate davanti alla Corte costituzionale: nell'arco del 2019, i giudici si sono rivolti alla Corte in via incidentale in 248 casi (199 nel 2018 e 198 nel 2017)*».

Accanto all'aumento della “domanda di giustizia”, viene segnalato, come premesso, anche l'incremento delle decisioni in cui la Corte costituzionale si pronuncia sul merito, rispondendo alla domanda della parte (o del giudice).

Ancora, e in senso analogo, nella più recente relazione del Presidente Coraggio, si afferma, che: «*[i] numeri evidenziano una linea di tendenza significativa, ossia la costante contrazione delle ordinanze di manifesta inammissibilità o non fondatezza in favore delle sentenze, che attualmente vengono adottate in oltre il 70 per cento dei casi (il 75 per cento negli incidentali e*

solo al dato complessivo delle questioni sollevate dinanzi alla Corte costituzionale senza distinguere tra questioni sollevate d'ufficio dal giudice *a quo* e quelle su istanza della parte.

³⁴ Il dato è simile a quello degli anni precedenti: 1374 casi nel 2017; 1692 nel 2018; 1454 nel 2019. Il dato quantitativo riportato considera unitariamente tutti i ricorsi, senza distinguere tra ricorsi che poggiano su dedotte violazioni del dettato convenzionale per opera di leggi ed atti ad esse equiparate oppure per atti posti in essere da *State actors* o *non State actors*. Ulteriori dati sono reperibili al link https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf.

³⁵ La relazione è stata pubblicata il 28 aprile 2020.

³⁶ La relazione è stata pubblicata il 13 maggio 2021.

nei principali), mentre in anni non troppo lontani, ad esempio nel 2007, si era al di sotto del 40».

Oltre i dati quantitativi e l'importanza che il sistema dei *treaty bodies* – a cui va ricondotta la Corte europea dei diritti dell'uomo – riveste sul piano della salvaguardia dei diritti fondamentali, occorre rimarcare come il rafforzamento della capacità dei sistemi di giustizia costituzionale nazionale continui a mantenere una sua imprescindibile centralità non solo sul versante del dibattito domestico interno.

Nel suo Report del 2021³⁷, la Commissione di Venezia ha, infatti, incentivato l'irrobustimento dei sistemi di giustizia costituzionale nazionale per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo, in ragione dell'esigenza di contenere il numero di ricorsi promossi a Strasburgo per ovviare all'inopportuno sovraccarico del Giudice sovranazionale; in secondo, a motivo della ritenuta capacità delle Corti costituzionali di proteggere meglio i diritti individuali tramite pronunce aventi efficacia *erga omnes* a tutela dell'eguaglianza e della certezza del diritto.

Quanto alla idoneità del sistema incidentale nazionale di rispondere alle esigenze dei singoli e delle parti, cioè alla sua autosufficienza in rapporto al diritto al giudice, la risposta affermativa potrebbe prendere le mosse da alcuni interventi congiunti che potrebbero muoversi lungo due direzioni distinte: verso l'"interno" (o verso il "basso"), allo scopo di favorire una gestione migliore e più efficiente delle patologie del giudizio *a quo*³⁸; e verso l'"esterno", cioè nei rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo allo scopo di sollecitare un confronto reale con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che non ne limiti l'ingresso sul piano nazionale e che osti a tentativi di oscuramento della giurisprudenza sovranazionale tramite un approccio della Corte costituzionale svalutativo dell'art. 117, comma 1, Cost.

³⁷ Il riferimento è al Revised Report on Individual Access to Constitutional Justice, adottato dalla Commissione di Venezia in occasione della 125esima Sessione plenaria svoltasi l'11 e il 12 dicembre 2020. Il testo del Report, può essere consultato al seguente link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)001-e).

³⁸ Per un esempio recente di "patologia" del giudizio *a quo*, si veda la decisione n. 127 del 2021 in tema di non revocabilità dell'ordinanza di rimessione e del provvedimento di sospensione del giudizio principale.

Nel presupporre il più efficiente funzionamento dello scambio giudizio *a quo*/giudizio di costituzionalità, la prospettiva “verso l’interno” rievoca le suggestioni di Abbamonte che riferiva dell’opportunità di “elasticizzare al massimo”³⁹ le regole processuali, che preludono all’apertura o viceversa alla chiusura del giudizio di costituzionalità⁴⁰.

Si richiede, cioè, di ragionare sulla fase instaurativa del giudizio in via incidentale, di guardare, come detto, al giudizio *a quo* e di studiare ed ovviare alle sue patologie. Ci si riferisce, per citarne, alcune: all’omessa sospensione del giudizio principale oppure alla sua riattivazione e definizione in assenza di un previo pronunciamento della Corte costituzionale⁴¹; alla sospensione del giudizio c.d. “impropria” in presenza di analoga questione di legittimità costituzionale pendente, sollevata da altro giudice in altro procedimento e nei confronti di altre parti; alla revoca dell’ordinanza di rimessione e del provvedimento di sospensione; ai ritardi nella trasmissione dell’ordinanza di rimessione; alla violazione degli obblighi di notifica. Un insieme eterogeneo e vasto di ipotesi in cui l’accesso alle Corti dei diritti e, in particolare, alla Corte costituzionale è bloccato in entrata dal giudice comune⁴².

Nella prospettiva “esterna”, rimane invece aperto l’interrogativo legato alla scelta del legislatore nazionale di non procedere alla ratifica del Protocollo n. 16 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁴³, che, sebbene con le

³⁹ G. ABBAMONTE, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovi-mento del processo costituzionale, Atti del seminario di svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, p. 47 ss.

⁴⁰ Di questo aspetto, si è, peraltro, occupata di recente anche la Corte europea dei diritti dell’uomo che ha condannato il Portogallo per aver adottato regole processuali caratterizzate da un formalismo eccessivo lesivo dell’art. 6 CEDU. Il riferimento è a Corte Edu, *Dos Santos Calado and Others c. Portogallo*, 31 marzo 2020.

⁴¹ Emblematico e significativo il caso della sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 2021 in risposta al provvedimento con cui il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questione di costituzionalità dinanzi alla Corte per poi riassumere su di sé il giudizio sino alla definizione del processo principale.

⁴² Approfondisce ampiamente in letteratura l’insieme delle problematiche richiamate in innumerevoli lavori M. D’AMICO a partire dal suo *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991.

⁴³ Sul contenuto del Protocollo n. 16 alla Convenzione e sulle criticità emerse soprattutto a seguito dalla sua omessa ratifica da parte del legislatore nazionale, si veda E. CRIVELLI, *ivi*.

sue specificità, avrebbe istituito un canale diretto tra giudici e Corte europea dei diritti dell'uomo tramite le c.d. *Advisory Opinions* della Grande Camera.

4. *Riflessioni de jure condendo, tra ricorso incidentale, diretto e azione popolare.*

Alla luce dello scenario che si è tratteggiato, si ritiene che il rafforzamento del diritto al Giudice costituzionale potrebbe essere favorito tramite due approcci da mantenere distinti e da integrare l'uno con l'altro, affiancando il secondo al primo.

Una prima prospettiva di intervento, più "minimale", guarda con favore ad interventi di flessibilizzazione delle regole del processo costituzionale secondo un'impostazione che ne contenga formalismi eccessivi ed interpretazioni limitative del diritto di accesso al Giudice costituzionale nelle fasi di costruzione e di trasmissione della questione di costituzionalità da parte del giudice del caso concreto a quello delle Leggi.

Il secondo approccio vorrebbe, invece, ragionare di alcune proposte di riforma del sistema di giustizia costituzionale nazionale, a partire da alcune sollecitazioni sviluppatesi a livello sovranazionale, che si saldano con alcuni degli argomenti emersi in seno al dibattito in Assemblea costituente sulla genesi del sistema di controllo di costituzionalità per via indiretta e, in particolare, sulla identificazione del soggetto legittimato ad adire la Corte costituzionale.

In accordo con la prima linea, nel novero degli interventi di modifica del sistema vigente, funzionali a ridare consistenza al "diritto" al Giudice (costituzionale), si inserisce quell'insieme di meccanismi che optano per un controllo più morbido dei requisiti di ammissibilità sia dal lato del giudice *a quo*, che da quello della Corte.

Si suole riferirsi in questa sede, in primo luogo, alla riduzione della funzione selettiva della rilevanza in entrata, favorendo le logiche della c.d. "porta stretta" in opposizione all'approccio della c.d. "selezione"⁴⁴.

⁴⁴ Il riferimento è a V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario di svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, 301 ss.

