

**La condanna alle spese nel processo a quo: sulla gratuità della funzione di garanzia costituzionale al tempo dell'incidentalità attenuata.  
A margine di Tar Lazio, II-bis, 23 novembre 2015, n. 13214\***

di Agatino Lanzafame \*\*  
(21 maggio 2015)

**SOMMARIO:** 1. La sentenza Tar Lazio, II-bis, 23 novembre 2015, n. 13214 tra manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della l. n. 18/1979 e condanne esemplari alle spese – 2. Tutela dei diritti fondamentali ed accesso incidentale alla giustizia costituzionale: dal divieto di fictio litis all'incidentalità attenuata. Verso il superamento della dualità dei giudizi? – 3. La gratuità del processo costituzionale. Dalla gratuità degli atti alla gratuità della funzione. Sull'inapplicabilità del principio della soccombenza nei giudizi a quo aventi quale unico motivo la questione di legittimità costituzionale – 4. In conclusione: ripensare la funzione di garanzia costituzionale nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione di giudici (e cittadini) comuni

**1. La sentenza Tar Lazio, II-bis, 23 novembre 2015, n. 13214 tra manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della l. n. 18/1979 e condanne esemplari alle spese**

La sentenza Tar Lazio, II-bis, 23 novembre 2015, n. 13214 ha definito un ricorso presentato dall'on. Giorgia Meloni e da altri, per l'annullamento della proclamazione degli eletti al Parlamento europeo spettanti all'Italia in esito alle elezioni del 25 maggio 2014. Il ricorso è stato rigettato ed i proponenti sono stati condannati al pagamento di un'ingente somma a titolo di spese, calcolata in relazione al numero di amministrazioni e di controinteressati coinvolti.

Ecco i termini della vicenda. Il movimento politico Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale ha conseguito il 3,66% dei consensi alle elezioni Europee 2014, con oltre un milione di voti, senza però ottenere alcuna rappresentanza al Parlamento Europeo, a causa della soglia di sbarramento del 4% prevista dalla l. n. 18/1979, come modificata dalla l. n. 10/2009. In seguito a tale esclusione, la Meloni ed altri ricorrenti, agendo in qualità di candidati e di cittadini-elettori, hanno lamentato avanti il Tar Lazio *“la violazione degli artt. 12, commi 4, 5 e 9; 20, comma 1, n. 1); 21, comma 1, n. 1)-bis, e 2; e 22, l. n. 18/1979, la violazione degli artt. 3, 48 e 117, comma 1, Cost., la violazione dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU”*. In realtà, l'azione si fondava esclusivamente sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 22 della l. n. 18/1979 per violazione degli artt. 1, 2, 3, 10, 11, 48, 49 e 117, comma 1, Cost., o – alternativamente – era volta a chiedere il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE alla CGUE. Analoghe azioni giudiziarie erano state intentate dai candidati di altri movimenti politici sempre innanzi al Tar Lazio. Con lo stesso oggetto alcuni cittadini-elettori hanno presentato azioni di accertamento intente a far valere l'incostituzionalità della clausola di sbarramento innanzi ai Tribunali di Venezia e di Cagliari, i quali hanno adottato ordinanze di rimessione della questione innanzi alla Corte

\* Scritto sottoposto a *referee*.

costituzionale <sup>1</sup>.

Nel ricorso presentato avanti il Tar Lazio è stata lamentata la lesione del diritto di voto libero ed eguale nonché dell'elettorato passivo, in spregio dei principi di partecipazione democratica, di uguaglianza e di personalità, libertà e segretezza del voto. A supporto della tesi si è ricordato che il Tribunale costituzionale tedesco, con sentenza 9 novembre 2011 <sup>2</sup> e 26 febbraio 2014 <sup>3</sup> ha dichiarato illegittime soglie di sbarramento del 5% e del 3% per l'elezione del Parlamento Europeo.

Il giudizio ha visto, dapprima, l'estensione del contraddittorio a tutti gli eletti. Infatti, con l'ordinanza n. 12581/2014, si è disposta "*l'integrazione del contraddittorio processuale nei confronti di tutti gli eletti che non risultano essere stati ritualmente chiamati in giudizio con il ricorso introduttivo*". Il giudice ha ritenuto che il processo volto ad annullare la proclamazione degli eletti in seguito alla declaratoria di incostituzionalità di una legge elettorale richiedesse necessariamente la partecipazione di tutti gli eletti <sup>4</sup>, e per questo ha obbligato i ricorrenti alla notifica per pubblici proclami nei confronti di tutti gli eletti al Parlamento Europeo.

Successivamente, con ordinanza 28 maggio 2015, n. 7613, il Tar Lazio ha sospeso il giudizio "*nelle more della decisione della Corte costituzionale che ha trattenuto in decisione la questione di legittimità costituzionale degli art. 21, comma 1, n. 1) bis e 2, l. n. 18/1979*", come sollevata dal Tribunale Venezia con ordinanza 9 maggio 2014, n. 136.

Con sentenza 14 maggio 2015, n. 110, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione sollevata dal Tribunale di Venezia dichiarandola inammissibile per il suo carattere astratto, in quanto posta "*al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto*", e, quindi, in violazione dei criteri di incidentalità e pregiudizialità <sup>5</sup>. Nessuna posizione è stata assunta da parte della Consulta sul merito della questione proposta.

---

1 Cfr. Tribunale di Venezia, III, 9 maggio 2014, n. 136 e Tribunale di Cagliari, 12 maggio 2014, n. 173.

2 Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenza 9 novembre 2011, 2 BvC 4/101, cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg*, in Rivista AIC, n. 1/2012.

3 Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenza 26 febbraio 2014, 2 BvE 2/13.

4 Tale ordinanza è stata oggetto di gravame da parte dei ricorrenti in quanto "*illegittima e sproporzionata*", l'appello è stato però ritenuto inammissibile dal Consiglio di Stato con sentenza 25 febbraio 2015, n. 926.

5 In relazione a tale provvedimento S. LIETO – P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 6/2015.

Allora, preso atto della decisione di rito adottata dalla Consulta, il Tar Lazio ha rigettato il ricorso presentato dall'on. Meloni ed altri con sentenza n. 13214/2015. Si è ritenuto che l'azione dei ricorrenti si risolvesse nella questione di legittimità costituzionale e/o di violazione dei Trattati dell'Unione Europea a carico degli artt. 21 e 22 l. n. 18/1979 e che alla fine della definizione del giudizio *“riveste carattere prodromico l'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto necessari per la rimessione della questione alla Corte costituzionale e, ancora, per il rinvio della stessa alla Corte Europea”*.

In ordine alla prospettata illegittimità costituzionale della normativa *de qua*, il Tar ha ritenuto sì rilevante la questione sottoposta dai ricorrenti, giudicandola però manifestamente infondata. Da un lato, si è evidenziato che *“l'elezione degli europarlamentari deve avvenire in conformità al principio democratico”*, ma allo stesso tempo si è ribadito che in materia elettorale *“la Costituzione italiana si limita a sancire all'art. 48, che il voto è personale, libero e segreto e (...) si astiene dal prevedere specifiche disposizioni in materia di sistema elettorale strettamente inteso”*. Si è ricordato, inoltre, che la giurisprudenza (anche costituzionale) ha sempre riconosciuto la piena compatibilità costituzionale dell'introduzione di correttivi e si è ripreso l'argomento secondo cui *“la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa”* censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza.

Il Tar non ha ritenuto di doversi discostare dalla giurisprudenza per la quale l'introduzione di una soglia di sbarramento alle elezioni dei membri del Parlamento Europeo sarebbe riconducibile al soddisfacimento di specifiche esigenze idonee a giustificare la scelta adottata dal legislatore: la soglia di sbarramento *“non collide con le coordinate costituzionali”*, è idonea ad evitare *“un'eccessiva frammentazione delle forze politiche”*<sup>6</sup>, ed è posta a salvaguardia *“dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare”*<sup>7</sup> (anche) europeo. Sullo sfondo, sta l'assioma che i parlamentari non siano *“meri esponenti dei gruppi parlamentari”*, ma piuttosto rappresentanti degli Stati, portatori di *“esigenze locali”* la cui tutela è garantita dalla presenza di una rappresentanza non frammentata<sup>8</sup>. Da ciò la considerazione che la questione di legittimità costituzionale avanzata dai ricorrenti *“è manifestamente infondata”*. Ad analoga conclusione il giudice è giunto in relazione alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla CGUE, in quanto i principi di libertà, pluralismo e rappresentatività democratica sanciti dai trattati di Nizza e di Lisbona *“non ostano ad una scelta normativa tesa a razionalizzare la rappresentanza parlamentare con l'introduzione di un correttivo al principio di proporzionalità”*.