Si tratta di una tendenza che la giurisprudenza costituzionale più recente⁴⁵ ha dimostrato di voler accogliere dinanzi a questioni di costituzionalità che riportavano al centro del dibattito l'ammissibilità di questioni di costituzionalità sollevate proprio allo scopo di favorire una decisione della Corte costituzionale. Un meccanismo di tutela più efficiente del diritto al Giudice costituzionale non dovrebbe, cioè, opporsi a questioni di costituzionalità sollevate al solo scopo di sottoporre alla Corte un dubbio sulla conformità a Costituzione di una norma vigente, specialmente in assenza del ricorso individuale. Ciò non significa rileggere l'art. 23 della legge n. 87/1953, nel senso che esso presupponga la sola pregiudizialità ma non, anche, la incidentalità, bensì "solo" dare accesso a questioni c.d. "pilota"⁴⁶, che siano sì artificialmente costruite, ma che però rispettano i requisiti formali affinché il giudice *a quo* possa sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale. Non si allontana da simile lettura la Corte costituzionale che, nella decisione n. 240 del 2021, nel respingere un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, ha affermato che: «*l'attivazione dell'incidente di costituzionalità [è] un rimedio esperibile, quale extrema ratio, "per le volte in cui sia impossibile adire diversamente il giudice delle leggi, considerando altresì l'esigenza di assicurare effettività alla tutela giurisdizionale"*»⁴⁷.

⁴⁵ Il riferimento, per tutte, è alla notissima giurisprudenza in materia elettorale scaturita dalle decisioni costituzionali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, ma anche alle più recenti decisioni della Corte cost. n. 48 del 2021 e n. 240 del 2021.

⁴⁶ Riferisce del concetto di "azione pilota", distinguendolo dalla nozione di *lis ficta* "in senso stretto" T. Groppi. Critico in dottrina di una impostazione che neghi l'ingresso a questioni di costituzionalità sulla base del rilievo che esse si limitano a presupporre l'accertamento di un diritto costituzionale è A. Cerri, che così osserva: «*pur anche proposta una mera azione di accertamento del diritto costituzionale negato, il bene della vita oggetto del giudizio a quo è diverso e specifico rispetto all'incidente di costituzionalità, onde, pur dopo l'accoglimento della questione, il giudice a quo dovrebbe pur sempre poi dichiarare che il soggetto attore ha diritto ad esercitare certe attività che gli erano negate; e, tuttavia, il crinale può divenire a questo punto troppo sottile e forte sembra la tentazione, in una fattispecie del genere, di negare l'incidentalità della questione proposta, con ciò anche negando un'azione di accertamento a tutela dei diritti costituzionali. Ecco, a me sembra che questo modo di formulare il principio possa condurre ad una restrizione nella garanzia dei diritti costituzionali*», così in *Corso di giustizia costituzionale*, 165-166.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 240 del 2021, punto n. 5.1 del *Considerato in diritto*.

In seconda istanza, si colloca il tema della manipolazione del *thema decidendum*⁴⁸ in rapporto al principio della c.d. autosufficienza dell'atto introduttivo e della regola della corrispondenza tra "chiesto" e "pronunciato", che esige che l'oggetto della questione di costituzionalità rimanga circoscritto se non addirittura "cristallizzato" alla sola "domanda" del giudice *a quo*.

La rivisitazione in senso ampliativo ovvero riduttivo⁴⁹, ove ammissibile, del *thema decidendum*, oltretutto da un'azione diretta in tal senso da parte della Corte costituzionale, potrebbe passare anche dalla valorizzazione dei contributi "esterni" sia dal lato soggettivo, cioè dei terzi intervenienti e degli *amici curiae*, dando così consistenza alle modifiche introdotte dalle Norme integrative del gennaio 2020⁵⁰, sia da quello oggettivo, derivanti cioè dalla contaminazione con il sistema convenzionale (ma non solo), che integrino ed, eventualmente, correggano ordinanze di rimessione male imposte dal giudice *a quo*⁵¹. I poteri manipolativi della Corte costituzionale potrebbero, in sostanza, essere resi strumento di recepimento delle sollecitazioni esterne e ovviare in qualche misura all'assenza di un vero e proprio contraddittorio nel tentativo di ridimensionare la caratterizzazione del giudizio di costituzionalità come processo "senza parti"⁵².

⁴⁸ Il tema veniva esplorato in dottrina in tempi meno recenti da E. CATELANI, *La determinazione della «Questione di legittimità costituzionale» nel giudizio incidentale*, Milano, 1993.

⁴⁹ Il riferimento, nella seconda ipotesi, è a manipolazioni del *thema decidendum*, che correggano la questione di costituzionalità così come definita nell'atto introduttivo, circoscrivendo a meglio dal lato delle norme oggetto oppure di quelle parametro.

⁵⁰ In letteratura, si rinvia diffusamente a M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 2020, p. 122 ss., che già approfondiva le problematiche legate all'intervento in scritti meno recenti, tra cui si segnala in particolare *Parti e terzi nel giudizio in via incidentale*, in *Il foro italiano*, 1997, p. 310 ss. Per una discussione sugli esiti della riforma a quasi due anni dalla sua entrata in vigore, si rinvia alle relazioni provvisorie pubblicate sul sito dell'associazione "Gruppo di Pisa", svoltesi nell'ambito del Seminario Annuale organizzato presso l'Università degli Studi di Milano e consultabili al link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari/508-12-novembre-2021-milano-il-processo-costituzionale-dopo-la-riforma-delle-norme-integrative>.

⁵¹ In questo senso, si veda il già più volte richiamato *Revised Report On Individual Access to Constitutional Justice* della Commissione di Venezia, 2021.

⁵² Il riferimento è alle tesi di R. ROMBOLI, in particolare, in *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985.

Ancora, non meno importante per garantire l'accesso al Giudice costituzionale nella prospettiva di una conservazione del sistema a controllo di costituzionalità per via indiretta, è l'auspicato e doveroso rigore richiesto ai giudici remittenti nell'adempire alle proprie funzioni di "portieri" della questione. Si pensi alla numerosa ed eterogenea casistica delle patologie del giudizio principale già evocata, fatta di atteggiamenti ostruzionistici dei giudici *a quibus*⁵³. Si tratta di ipotesi che appaiono particolarmente rischiose soprattutto con riferimento al controllo sulla non manifesta infondatezza, così come in sede di interpretazione conforme a Costituzione e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dove si ritiene più arduo contenere il margine di discrezionalità del giudice e la delimitazione dei confini della nozione di "dubbio" di fronte alla "manifesta infondatezza" specie dinanzi a una questione di costituzionalità sollevata su istanza della parte.

Venendo alla seconda prospettiva di analisi, cioè quella che si interroga su una ipotetica rivisitazione del sistema vigente, si potrebbe anzitutto ragionare della possibilità di un recupero dell'istituto dell'*actio popularis* di cui si era discusso in sede di Assemblea Costituente⁵⁴. Ci si riferisce alla possibilità di ideare una via integrativa, e non sostitutiva, di accesso al Giudice costituzionale da attivare nell'interesse della collettività, che attenui il collegamento concreto con il caso e che favorisca un avvio del controllo di costituzionalità diretto da demandare ad un gruppo di persone oppure – sfumando qui la distinzione tra accesso diretto ed indiretto⁵⁵ –, ad un organismo *ad hoc*. Costituisce un esempio di questa seconda ipotesi la istituzionalizzazione della figura del c.d. "difensore civico", al quale riconoscere la legittimazione ad adire la Corte costituzionale nel-

⁵³ Sui cui rischi, a loro tempo, insistevano F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972.

⁵⁴ In particolare, in seno al dibattito che si svolse nell'ambito della Seconda Sottocommissione.

⁵⁵ Non a caso, la Commissione di Venezia inserisce l'azionabilità del controllo di costituzionalità su iniziativa di un organismo *ad hoc* nel novero dei meccanismi di accesso per via indiretta. Così nel suo *Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice*, 2010, consultabile al link [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2010\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2010)018-e).

l'interesse del singolo sul modello del c.d. *Ombudsperson* diffuso nell'esperienza comparata⁵⁶.