Alla luce delle superiori considerazioni, e posto che il giudizio si fondava esclusivamente sull'incompatibilità della normativa italiana con la Costituzione e con i Trattati UE, il Tar Lazio ha respinto il ricorso ed ha condannato i ricorrenti al pagamento delle spese legali per un importo pari ad € 2.000 per ciascuna

6 Consiglio di Stato, V, 16 agosto 2011, n. 4786.

7 Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1.

amministrazione costituita e di € 1.000 a favore di ciascuno dei controinteressati che “*si sono attivati per far valere le proprie ragioni*”.

Insomma, il Tar Lazio, a fronte di un'azione volta sì a far valere l'interesse concreto dei ricorrenti ad essere eletti, ma anche e soprattutto ad una *difesa oggettiva* del diritto di voto garantito dalla Costituzione, ha dapprima disposto l'onerosa integrazione del contraddittorio; successivamente, ha ritenuto di sospendere il procedimento in attesa di un pronunciamento della Corte costituzionale su questione identica (riscontrando evidentemente un – seppur lieve – *fumus* di fondatezza nella questione svolta); infine, non ha esitato – anche in assenza di decisione sul merito della Consulta – a rigettare il ricorso ed a condannare ad una condanna esemplare i ricorrenti, quasi a dissuadere azioni simili da parte di candidati e cittadini-elettori.

## **2. Tutela dei diritti fondamentali ed accesso incidentale alla giustizia costituzionale: dal divieto di *fictio litis* all'incidentalità *attenuata*. Verso il superamento della *dualità* dei giudizi?**

La vicenda richiede una riflessione in ordine al tema della necessaria incidentalità dell'accesso alla giustizia costituzionale. Non vi è dubbio, infatti, che la controversia sollevata innanzi al Tar Lazio abbia avuto come scopo principale – se non addirittura esclusivo – quello di far valere l'illegittimità costituzionale di una legge, la l. n. 18/1979, così come modificata dalla l. n. 10/2009, nella parte in cui prevede la soglia di sbarramento del 4%.

Invero, è bene precisarlo immediatamente, l'azione dei ricorrenti era mirata a far valere una pretesa *concreta* ed *autonoma* rispetto alla declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale (l'annullamento della proclamazione degli eletti, ed una diversa ripartizione dei seggi), la quale però risultava possibile solo attraverso la caducazione degli artt. 21 e 22 della stessa legge. In altre parole, l'annullamento della proclamazione degli eletti avrebbe costituito una conseguenza *immediata, diretta e necessaria* della declaratoria di incostituzionalità della disciplina sull'elezione della delegazione italiana al Parlamento europeo.

Insomma, pur non potendosi collocare automaticamente nel solco delle cd. “*lites fictae*”<sup>9</sup>, e cioè a dire quelle azioni instaurate al solo scopo di provocare la questione di costituzionalità di una legge, l'azione proposta dai ricorrenti era

<sup>8</sup> La scelta di incentrare il presente contributo sugli aspetti di tale pronuncia che ineriscono l'accesso al processo costituzionale da parte del cittadino-elettore non esime dal rilevare notevoli criticità relativamente al merito della stessa. In particolar modo, deve evidenziarsi che la tesi che ascrive il parlamentare europeo a rappresentante dello Stato e portatore delle esigenze locali non tiene conto del fatto che il Parlamento Europeo è “*l'unica istituzione europea in cui la cui rappresentanza è articolata sulla base delle affiliazioni ideologiche, più che in considerazione della provenienza territoriale dei propri membri e dei relativi tornaconti nazionali*”, come evidenziato da A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 9/2015, pag. 2. L'assunto della Corte pare derivare dalla circostanza, tutta fattuale, secondo cui le elezioni dei parlamentari europei sono dominate dai partiti nazionali e si svolgono su tematiche prettamente localistiche. Tale situazione, però, costituisce nulla più che una distorsione del rapporto rappresentativo che dovrebbe legare i cittadini al Parlamento Europeo attraverso il tramite di Partiti politici europei di livello genuinamente europeo. In tal senso, ancora, A. CIANCIO, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?*, in *Federalismi.it.*, 28 maggio 2014.

caratterizzata da una coincidenza – quasi una sovrapposizione – integrale tra interesse soggettivo dei ricorrenti ad essere eletti ed interesse oggettivo dell'ordinamento alla verifica della costituzionalità – e in caso di accertamento negativo all'espunzione – di una disposizione di legge che regola l'esercizio di un diritto fondamentale <sup>10</sup>.