Pur senza rifarsi alla figura del c.d. "difensore civico", l'idea di accostare alla via incidentale una seconda modalità di accesso al Giudice costituzionale, diretta ma ad iniziativa non individuale bensì collettiva, non è come detto nuova almeno alla storia del nostro sistema di giustizia costituzionale. Il Progetto di Costituzione aveva, infatti, previsto due vie di accesso alla Corte costituzionale, stabilendo che, oltre all'azione indiretta ad iniziativa del giudice, la questione di legittimità costituzionale potesse essere sollevata *anche* "[...] in via principale, con diretto ricorso, da un corpo qualificato o da un certo numero di cittadini"⁵⁷. Un canale di accesso alla Corte costituzionale che disancorava la questione di costituzionalità dalla sua origine concreta e dal connesso requisito della rilevanza per valorizzarne, all'opposto, la valenza oggettiva ed astratta nell'interesse della collettività⁵⁸. Il Progetto di Costituzione abbandonava, invece,

⁵⁶ Insiste sul ruolo centrale che potrebbe assolvere il recupero di meccanismi di apertura del sindacato di costituzionalità tramite la istituzionalizzazione di un organismo preposto a fare da "ponte" tra cittadinanza e organo di Giustizia costituzionale anche la Commissione di Venezia nel già più volte citato *Revised Report on Individual Access to Constitutional Justice*, 2021, che enfatizza l'opportunità di concepire tale strumento secondo una prospettiva integrativa e non sostitutiva della via incidentale. Non a caso, nel suo Report, la Commissione di Venezia afferma che: "the right to complain to an ombudsman is an addition to the right to access to justice through the courts", aggiungendo che la previsione di un ricorso diretto, anche nella forma del ricorso all'*Ombudsperson*, da affiancare al ricorso indiretto costituisce il sistema di giustizia costituzionale migliore nella prospettiva della tutela effettiva dei diritti fondamentali che passi da un rafforzamento dei canali di accesso all'organo di giustizia costituzionale nazionale.

⁵⁷ Il riferimento è all'art. 128 del Progetto, che riconosceva la legittimazione ad adire la Corte costituzionale a diecimila elettori, nonché al Governo, a cinquanta deputati, a ciascun Consiglio regionale e, infine, ad ogni altro ente a ciò autorizzato. La Commissione di Venezia si è occupata in modo specifico del ruolo dell'*Ombudsperson* nel quadro dei sistemi di giustizia costituzionale. Si veda, in questo senso, *CDL-AD(2019)005-e Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles")*, 118th Plenary Session, 15-16 marzo 2019.

⁵⁸ In questa sede, possono richiamarsi le tesi a suo tempo sviluppate da G. Zagrebelsky, che, pure nel contesto del sistema in via incidentale, propendeva per una lettura della rilevanza quale mera pertinenza della questione al giudizio *a quo* enfatizzando la natura astratta più che concreta della questione.

l'azione diretta del singolo cittadino, come via di accesso alternativa od integrativa alla via incidentale, preferendovi appunto l'azione popolare⁵⁹.

L'opportunità che gruppi di persone – e non solo il giudice su impulso della parte oppure il singolo direttamente inciso da un atto oppure da una legge lesiva dei suoi diritti – possano adire le Corti dei diritti è tema che ha conosciuto un proprio svolgimento anche, e forse soprattutto, a livello sovranazionale.

Se si guarda al sistema inter-americano dei diritti dell'uomo e a quello del Consiglio d'Europa possono trarsi alcune indicazioni favorevoli alla istituzione di un collegamento tra tutela del diritto al giudice e legittimazione ad agire però "collettiva".

Le Corti sovranazionali hanno, infatti, sperimentato letture più morbide dei rispettivi requisiti di ricevibilità dei ricorsi individuali, allo scopo di ampliare le possibilità di instaurazione dei rispettivi giudizi a tutela del diritto di accesso al giudice e di salvaguardia dei diritti fondamentali.

La Corte interamericana dei diritti dell'uomo ammette, così, ricorsi promossi anche da gruppi di individui nell'interesse di altri soggetti⁶⁰.

Sul versante continentale, il Consiglio d'Europa conosce l'esempio sicuramente significativo, nella prospettiva di analisi, della Carta Sociale Europea il cui Comitato aggancia, in via peraltro esclusiva, alla dimensione eminentemente collettiva la proponibilità del reclamo. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in alcuni casi, ha però proposto una rilettura in senso estensivo della nozione di vittima di cui all'art. 34 della Convenzione. Pure subordinando l'azionabilità del ricorso all'azione del singolo, che si ritenga offeso in via diretta ed immediata dalla violazione di uno o più diritti convenzionali, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha

⁵⁹ In dottrina, sul tema, si vedano M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015; E. CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali e l'accesso alla giustizia costituzionale*, Padova, 2003; in prospettiva comparata, si rinvia a R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino, 2012.

⁶⁰ Così stabiliscono l'art. 44 della Convenzione inter-americana dei diritti dell'uomo ("Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party") e l'art. 23 del Regolamento di procedura.

dichiarato ricevibili anche ricorsi promossi da gruppi di persone, che agivano nell'interesse proprio oppure a salvaguardia di posizioni giuridiche soggettive altrui⁶¹, accrescendo così le possibilità di assicurare tutela anche a gruppi marginalizzati, che più difficilmente riescono ad avere accesso ai sistemi di giustizia nazionali, ma anche sovranazionali.

L'apertura delle Corti dei diritti sovranazionali a meccanismi di accesso che ricalcano l'azione popolare appare particolarmente significativa se si considera che, in entrambi i casi richiamati, si tratta di sistemi che si reggono su vie di accesso dirette ad iniziativa individuale. Se anche in contesti che sposano il ricorso diretto quale meccanismo privilegiato ed esclusivo di accesso alla giustizia, si profila l'esigenza di riconoscere la legittimazione ad agire anche a gruppi di persone affinché le questioni arrivino alle Corti⁶², il recupero dell'azione popolare da parte del sistema di giustizia costituzionale nazionale si dimostra, forse, la via preferenziale laddove si voglia riformare il meccanismo di accesso al Giudice costituzionale.

Alle rivisitazioni del modello incidentale e alle proposte di revisione può, infine, affiancarsi una suggestione che guarda al tema dell'accesso al giudice dalla prospettiva del ruolo che potrebbe assolvere la implementazione delle pronunce delle Corti dei diritti e, in particolare, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il rafforzamento del diritto al giudice potrebbe, infatti, passare anche dalla valorizzazione delle sentenze adottate dalla Corte europea con la procedura della c.d. sentenza pilota di cui all'art. 46 della Convenzione europea, immaginando la diversificazione degli effetti delle sentenze del Giudice sovranazionale sul piano domestico rispetto a quelli scaturenti da sentenze di condanna "semplici", sprovviste cioè di quella portata sistematica e meno ancorata al caso concreto che caratterizza le prime⁶³.

⁶¹ In questo senso, si richiamano, Corte Edu, *Aksu c. Turchia*; *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*, 15 marzo 2012; *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, 13 novembre 2007.

⁶² La *ratio* va ragionevolmente ricercata nelle generali difficoltà che il singolo incontra nell'aver accesso alla giustizia, specie laddove versi in condizione di particolare vulnerabilità.

⁶³ Per questa ipotesi, si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Il principio rieducativo della pena e la dignità del detenuto: prime risposte tra Corte costituzionale e Corte europea*

Le proposte sopra descritte, unitariamente considerate, potrebbero forse nel loro complesso mitigare spinte centrifughe verso l'esterno (in particolare, verso l'"alto" e l'"altro", cioè delle Corti sovranazionali di tutela dei diritti, ivi inclusi i *treaty bodies* delle Nazioni Unite), specie in presenza di questioni di costituzionalità, che meritano risposte interne dotate di effetti *erga omnes* e che potrebbero, auspicabilmente, affiancarsi ad un impiego su più vasta scala della tecnica collaborativa inaugurata dalla Corte nel c.d. "caso Cappato" allo scopo di reinserire, come si dovrebbe, il legislatore nazionale nel circuito della tutela dei diritti dell'uomo.

5. *In via preliminare: qualche parziale considerazione sullo stato di salute del diritto al giudice tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo.*

La dinamica entro cui si snodano le relazioni tra le due Corti costituisce una prospettiva privilegiata per indagare lo stato di salute e di attuazione del diritto al Giudice costituzionale in Italia.

Si è visto che l'atteggiamento della Corte costituzionale nei confronti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è ondivago: più incline a recepirne le soluzioni tanto più sia astratto il collegamento tra i giudizi, costituzionale ed europeo; restio, viceversa, a promettere un seguito interno alle pronunce della seconda in presenza di vicende concrete comuni che le parti, identiche oppure in condizioni sovrapponibili, decidano di sottoporre alla prima e alla seconda oppure solo alla seconda per superare le difficoltà di beneficiare di una soluzione interna della propria controversia.

La Corte costituzionale è, insomma, guardinga nell'accogliere soluzioni "esterne". Questa diffidenza nei confronti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si è tradotta in una prevalente tendenza accentratrice della Corte costituzionale che si è progressivamente rafforzata nel corso degli ultimi anni. In altre parole, tanto più evidenti si

dei diritti dell'uomo. Riflessioni a margine di corte cost. n. 279 del 2013, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.

sono rivelate le criticità della via incidentale in rapporto al diritto al giudice, tanto più il Giudice costituzionale si è chiuso su sé stesso rifiutando che la soluzione al malfunzionamento del sindacato di costituzionalità potesse passare dall'apertura ad un sistema giurisdizionale esogeno e diverso, ripiegando o avvantaggiandosi cioè di pronunce adottate da un'altra Corte.

Il problema che è rimasto, però, irrisolto riguarda il *come* la Corte costituzionale sarà in grado di assicurare che i singoli e le parti, prima, e i giudici, poi, "scelgano" lei e non un'altra Corte.

La riforma delle Norme integrative, a cui si è fatto cenno, potrebbe essere interpretata quale strumento capace di favorire quella maggiore apertura del processo costituzione necessaria anche per tutelare più efficacemente il diritto al Giudice costituzionale. Tuttavia, al di là delle aspettative, le modifiche si sono rivelate riduttive dal lato del rafforzamento della posizione del terzo interveniente e della tutela del diritto al contraddittorio davanti alla Corte costituzionale, che continua a caratterizzarsi come un sistema processuale "molto *sui generis*"⁶⁴, che non riconosce la parte (e il terzo che decida di costituirsi nel giudizio di costituzionalità) e la sua posizione processuale.

Non stupisce, allora, che i singoli vadano "fuori".

Non sorprende, nemmeno, che i giudici sperimentino forme di raccordo dirette con la Corte europea dei diritti dell'uomo, che passino da impropri tentativi di interpretazioni convenzionalmente conformi, quasi para-applicative in via diretta delle pronunce della Corte di Strasburgo, peraltro incentivati dal Giudice europeo che non manca di insistere sulla opportunità che anche i giudici applichino la Convenzione europea dei diritti dell'uomo quali soggetti convenzionalmente obbligati a darvi esecuzione.

Di fronte alla sinora inarrestabile tendenza centrifuga, oltre alle già citate ipotesi di riforma, la Corte costituzionale potrebbe appuntare maggiormente l'attenzione sulla implementazione, laddove opportuno, della giurisprudenza europea sul piano dell'ordinamento giuridico interno.

⁶⁴ Così lo definisce G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario di svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, p. 105 ss.

La Corte costituzionale diventerebbe, così facendo, protagonista della salvaguardia dei diritti fondamentali: da un lato, mostrando ai singoli se non l'inutilità almeno il carattere non preferenziale della "via europea"; dall'altro, tenendo conto della giurisprudenza della seconda conservando, però, contestualmente il monopolio della tutela dei diritti fondamentali in uno scambio che avvenga con il legislatore prima e con il sistema sovranazionale, poi.

SEZIONE SECONDA

CORTE COSTITUZIONALE E CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: IL CASO DELLA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ COME OCCASIONE PER (RE)IMPOSTARE IL RAPPORTO TRA I DUE GIUDIZI

1. *La "regola" Simmenthal-Granital alla prova del tempo.*

Per ragionare del tema del "diritto al giudice" nella prospettiva dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo, e, soprattutto, per provare a comprendere in che modo l'evoluzione cui si è da ultimo assistito nei rapporti tra giudice comune, Corte costituzionale e Corte di giustizia abbia condizionato le aspettative di tutela giurisdizionale del singolo, è da una considerazione sull'originario schema Simmenthal/Granital che è utile partire.

Le pronunce della Corte di giustizia e della Corte costituzionale che hanno tratteggiato quella "regola processuale"⁶⁵ hanno per lungo tempo efficacemente "sorretto" il dispiegarsi delle relazioni tra i due sistemi. Come è stato evidenziato, tuttavia, le condizioni di partenza che avevano motivato il meccanismo delineato da quel binomio di decisioni sono progressivamente mutate⁶⁶.

⁶⁵ Corte giust., sent. 9 marzo 1978 (C-106/77) e Corte cost., sent. n. 170 del 1984.

⁶⁶ Tra questi v. ad esempio A. MANGIA, *L'interruzione della grande opera. brevi note sul dialogo tra le Corti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2019, p. 859 ss. Per ulteriori riferi-

Ben noto il differente approccio in ordine alla relazione tra le fonti di conio comunitario e quelle di conio nazionale – integrate in un solo sistema, secondo la lettura del Giudice europeo, facenti parte di due ordinamenti distinti ma coordinati, secondo l'impostazione della Corte costituzionale –, ciò che va qui soprattutto ricordato è che quello schema assumeva una "delega di competenze", in un ambito ben definito, da parte dello Stato al livello sovranazionale e assumeva altresì che, in quello stesso ambito, le antinomie normative eventualmente riscontrate dagli operatori dovessero risolversi secondo una logica coerente col principio di attribuzione. L'ordine rivolto al giudice di *non applicare* l'atto normativo interno difforme rispetto ad una disposizione europea ad effetto diretto intervenuta a regolare proprio un settore nel quale l'UE vantasse competenza rispondeva esattamente a quella logica. D'altra parte, come ebbe a spiegare con maggior precisione il Giudice costituzionale nella successiva sentenza n. 168 del 1991, lo stesso meccanismo della "non applicazione" in luogo della "disapplicazione" si poneva più coerentemente rispetto alla ricordata impostazione, giacché la "disapplicazione" «*evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti*»⁶⁷.

Così strutturato, il sistema – fondato sulla regola della separazione delle competenze – si è consolidato nel senso della costruzione di due vie di accesso al giudice altrettanto "separate". Due canali non comunicanti: quello del giudizio di costituzionalità (relegato a ipotesi residuali) e quello (nettamente più prolifero) demandato al circuito giudice comune/ Corte di giustizia, resi del tutto autonomi anche a causa della scelta della Corte costituzionale di non considerarsi per lungo tempo giudice abilitato (né tenuto) al rinvio pregiudiziale ai sensi del Trattato. Nelle ipotesi in cui era investita di una questione di legittimità costituzionale vertente sul rapporto tra una legge nazionale e una norma europea (vuoi perché si trattava di giudizio in via principale, vuoi perché veniva in rilievo una

menti alla questione v. AA.VV., *Granital revisited. L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, Bologna 2020.

⁶⁷ Sulla successiva giurisprudenza e sui parziali "aggiustamenti" rispetto a quella impostazione v. A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in *www.associazionedei costituzionalisti.it*, 2007.

norma europea priva di effetti diretti), il Giudice costituzionale italiano aveva finito dunque per “autoescludersi” dalla possibilità non solo di interpellare la Corte di giustizia sulla interpretazione della disciplina comunitaria⁶⁸, ma anche – dato non meno significativo – di offrire al Giudice europeo la propria prospettiva, e così «*d'intervenire per prospettare direttamente alla CGCE il proprio approccio ai valori costituzionali in gioco e soprattutto d'influire sul rilievo del bilanciamento*»⁶⁹.

Questa impalcatura, pur con qualche scricchiolio, ha retto fino a che, come detto, le condizioni di partenza non sono state esse stesse messe in discussione.

Come si è osservato, la “regola” Granital, che pure ha avuto un «*ruolo formidabile giocato in un'altra fase di sviluppo dell'ordinamento dell'Unione ... oggi, a fronte delle sollecitazioni del presente, soprattutto in punto di disapplicazione diretta di leggi dello Stato ritenute in conflitto con la Carta di Nizza, e di impiego anomalo del rinvio pregiudiziale, sembra irrimediabilmente invecchiata*»⁷⁰.

Anche e soprattutto grazie all'opera interpretativa della Corte di giustizia, l'idea, enfatizzata dal Giudice costituzionale, del dualismo, ha progressivamente ceduto il passo alla prospettiva dell'integrazione; una integrazione costruita anche attraverso l'espansione in via pretoria delle attribuzioni dell'Unione europea sul terreno dei diritti fondamentali⁷¹. E d'altra parte, la primigenia vocazione economica dell'Unione si è andata

⁶⁸ Una scelta di “autoisolamento”, questa, da molti criticata (v. in particolare M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4502 ss.), e che ha subito solo con l'ord. n. 103 del 2008, nell'ambito di un giudizio attivato in via principale, il primo ripensamento. Come notava S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, www.forumcostituzionale.it, sebbene con questa pronuncia la Corte avesse lasciato ad intendere di voler limitare la portata dell'eccezione, allo stesso «*se per l'innanzi [...] dava l'impressione di volersi considerare estranea alla crescita dell'ordinamento comunitario, con l'ordinanza in commento essa dimostra di sentirsi coinvolta in quella vicenda*».