Ora, è noto che l'ordinamento italiano ha previsto una modalità di accesso incidentale <sup>11</sup> alla giustizia costituzionale secondo cui la questione di legittimità costituzionale di una legge deve essere sollevata “nel corso di un giudizio”, come dispongono l'art. 1, l. cost. n. 1/1948, e l'art. 23, l. n. 87/1953.

Le disposizioni richiamate presuppongono l'esistenza di due momenti diversi nell'accertamento dell'incostituzionalità di una legge. Uno, il momento di accesso, si realizza nel giudizio *a quo*, durante il quale viene sollevata la questione di costituzionalità; l'altro, si verifica con il giudizio innanzi alla Corte.

Sulla scorta di tali considerazioni la dottrina e la giurisprudenza hanno teorizzato la sussistenza di una vera e propria “*dualità di giudizi*”: il giudizio *a quo* – che costituisce radice e ragion d'essere della questione di legittimità costituzionale <sup>12</sup> – ha sempre carattere *concreto* ed una latitudine necessariamente più ampia del giudizio di legittimità costituzionale <sup>13</sup> che è volto prevalentemente ad impedire al giudice *a quo* di applicare leggi costituzionalmente illegittime. Secondo tale impostazione, il nesso di derivazione tra i due giudizi risulta essere particolarmente stringente nell'ottica della tutela dell'interesse oggettivo del giudice a non dare applicazione a norme

---

9 M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, p. 112. Per una puntuale ricostruzione delle posizioni dottrinarie, e della giurisprudenza costituzionale in materia di  *fictio litis* cfr. G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 3/2013.

10 Che il diritto di voto – e più in generale i cd. diritti politici e sociali – appartengono al “*patrimonio assiologico inalienabile*” della democrazia moderna, per tutti, L. BUSCEMA, *Orgoglio e pregiudizio (penale) in tema di diritto di elettorato passivo. Riflessioni a margine del Caso De Magistris*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015. Sul diritto di voto quale “*diritto politico di rilevanza primaria*”, altresì Cass. civ., I, 17 maggio 2013, n. 12060.

11 Sull'accesso incidentale alla giustizia costituzionale, con particolare riferimento alla problematica delle cd. *zone d'ombra* cfr. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra nella giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, pag. 11 ss.

12 G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, pag. 269.

13 P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di remissione della Suprema Corte*, in *Nomos*, n. 1/2013, pag. 2.

incostituzionali <sup>14</sup>.

Da ciò si è fatta discendere la preclusione dell'accesso in via incidentale ogni qual volta la lesione di una situazione giuridica fatta valere nel giudizio *a quo* discenda direttamente ed esclusivamente da una disposizione di legge.

Pur in assenza di una esplicitazione normativa in tal senso <sup>15</sup>, si è quindi elaborato il cd. divieto di *fictio litis*, e si consolidato un orientamento giurisprudenziale teso ad escludere che il soggetto titolare di un diritto costituzionale violato dalla legge possa agire in giudizio solo per ottenere una pronuncia di incostituzionalità. Tale divieto è stato più volte temperato dalla giurisprudenza costituzionale – non a torto definita ondivaga e contraddittoria <sup>16</sup> – che si è nel tempo consolidata nel ritenere che una tale possibilità sia ammissibile nel caso in cui “*sia individuabile nel giudizio principale un petitum, separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale*” e l'eventuale pronuncia di accoglimento non consumi *ex se* la tutela richiesta al giudice remittente <sup>17</sup>. Sulla scorta di tale affermazione, ad esempio, si è ammesso che – come è accaduto nella vicenda in commento – la dedotta incostituzionalità di una norma possa costituire “*l'unico motivo su cui si fonda l'impugnazione di un atto amministrativo*”<sup>18</sup>.

In altre parole, in una prospettiva meno restrittiva e più attenta alle esigenze di tenuta costituzionale dell'ordinamento, si è affermato che il divieto di *fictio litis* opera esclusivamente nel caso in cui l'intento di far valere incostituzionalità di una legge risulti assolutamente svincolato dalla deduzione di una pretesa e di un interesse concreto nel giudizio *a quo* <sup>19</sup>.