⁶⁹ F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 630.

⁷⁰ A. MANGIA, *L'interruzione della grande opera*, cit.

⁷¹ Con accenti però critici sull'attivismo della Corte di giustizia in questo senso v. R. BIN, *Perché Granital serve ancora?*, in *Granital revisited*, cit., p. 15 ss.

lentamente trasformando in una realtà assai complessa, contrassegnata dall'emergere di obiettivi ben più ambiziosi di quelli che avevano dato fondamento all'ordinamento comunitario e alle regole di coordinamento con quelli nazionali.

Come si è osservato, dall'«*originario silenzio dei Trattati comunitari sui diritti fondamentali*» si è infatti lentamente passati ad una loro affermazione giurisprudenziale, mediante pronunce della Corte di giustizia intese sia «*a rispondere alle preoccupazioni delle Corti costituzionali nazionali (soprattutto quella tedesca e italiana), in tema di controlimiti*», sia «*a legittimare il primato – funzionale, non gerarchico – dell'ordinamento comunitario su quelli nazionali*»⁷².

Il culmine di questo processo ha coinciso proprio con la codificazione, in un documento «*di impronta tipicamente costituzionale*» (usando le parole della nostra Corte), di principi e diritti che sino a quel momento la Corte di giustizia aveva enucleato attraverso un'opera di dilatazione del senso stesso delle tradizionali libertà economiche tutelate dall'Unione⁷³. Una codificazione che ha avuto però un formidabile valore simbolico e che ha, soprattutto dopo lo spartiacque costituito da Lisbona e dalla assegnazione alla Carta di effetti giuridici, aperto una nuova stagione nella giurisprudenza della Corte di giustizia, sollecitata, dato ancor più significativo ai nostri fini, dalla "intraprendenza" dei giudici comuni. Questi, motivati dalla capacità "attrattiva" della Carta, hanno infatti interpretato assai elasticamente le sue disposizioni e, secondo alcuni, i limiti che la stessa si è data rispetto al proprio ambito di applicazione⁷⁴. Ne è derivata, in alcuni casi, l'applicazione diretta, in luogo di leggi nazionali, di diritti protetti dalla Carta di Nizza, all'esito o anche senza l'attivazione del rin-

⁷² G.M. FLICK, *Altiero Spinelli e il risorgimento europeo dell'Italia*, in *Federalismi.it*, 1 giugno 2011.

⁷³ Sul senso di questa opera di codificazione, nonché sulle differenze tra una Carta di diritti e un catalogo costituzionale dei diritti, N. ZANON, *Introduzione generale*, in *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela dei diritti. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a vent'anni dalla sua proclamazione*, a cura di C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE, in corso di pubblicazione con Giappichelli.

⁷⁴ A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

vio pregiudiziale a fini interpretativi. Ma, soprattutto, senza l'attivazione del sindacato accentrato di costituzionalità, le cui porte erano state sbarrate ai giudici proprio dalla "regola" Granital (ribadita anche nei casi di doppia pregiudizialità).

Senza che occorra qui indugiare su una giurisprudenza nota a tutti, basti ricordare, infatti, come proprio l'ordine a *non applicare* norme nazionali in contrasto con disposizioni europee ad effetto diretto abbia motivato la Corte costituzionale a dichiarare sistematicamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con la sollecitazione al giudice a valutare previamente la strada, appunto, della applicazione immediata della disposizione europea ad effetto diretto, eventualmente dopo aver operato rinvio pregiudiziale finalizzato ad un chiarimento interpretativo.

È evidente come l'ingresso sulla scena dei diritti fondamentali non potesse non mutare la prospettiva di partenza, mettendo in discussione le certezze affidate sino a quel momento proprio allo schema delineato dalle storiche pronunce Simmenthal/Granital. Un passaggio centrale della sentenza n. 269 del 2017, d'altra parte, è proprio quello in cui si afferma che la «*precisazione*» attorno alla portata di quello schema si impone «*alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*» (tondo nostro), Trattato che, «*tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*» (punto n. 5.2 *Considerato in diritto*).

2. *Le ragioni della "nuova" giurisprudenza costituzionale e i suoi potenziali effetti sul "diritto al giudice".*

Con la sentenza n. 269 del 2017 la Corte costituzionale ha dunque inteso imprimere un cambio di passo notevole rispetto alla giurisprudenza tradizionale sui casi di c.d. doppia pregiudizialità, al fine evidente di "riappropriarsi" di quelle questioni di legittimità costituzionale che, come detto, sino a quel momento la stessa aveva sistematicamente dichiarato inammissibili. La sentenza n. 111 del 2017, di soli pochi mesi precedenti alla "svolta", ancora affermava come in caso di dedotta lesione di norme eu-

ropee ad effetti diretti il rimettente avrebbe dovuto procedere alla non applicazione delle norme nazionali confliggenti, eventualmente previo ricorso a rinvio pregiudiziale, al fine di interrogare la Corte di giustizia sulla loro corretta interpretazione. Un percorso che, pertanto, «*avrebbe reso superflua l'evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale*».

Non occorre qui certo indugiare sui termini della nuova "regola processuale" elaborata con la citata sentenza n. 269. La portata della «*precisazione*» introdotta con la menzionata pronuncia, a sua volta ulteriormente "precisata" con successive decisioni del Giudice costituzionale (in particolare la sentenza n. 20 del 2019)⁷⁵, è stata infatti già ampiamente discussa in dottrina.

Ci si limita qui a sottolineare come attraverso questo (parziale) ripensamento della propria "dottrina", la Corte costituzionale abbia essenzialmente inteso rivendicare la possibilità di "dir parola" sulle questioni relative a diritti fondamentali disciplinati tanto nella Carta dei diritti dell'Unione europea quanto nel testo costituzionale⁷⁶.

Soprattutto, però, ci si propone qui di capire quale impatto la nuova regola giurisprudenziale sui casi di doppia pregiudizialità possa avere avuto sulla posizione del singolo, nella prospettiva del diritto al giudice di cui si sta ragionando. L'individuo che invochi la violazione di un diritto protetto anche dalla Carta di Nizza vede per effetto del nuovo corso giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 269 degradato il connesso interesse a ricevere "immediata" tutela tramite il circuito giudice comune/Corte di giustizia?

Riguardata in questa prospettiva, la più recente giurisprudenza costituzionale potrebbe in effetti essere messa in discussione proprio laddove

⁷⁵ sulla quale v. S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 10, 2019 e, se si vuole, S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2019. Ma v. anche l'ord. n. 69 del 2019 e dello stesso anno l'ord. n. 117.

⁷⁶ Tra i molti che hanno dato questa lettura della sent. n. 269 v. F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi*, 18, 2019, G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

la si legga come finalizzata ad inibire il giudice dal potere di mettere esso stesso fuori gioco una norma nazionale in contrasto con una disposizione della Carta di Nizza dagli accertati effetti diretti o di portare la sottesa questione interpretativa innanzi al Giudice “titolato” ad occuparsene, ovverosia la Corte di giustizia. Una breccia nel dogma della *primauté* del diritto europeo, che da sempre vede fondersi l’aspetto relazionale con quello procedurale. Infatti, il diritto dell’Unione europea gode di un primato perché (e in quanto) tale prevalenza si traduca nell’obbligo per il giudice che accerti l’antinomia tra la fonte interna e quella europea dotata di effetti diretti di assumere esso stesso l’iniziativa della “non applicazione”, senza dover attendere la rimozione del vizio da parte del legislatore o come effetto della decisione adottata da una giurisdizione costituzionale⁷⁷.

In effetti, sebbene non si possa affermare che al giudice comune sia stato realmente impedito di seguire la tradizionale impostazione e di ricorrere, se del caso, allo strumento del rinvio pregiudiziale⁷⁸, i temperamenti intervenuti successivamente alla sentenza n. 269 non paiono aver messo in discussione però l’idea che la Corte costituzionale ritenga “opportuno” potersi esprimere per prima in merito a questioni che interrogano su portata, limiti e reciproche interferenze di diritti fondamentali. La sentenza n. 20 del 2019 ragiona anzi, in termini particolarmente significativi, di una «*opportunità*» che «*va preservata*» in virtù «*del principio*

⁷⁷ Da sent. 9 marzo 1978 (C-106/77) alle più recenti conferme giurisprudenziali, anche successive al 2017. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, diversi anni più tardi, la Corte ebbe ancora una volta ad evocare l’interesse al «*principio della certezza*», ma questa volta a tal fine ammettendo la questione sorta in via diretta sulla base di una impugnativa azionata preventivamente dal Governo nei confronti di una legge regionale (sent. n. 384 del 1994), stante l’assenza di un giudice deputato alla disapplicazione, nonché ai rischi connessi, a fronte della necessaria immissione nell’ordinamento della disciplina, nell’affidare tale responsabilità all’amministrazione.

⁷⁸ Sugli ostacoli a imporre ai giudici di sollevare questione di legittimità costituzionale F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2019. Parla di attività di «*moral suasion, non avendo armi, invero, con cui colpire il giudice disobbediente*», B. RANDAZZO, *Il “riaccentramento” del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 149.

che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale»⁷⁹.

Ancora, ci si potrebbe chiedere se la scelta della Corte costituzionale, effettivamente investita della questione, di anticipare eventualmente l'esame relativo ai parametri "nazionali" rispetto a quelli "europei", lasciandoli se del caso assorbiti, rischi a sua volta – si potrebbe dire per paradosso – di silenziare la Corte di giustizia, o per meglio dire, la giurisprudenza che questa abbia prodotto sui medesimi diritti⁸⁰. Un interrogativo che, come visto, ci si è posti anche ragionando dei rapporti tra Costituzione e Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In effetti, il Giudice costituzionale ha annunciato come la questione sollevata dal giudice in caso di diritti a "doppia tutela" verrà affrontata «*alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei*» (sent. n. 269 del 2017), «*secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato*» (sent. n. 20 del 2019). Affermazioni, queste, che potrebbero essere lette come intese a dimostrare l'intenzione della Corte costituzionale italiana a chiudersi alla prospettiva integrata, ma che, come si dirà, tra poco, potrebbero invece prestarsi ad altra lettura.

⁷⁹ La sottolineatura del legame che l'istituto del sindacato accentrato di legittimità costituzionale presenta rispetto all'intelaiatura costituzionale non può passare inosservata, proprio perché, ragionandosene in questi termini, implicitamente se ne rammenta la natura di principio supremo dell'ordinamento. Su tale principio N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3, 1998.

Lo rileva A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 13 marzo 2020.

⁸⁰ L'assunto da cui muove la Corte costituzionale nella sentenza n. 269 essendo appunto che i principi e diritti enunciati dalla Carta «*intersec[hi]no in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)*».

3. *Certezza del diritto vs immediatezza della tutela.*

L'acceso dibattito avviatosi all'indomani dell'adozione della sentenza n. 269 tra gli studiosi – divisi tra coloro che ne hanno compreso le ragioni di fondo e coloro che hanno intravisto i rischi di una retrocessione sul terreno della tutela integrata dei diritti – pare in realtà riproporre antichi dilemmi: la tutela del diritto richiede *immediatezza* o è la *certezza* dei rapporti giuridici che va salvaguardata?

L'immediatezza, che parrebbe meglio rispondere alle esigenze del singolo, è assicurata proprio dal circuito giudice/Corte di giustizia e dunque dallo schema Simenthal/Granital, mentre la certezza, che risponde a ragioni sistemiche, è senza dubbio meglio servita dalla deroga allo schema Simenthal/Granital costruita sui casi di doppia pregiudizialità. L'accantonamento della norma interna da parte dell'autorità giurisdizionale in luogo di quella europea, infatti, diretta o successiva ad una interlocuzione con il Giudice di Lussemburgo, consente all'istante di ricevere "subito" soddisfazione delle proprie ragioni. L'incidente di costituzionalità, di contro, come più volte sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, oltre a permetterle di pronunciarsi su questioni che richiedono complesse valutazioni di bilanciamento tra interessi in competizione, può condurre ad una declaratoria di illegittimità della norma nazionale con effetti *erga omnes*, e dunque ad un esito definitivo, che preclude in radice la possibilità di esiti giurisprudenziali puntiformi.

Occorre certo ricordare che quando la Corte costituzionale aveva "preso atto" dell'orientamento della Corte di giustizia e, con la sentenza n. 170 del 1984, chiuso la strada a questioni di legittimità costituzionale sollevate per denunciare il contratto tra una norma nazionale e una norma comunitaria dotata di effetti diretti, lasciando così alla cognizione del giudice comune il relativo sindacato, la stessa non aveva trascurato affatto le ricadute del meccanismo così delineato sulla certezza del diritto. La cura di tale interesse veniva però affidata dalla Corte costituzionale – in ossequio all'impostazione del Giudice europeo, che ha sempre visto nel dialogo con ciascun giudice dell'Unione più che l'interesse del singolo l'interesse del sistema ad una uniforme applicazione del diritto europeo in tutti gli Stati – proprio al cruciale strumento del rinvio pregiudiziale. Nella sentenza n. 184 si legge infatti che la «*questione pregiudiziale di in-*

terpretazione» è deputata a soddisfare la «*fondamentale esigenza di certezza giuridica ... che impone uguaglianza e uniformità di criteri applicativi*».

Per una pluralità di ragioni cui già si è fatto cenno, tuttavia, quella prospettiva è nel corso del tempo mutata⁸¹.

E in effetti, con la sentenza n. 269, la Corte costituzionale sembra aver voluto indicare una strada diversa per presidiare l'essenziale bene della certezza del diritto, a questo scopo tentando di ridare rilievo al sindacato accentrato di costituzionalità.

L'interesse (generale) ad una caducazione *erga omnes* della norma nazionale lesiva del diritto fondamentale pare prevalere, in questa prospettiva, su quella (soggettiva) ad un riscontro immediato della lesione stessa, ma confinato nel recinto della controversia specifica.

Peraltro, sempre avendo riguardo alla prospettiva del "diritto al giudice" qui presa in considerazione, e ribaltando il punto di osservazione, la svolta della doppia pregiudizialità, che secondo una parte della dottrina avrebbe socchiuso le porte di accesso alla Corte di giustizia, ha però (finalmente) dischiuso quelle del giudizio di costituzionalità. La Corte decide infatti oggi su questioni che prima dichiarava inesorabilmente inammissibili⁸², consentendo ai giudici di ricevere ascolto presso la giurisdizione costituzionale. In altre parole, la giurisprudenza sui casi di doppia pregiudizialità ha, in un certo senso, restituito agli interessati il diritto al Giudice costituzionale.

⁸¹ Si noti però che già con la sent. n. 389 del 1989, la Corte costituzionale ebbe significativamente ad affermare che «*poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie*» e ancora che sul piano dell'ordinamento nazionale «*tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto*», mentre sul piano comunitario rappresenta una garanzia essenziale al principio della prevalenza.

⁸² Sottolinea questo aspetto F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2019.

4. La “nuova regola” e i “nuovi rapporti” con la Corte di giustizia.

Tutto ciò, ci si potrebbe domandare, si è tradotto nella (paradossale) estromissione della Corte di giustizia?

L'impressione, confermata dalla più recente giurisprudenza costituzionale, è che ciò non si stia verificando, e che questo, dunque, non fosse l'obiettivo della Corte costituzionale. Come accennato, e come osservato acutamente in dottrina, infatti, il Giudice costituzionale italiano si è probabilmente deciso a modificare il proprio orientamento sul ruolo del giudice comune al cospetto dei casi di doppia pregiudizialità dopo aver finalmente maturato la piena consapevolezza di poter essa stessa praticare il rinvio pregiudiziale⁸³. Come si è già avuto modo di affermare, d'altra parte, senza la “rassicurazione” di essere disponibile ad attivare, ricorrendone i presupposti, l'art. 267 TFUE, probabilmente la Corte costituzionale non avrebbe effettive *chances* di “convincere” i giudici a dare precedenza all'incidente di costituzionalità⁸⁴.

Il Giudice costituzionale, in effetti, sta negli ultimi tempi praticando il “buon esercizio” del rinvio pregiudiziale, tale soprattutto, ad avviso di chi scrive, nelle ipotesi in cui la pronuncia della Corte di giustizia si riveli indispensabile – dato lo spiccato carattere “europeo” della questione posta all'attenzione della Corte costituzionale⁸⁵ – ai fini della sua risoluzione,

⁸³ C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020.

N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi*, 14, 2019.

Oltre alla già ricordata ord. n. 103 del 2008, v. poi l'ord. n. 207 del 2013, di rilievo ancor più importante perché, per la prima volta, il rinvio pregiudiziale veniva attivato dalla Corte costituzionale nell'ambito di un giudizio di costituzionalità giunto in via incidentale.

⁸⁴ S. Leone, *In che direzione va la nuova giurisprudenza costituzionale sui casi di violazione di diritto fondamentale a doppia tutela*, in *Granital revisited*, cit., p. 113.