Tutto ciò facendo salva la necessaria *dualità* tra giudizio *a quo* e giudizio innanzi

---

14 V. CRISAFULLI, *In tema di istaurazione dei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, 1974, pag. 2803. Invero, a tale impostazione, largamente diffusa in dottrina e giurisprudenza, si contrappongono una pluralità di posizioni che attenuano il nesso di pregiudizialità tra i due giudizi e derubricano il giudizio *a quo* a mera *occasio* dell'applicazione della norma indubbiata. Per una puntuale ricostruzione delle diverse posizioni in dottrina, cfr. F. PIZZETTI – G. ZAGREBELSKY, “*Non manifesta infondatezza*” e “*rilevanza*” *nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, Milano, 1972, pag. 78 ss.

15 Sul punto cfr. G. REPETTO, *op. cit.*, pag. 4.

16 Così G. REPETTO, *op. cit.*, pag. 3. Per una ampia rassegna giurisprudenziale sul tema cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 155 ss.

17 *Ex multis* Corte costituzionale, n. 4/2000, n. 128/1998, n. 263/1994.

18 Cfr. Corte costituzionale, n. 444/1990 e n. 367/1991. Sul punto cfr. C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *ConsultaOnline*, 2013 secondo cui in tali casi nessuno dubita della rilevanza- incidentalità della questione anche nell'ipotesi in cui “*il giudizio a quo abbia sostanzialmente ad oggetto solo la questione di costituzionalità*”.

alla Corte: il primo promosso dalle parti per la soddisfazione di un diritto/interesse soggettivo, il secondo – a carattere prevalentemente oggettivo – promosso dal giudice per rispondere ad un'esigenza di tipo ordinamentale, con una netta – e necessaria – distinzione di *petitum* e *causa petendi* <sup>20</sup>.

La problematica deve essere riconsiderata anche alla luce del più recente orientamento della Corte costituzionale che, proprio in relazione alla materia elettorale, è intervenuta nuovamente sul tema dell'incidentalità, come ad ammettere un *ricorso quasi diretto* <sup>21</sup>.

E' noto, infatti, che la Cassazione, con l'ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060, nel sollevare questione di legittimità costituzionale della l. n. 270/2005, e quasi a rivendicare un ruolo da protagonista nella "confezione" della domanda da rivolgere alla Consulta, ha dichiarato la sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire da parte del *quisque de populo* al fine di ottenere, all'interno di un giudizio di "accertamento-costitutivo" il riconoscimento della pienezza del diritto di voto "quale diritto politico di rilevanza primaria", ed ha affermato la rilevanza della questione sottoposta sulla scorta della considerazione, di carattere sostanziale ancor prima che processuale, secondo cui il filtro di rilevanza "non può tradursi in un ostacolo qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari" <sup>22</sup>.

Tale posizione è stata avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1. Da un lato, si è ribadito che "la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità

19 Ancora, G. REPETTO, *op. cit.*, pag. 9.

20 Per maggiori ragguagli, cfr., per tutti, E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993.

21 R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, 1836.

22 Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060. Secondo la Corte "un'interpretazione in senso opposto indurrebbe a dubitare della compatibilità della l. n. 87/1953, medesimo art. 23, con l'art. 134 Cost.". A commento, cfr., oltre agli articoli già richiamati, B. BRANCATI, *Le questioni della Cassazione sulla legge elettorale: una vicenda imbarazzante per la Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, 2013; E. OLIVITO, *Fictio litis e sindacato di costituzionalità della legge elettorale. Può una finzione processuale aprire un varco nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale?* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013; R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e "zona franca"* e M. SICLARI, *Osservazione sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione*, entrambi in *Nomos*, n. 1/2013. Nella stessa rivista, in senso fortemente critico A. ANZON DEMMING, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*.

*costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi anche allo scopo di scongiurare la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo su taluni atti legislativi*"; dall'altro, si è evidenziato come l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale debba essere valutata in senso particolarmente estensivo quando esse abbiano "ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione" quale il diritto di voto, "che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme". In tali casi "l'ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali"; si è evidenziato, quindi, che "l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende imprescindibile affermare il sindacato [della Consulta] anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte", specialmente alla luce del fatto che queste ultime "definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo".