⁸⁵ Come nel caso del rinvio operato ai sensi dell'art. n. 182 del 2020, relativo a questioni concernenti – afferma la Corte – «il settore nevralgico della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea» e «il tema della parità di trattamento tra cittadini dei paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano».

oppure quando, sullo sfondo dell'interrogativo posto alla Corte di giustizia si stagli, sia pur indirettamente, il tema dei "controlimiti"⁸⁶.

Si pensi, in questa prospettiva, all'ordinanza n. 117 del 2019 e all'esito che ha avuto presso la Corte di giustizia⁸⁷.

Come noto, la questione posta dalla Corte di cassazione riguardava la compatibilità a Costituzionale e alla Carta di Nizza della disposizione del d.lgs. n. 58/1998 che sanziona anche chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza. Una potenziale violazione del fondamentale diritto al silenzio, che motiva la Corte costituzionale a rivolgersi a Lussemburgo per sapere, in primo luogo, se le norme europee alle quali il diritto nazionale dava attuazione dovessero essere interpretate nel senso di prescrivere allo Stato una simile sanzione e, soprattutto, in subordine, se una tale compressione del diritto al silenzio eventualmente avallata dal diritto europeo derivato fosse compatibile con la Carta dei diritti fondamentali.

La Corte di giustizia, che non ha dovuto affrontare la seconda questione (di validità) posta alla sua attenzione, avendo fornito una lettura delle disposizioni europee capaci di armonizzarsi tanto con la Carta di Nizza quanto con la Costituzione italiana, ha reso possibile alla Corte costituzionale chiudere la questione, nel senso della fondatezza, con la successiva sentenza n. 84 del 2021. Senza qui indugiare sui particolari della vicenda⁸⁸, basti ai nostri fini osservare come questo primo rinvio successivo alla sentenza n. 269 si sia rivelato duplicemente utile. Da una parte perché, proprio la circostanza che ad attivare una interlocuzione con la Corte di giustizia sia stata la Corte costituzionale, col peso della sua autorevolezza e del suo sguardo sistemico, ha forse condotto il Giudice euro-

⁸⁶ Sull'importanza e, allo stesso tempo, sulla delicatezza della scelta stessa della Corte costituzionale di ricorrere allo strumento del rinvio pregiudiziale, si è soffermato, in apertura del convegno che ha occasionato la pubblicazione di questo Volume, il Vice Presidente della Corte costituzionale N. Zanon.

⁸⁷ Sent. 2 febbraio 2021 (C-481/19) della grande sezione della Corte di giustizia.

⁸⁸ Sull'intera vicenda si rinvia alla ricostruzione e alle riflessioni di P. GAMBATESA, *Riflessioni sulla prima occasione di "dialogo" tra Corte costituzionale e Corte di giustizia in casi di doppia pregiudizialità*, in *federalismi.it*, 23, 2021, p. 64 ss.

peo ad uno sforzo interpretativo ulteriore finalizzato ad evitare un corto circuito tra gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e i principi supremi dell'ordinamento italiano⁸⁹; dall'altra, ha confermato come il rinvio pregiudiziale da parte del Giudice costituzionale possa rilevarsi uno strumento (certamente non l'unico) importante per consentirle di fare ciò che aveva annunciato di voler fare: «assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4 della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito»⁹⁰. E non c'è dubbio, in effetti, come la Corte costituzionale abbia contribuito – nel confronto con la Corte di giustizia – a meglio tratteggiare la portata di un diritto fondamentale e, dunque, a riempire il bagaglio delle tradizioni costituzionali comuni, ora arricchito di una ulteriore importante declinazione del diritto al silenzio.

Ancora, e per finire, ulteriormente significativo è stato il rinvio pregiudiziale attivato con l'ordinanza n. 182 del 2020 sul c.d. bonus bebè, che qui ci si limita a segnalare per una emblematica ragione. La Corte costituzionale ha ritenuto di richiedere l'attivazione della procedura accelerata ex art. 105 del regolamento di procedura della Corte, a motivo, si legge nella pronuncia con la quale è stato aperto il canale di comunicazione con Lussemburgo, del poderoso contenzioso in corso presso la giurisdizione comune e attestante, afferma la Corte, il «grave stato di incertezza» che si stava verificando in questo settore, non potendosi escludere, peraltro, che in ordine alle questioni oggetto del giudizio «traggano origine numerosi ulteriori rinvii pregiudiziali da parte dei giudici comuni».

E ancora, aggiunge significativamente la Corte costituzionale, a fronte di tale stato di incertezza, con una giurisprudenza orientata nel senso della diretta efficacia dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, e l'amministrazione competente ad erogare le provvidenze attestatasi nell'opposto

⁸⁹ Lo nota, tra gli altri, S. CATALANO, *La vicenda decisa dalla sentenza n 84 del 2021 della Corte costituzionale: un esempio di "buon dialogo" fra Corti*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹⁰ Un passaggio della decisione che era stato particolarmente criticato, ma che forse stava solo a segnalare come la Corte costituzionale intendesse contribuire essa stessa, per ciò che ad essa compete, e senza estromissioni di altri, dalla costruzione delle tradizioni costituzionali comuni.

senso, la Corte di cassazione (invece di procedere essa stessa alla non applicazione della disposizione nazionale in ossequio alla tradizionale dottrina Granital) «*si è rivolta a questa Corte per ottenere una pronuncia con effetti erga omnes*»⁹¹.

Vicende come queste⁹² sembrano attestare come le esigenze di certezza dei rapporti giuridici siano sempre più percepite dagli stessi giudici comuni, i quali potrebbero iniziare a considerare molto seriamente i “vantaggi” sistemici del sindacato di costituzionalità e di una caducazione *erga omnes* della disposizione sospettata rispetto alla soluzione immediata della sua non applicazione.

Queste stesse vicende dimostrano poi come non ci sia, da parte della Corte costituzionale, l'idea di decidere sempre, e a prescindere valutazioni tarate sulle specificità dei casi, sui soli parametri “nazionali”⁹³. Peraltro, anche quando la questione è stata decisa sulla base di disposizioni autotone del testo costituzionale, la Corte costituzionale non ha mancato di valorizzare il portato della giurisprudenza europea, come fattore capace di arricchirne il significato⁹⁴.

⁹¹ Si tratta di un aspetto della pronuncia sottolineato come significativo da B. RANDAZZO, *Il “riaccentramento”*, cit., p. 158, secondo la quale in questo modo si sarebbe peraltro valorizzato «*il proprium connesso all'esercizio del potere di rinvio ex art. 267 TFUE della Corte costituzionale, nei casi suscettibili di generare un contenzioso seriale*».

⁹² In questo caso la Corte di giustizia si è pronunciata sulla questione con la sent. 2 settembre 2021, causa C 350-20.

⁹³ La Corte costituzionale potrebbe peraltro essere indotta a cercare, prima di decidere anche sui parametri nazionali, l'interpretazione del parametro europeo anche al fine di affrontarli poi assieme. Così è stato con il rinvio operato con l'ord. n. 182: la Corte afferma che «*il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione, si concentrano le questioni pregiudiziali che in questa sede si ritiene di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia*».

⁹⁴ V. sent. n. 20 del 2019, in cui, dopo aver esplicitato di poter decidere l'ordine dei rilievi e di voler analizzare anzitutto quelli relativi all'art. 3 Cost., la Corte ha però speci-

5. Conclusioni.

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare le molteplici ed eterogenee criticità di cui soffre il “diritto al giudice” lungo la strada che conduce i singoli dinanzi al Giudice costituzionale e alle Corti dei diritti.

Nel complesso reticolo di relazioni tra le Corti, sembra di potersi ricavare almeno una linea di tendenza comune.

La Corte costituzionale, da alcuni anni, ha dato avvio ad una stagione contrassegnata dal tentativo di riposizionarsi sul terreno della tutela integrata dei diritti fondamentali. Si tratta di una tendenza segnalata ormai da più parti in dottrina⁹⁵, e che, anche nella prospettiva del “diritto al giudice” qui considerata, ha costituito uno stimolo per rinnovate riflessioni.

La ricerca di una rivitalizzazione del sindacato di costituzionalità, e con esso della Costituzione, posto che diversi dei diritti tutelati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo trovano già adeguata copertura nel testo costituzionale, potrebbe infatti incidere sulle possibilità che ha il singolo di “arrivare” – direttamente oppure per il tramite del giudice, a seconda che si tratti del sistema convenzionale o del sistema europeo – al Giudice sovranazionale. Ancora, si è segnalato come spesso, in presenza di una “competizione” tra parametri, “nazionali” e “convenzionali”, tra giudizi e tra “casi”, la Corte costituzionale decida in modo autonomo, prescindendo

ficato che avrebbe valutato il precetto costituzionale «*per come integrato dai principi di derivazione europea*».

⁹⁵Tra i primi a segnalarlo R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’“accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro it.*, n. 7, 8, 2018. Sul tema, pur con differenti prospettive, M. D'AMICO, *L'Europa dei diritti: tra “aperture” e “chiusure”*, in *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, a cura di A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, M. PIA IADICICCO, Madrid, 2020; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 251 ss.; B. RANDAZZO, *Il “riaccentramento”* cit. e, se si vuole, S. LEONE, *La Corte costituzionale italiana riafferma la centralità della Costituzione e del proprio sindacato nella tutela dei diritti fondamentali*, in *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, cit., p. 99 ss.; C. NARDOCCI, *Il diritto al giudice costituzionale*, Milano, 2020.

do dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e dimostrando uno *favor* spiccato per decisioni di accoglimento che si reggono preferibilmente se non in via esclusiva sui soli parametri c.d. "interni".

Sul versante dei rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo, in aggiunta a quanto già rilevato, gli anni più recenti sembrano rivelarne un assetto senza che, dal lato della Corte costituzionale, siano stati sperimentati meccanismi di raccordo nuovi oppure inusuali modalità di impiego dei requisiti di ammissibilità del proprio processo.

Quanto il confronto con il sistema convenzionale ci dica sulla opportunità di riformare il sistema nazionale di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi in via incidentale per favorire l'accesso al giudice è difficile dirlo e, forse, non sarebbe comunque argomento sufficiente a sostenere iniziative di rivisitazione del modello vigente.

Il diritto al Giudice, a quello costituzionale, infatti "esiste"⁹⁶ e lo sguardo oltre i confini serve se mai a ricordare che tale diritto deve trovare piena salvaguardia anzitutto entro la dimensione nazionale. Simile approccio non svaluta la ricchezza dello scambio con la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma, in termini più circoscritti, si limita a sollecitare una riflessione sulla tenuta del diritto al Giudice costituzionale che muova dalla dimensione nazionale e che ricerchi in essa possibili strategie di risposta. In altre parole, se si ritiene opportuno accostare alla azione indiretta una via di accesso diretta – nella forma del ricorso diretto del singolo oppure dell'*Ombudperson* a cui si è accennato – gli elementi esogeni andrebbero osservati e interpretati dalla prospettiva della loro strumentalità a favorire risposte ad un problema, quello del difficoltoso accesso alla Corte costituzionale, che è prima di tutto un tema di diritto costituzionale nazionale.

Lo scambio con la Corte europea dei diritti dell'uomo vale in definitiva a dimostrare o, meglio, ad accentuare le lacune della via incidentale, come peraltro riscontrato anche dal Giudice sovranazionale nel già più volte citato caso *Parrillo c. Italia*. Al tempo stesso, però, il raffronto tra le due Corti consente di appurare la inidoneità della Corte europea dei di-

⁹⁶ Su questo, si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Il "diritto" al Giudice costituzionale*, Napoli, 2020.

ritti dell'uomo a colmare tali inefficienze sul piano della tutela del diritto al giudice. Siffatta inidoneità del giudizio che si svolge davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo a supplire alle carenze del sindacato di costituzionalità può, forse, in parte spiegare il trattamento riservato dalla Corte costituzionale alla giurisprudenza della prima fatto, spesso, di assorbimenti impropri dell'art. 117, comma 1, Cost., in linea con quella tendenza accentratrice a cui si è più volte fatto riferimento.

Questo scambio/scontro tra le due Corti dei diritti ha, inoltre, per lo più avuto l'effetto di allontanare i due giudizi, con conseguenze sulle modalità con cui le due Corti hanno scelto di tutelare il diritto al giudice: la Corte europea sembrerebbe suggerire un allentamento del controllo sull'art. 35 CEDU in punto di ricevibilità dei ricorsi individuali; la Corte costituzionale, da parte sua, accentra e decide con accoglimenti che spesso prescindono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, preferendo piuttosto flessibilizzare le regole del suo processo e ancorarsi a parametri ed argomenti "interni".

Si tratterà di verificare come questi approcci delle due Corti – sintonici nell'esigenza di assicurare entrambi il diritto al giudice, ma fatti di indifferenza e diffidenza – sapranno coesistere specie di fronte a vicende analoghe oppure identiche portate parallelamente davanti all'una e all'altra Corte.

Quanto, invece, alle dinamiche relative ai rapporti con la Corte di giustizia dell'Unione europea, può constatarsi come la più recente giurisprudenza sui casi di c.d. doppia pregiudizialità, motivata dalla medesima spinta "accentratrice" che ha contrassegnato i rapporti con la CEDU, stia avendo esiti particolarmente apprezzabili. Da una parte perché, effettivamente, essa ha portato ad una "rivitalizzazione" del sindacato di costituzionalità in questo ambito. La Corte costituzionale, lo si è già detto, ora ammette questione di legittimità costituzionale che prima venivano invece dichiarate inammissibili perché la "priorità" era all'opposto accordata al chiarimento circa il rapporto tra disposizione nazionale e disposizione europea, e dunque demandata al confronto tra giudici comuni e Corte di giustizia. La sentenza n. 269 e il suo seguito hanno invece ora aperto le porte al giudizio di costituzionalità.

Il secondo motivo di apprezzamento della rielaborazione della regola *Simmenthal/Granital*, limitatamente ai casi in cui vengano in rilievo di-

ritti a "doppia tutela", perché disciplinati sia dalla Costituzione italiana sia dalla Carta di Nizza, sta in ciò che, alla luce dell'osservazione delle pronunce successive a quella "svolta" (in particolare la sentenza n. 20 del 2019), è dato pensare che questa non abbia affatto segnato una erosione degli spazi di decisione della Corte di giustizia. Infatti, l'apertura del Giudice costituzionale allo strumento del rinvio pregiudiziale, cui ricorrere sulla base di serie e attente valutazioni da svolgere ovviamente caso per caso, consente ora alle due Corti di avviare un confronto costruttivo, utile tanto più «*su alcuni temi tipicamente costituzionali*»⁹⁷; temi sui quali, dunque, è bene che, almeno in certi casi, a porre la "domanda" a Lussemburgo sia l'organo deputato nel nostro ordinamento a svolgere quelle complesse valutazioni di bilanciamento che ogni questione concernente diritti fondamentali necessariamente implica.

Come si vede, dunque, il medesimo fenomeno (la tendenza al "riaccentramento" dimostrata negli ultimi anni dalla Corte costituzionale) può condurre ad esiti differenti a seconda dell'ambito nel quale ci si colloca, e forse ciò proprio a motivo delle differenze strutturali che connotano l'ordinamento Ue e quello convenzionale. Le considerazioni che si possono trarre dall'osservazione di questi tentativi – riguardanti tanto i rapporti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quanto i rapporti con la Cedu – di riportare in primo piano il sindacato di costituzionalità (e, talvolta, gli stessi "parametri nazionali") non convergono dunque completamente. Ciò che, tanto più, dovrebbe motivare la dottrina a moltiplicare gli sforzi di comprensione di questi fenomeni e a proseguire le ricerche su un campo di indagine ancora ricco di stimoli, anche perché contrassegnato da dinamiche in continua evoluzione.

Bibliografia

AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario di svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990.

AA.VV., *Granital revisited. L'integrazione europea attraverso il diritto giuri-*

⁹⁷ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2008.

- sprudenziiale*, a cura di C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, Bologna 2020.
- AMALFITANO C., *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020.
- BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.
- BIONDI F., *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi*, 18, 2019.
- CATALANO S., *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 10, 2019.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991.
- D'AMICO M., *Parti e terzi nel giudizio in via incidentale*, in *Foro it.*, 1997, c. 310 ss.
- D'AMICO M., *L'Europa dei diritti: tra "aperture" e "chiusure"*, in *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, a cura di A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, M. PIA IADICICCO, Madrid, 2020.
- LEONE S., *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.
- NARDOCCI C., *Il "diritto" al Giudice costituzionale*, Napoli, 2020.
- PACE A., *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007.
- PIZZETTI F., ZAGREBELSKY G., «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972.
- RANDAZZO B., *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012.
- RANDAZZO B., *Il "riaccentramento" del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC.*, 3, 2020.
- ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985.
- SCACCIA G., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.
- ZANON N., *Introduzione generale*, in *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela dei diritti. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, a cura di C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE, Torino, 2022.
- ZANON N., *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3, 1998.