Insomma, quantomeno in materia elettorale, la Consulta ha affermato una sorta di "incidentalità attenuata": la logica della garanzia – già in altre occasioni all'origine di mutamenti giurisprudenziali della Corte <sup>23</sup> – ha spinto la Corte ad allargare le maglie dell'incidentalità <sup>24</sup>. L'interesse oggettivo a tutelare i diritti costituzionalmente garantiti, ed a non consentire la permanenza di "zone d'ombra" (vere e proprie "zone franche") nel controllo di legittimità sulle fonti primarie, consente al giudice costituzionale di conoscere della questione sollevata dal giudice *a quo*, pur in presenza di un'evidente coincidenza del *petitum* sostanziale <sup>25</sup>, al fine di evitare che l'accesso mediato alla giustizia costituzionale si traduca in una dispersione di garanzie <sup>26</sup>.

La Corte, peraltro, non ha mancato di evidenziare – nella già richiamata, e successiva, sentenza n. 110/2015 – il carattere eccezionale di tale pronuncia: il controllo di pregiudizialità (che implica la verifica dell'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia

<sup>23</sup> In tal senso G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1/2013 che richiama il mutamento giurisprudenziale segnato con la sentenza Corte costituzionale n. 161/1995 attraverso cui la corte dichiarò ammissibile il conflitto sulle leggi o su atti equiparati.

<sup>24</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in *Confronti costituzionali*, 2014, pag. 3.

<sup>25</sup> Cfr. C. PADULA, *op. cit.*, *passim*, ma riassuntivamente pag. 15.

<sup>26</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., pag. 152; nello stesso senso, più recentemente, ID. *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos*, n. 1/2013, pag. 1.



chiamato a pronunciarsi) può essere meno stringente ogni qual volta si debba “evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità”<sup>27</sup>.

Epperò, l'approccio di tipo sostanzialistico, seppur a carattere eccezionale, si muove nel solco dell'*unicità della funzione* di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti e traccia la strada per il superamento della *dualità* dei procedimenti, e per la *reductio ad unitatem* di una competenza, la tutela dei diritti fondamentali, che oltre ad essere propria dell'attività giurisdizionale in quanto tale<sup>28</sup>, ha necessariamente natura “*rotonda ed unitaria*”<sup>29</sup>.

Se si muove dall'esigenza di garantire i diritti fondamentali, nell'ottica di un approccio di tipo sostanziale come quello enucleato dalla sentenza n. 1/2014, il giudizio *a quo* e quello di legittimità costituzionale si manifestano come un *continuum*: due tappe di un unico percorso (co)abitato – in misura e modi diversi nei vari momenti – sia dall'interesse soggettivo delle parti che dall'interesse oggettivo dell'ordinamento costituzionale. D'altronde non può dubitarsi che “*l'idea di una difesa oggettiva dell'ordinamento è oltre, non contro, la difesa dei diritti soggettivi*”<sup>30</sup>.

In quest'ottica, la natura non esclusivamente oggettiva del giudizio di legittimità costituzionale – ormai pacificamente riconosciuta – si accompagna alla condivisione con ogni istanza giurisdizionale della funzione di difesa dell'ordinamento costituzionale e dei diritti in esso consacrati.

Tale circostanza implica anche la necessità di ripensare l'ambito di applicazione delle disposizioni in tema di gratuità del *processo costituzionale*, quale massima espressione di tale funzione.

### **3. La gratuità del processo costituzionale. Dalla *gratuità degli atti* alla *gratuità della funzione*. Sull'inapplicabilità del principio della soccombenza nei giudizi *a quo* aventi quale *unico motivo* la questione di legittimità costituzionale.**

La gratuità del processo innanzi alla Consulta rappresenta una non trascurabile

---

27 Corte costituzionale, 14 maggio 2015, n. 110.

28 Sul punto *cf.*: A. CARIOLA, *Integrazione processuale vs. integrazione sostanziale*, in A. CIANCIO. (a cura di) *Nuove Strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma 2014, pag. 209, secondo cui “se si muove dai diritti e dalla necessità della loro tutela la soluzione non può che essere quella del riconoscimento ad ogni istanza giurisdizionale della necessità di conoscere dell'intero ordinamento. Secondo l'autore, peraltro, l'affermarsi del carattere diffuso della cultura costituzionale dovrebbe indurre a rivalutare un modello di giustizia costituzionale diffuso “di tipo circolare” che superi quello gerarchico.

29 A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino!*, cit., pag. 1.

30 A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino!*, cit., pag. 1.

caratteristica della giustizia costituzionale<sup>31</sup>. L'art. 21, l. n. 87/1953, stabilisce che *“gli atti del procedimento davanti alla Corte costituzionale sono esenti da tasse di ogni specie”*. La regola è stata confermata dall'art. 3, l. n. 265/1958. L'art. 13 delle Norme Integrative stabilisce che *“le spese per l'esecuzione dei mezzi di prova sono a carico del bilancio della Corte”*; l'art. 30 statuisce che *“nei giudizi davanti alla Corte costituzionale non si pronunzia condanna alle spese”*. In argomento la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che *“la circostanza che i procedimenti costituzionale debbano essere del tutto gratuiti è principio connaturato al sistema della giustizia costituzionale”*, in quanto in tali giudizi *“l'interesse da tutelare è quello obiettivo e generale di eliminare dall'ordinamento gli atti contrari a norme costituzionali”*<sup>32</sup>. La gratuità del processo costituzionale, in altre parole, si è sempre fatta discendere dalla necessaria tutela di carattere obiettivo da assicurare ai diritti – e agli interessi – costituzionalmente protetti<sup>33</sup>. La stessa giurisprudenza, nell'affermare l'*assoluta gratuità* del processo innanzi alla Consulta, muove dall'idea del giudizio di legittimità costituzionale come un processo autonomo e senza parti<sup>34</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, in dottrina si è correttamente parlato di gratuità degli atti processuali, vale a dire di *“gratuità del servizio erogato dalla Corte per rendere giustizia”* e non, piuttosto, come gratuità degli strumenti utilizzati per ottenerla<sup>35</sup>. In altre parole, il principio di gratuità riguarderebbe la sola attività della Corte, l'unica rispondente a finalità (di carattere oggettivo) di coerenza dell'ordinamento giuridico.

Epperò, la natura esclusivamente oggettiva del processo costituzionale può essere considerata nulla più che una mera petizione di principio. In tal senso, in dottrina si è evidenziato che il processo costituzionale, *“pur potendo sfociare in una pronuncia aventi effetti erga omnes (lex), resta pur sempre il mezzo con cui la persona reagisce a fronte di offese recate ai diritti dal legislatore (iura); anzi, in*

---

31 Così A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, pag. 65.

32 Corte costituzionale, 6 dicembre 1965, n. 75.

33 Cfr. A. CARIOLA, *La prova nel processo costituzionale*, in I. BARBAGALLO (a cura di), *Le prove*, Torino, 2007, pag. 697.

34 Ancora Corte costituzionale, 6 dicembre 1965, n. 75 secondo cui *“il giudizio di legittimità costituzionale, pur ammettendo la partecipazione di parti private, si svolge al di sopra dei loro interessi e non consente ostacoli, anche lievi o indiretti, al proprio svolgimento”*.

35 In tal senso, M. SICLARI, *Principio di gratuità degli atti del procedimento innanzi alla Corte costituzionale e diritto positivo alla difesa nei giudizi in via incidentale*, in P. COSTANZO (a cura di) *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 379 ss. L'autore si pone in posizione critica rispetto a tale impostazione postulando l'esistenza di un diritto positivo alla difesa in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale.

*tali casi, [rappresenta] l'unico mezzo attribuito dalla Costituzione ai fini dell'esercizio di quei diritti conculcati*"<sup>36</sup>.

In senso contrario alla natura *esclusivamente oggettiva* del processo costituzionale deporrebbe altresì il pacifico riconoscimento della rilevanza del fatto nel processo costituzionale<sup>37</sup>.

Il processo innanzi alla Consulta, dunque, non può intendersi come una *monade* dove si discute (solo) nell'ottica della tutela sistemica dell'ordinamento costituzionale, quanto piuttosto come il momento centrale di una funzione *compless(iva)* di garanzia costituzionale coabitata in tutte le sue parti (e quindi anche nel giudizio *a quo*) da una duplice tensione: da un lato la tutela oggettiva dell'ordinamento costituzionale, e dall'altro la garanzia soggettiva dei diritti costituzionalmente garantiti alla persona.

Sulla scorta di tali considerazioni deve osservarsi che la natura complessa – quasi circolare – della funzione di garanzia costituzionale induce a superare l'idea di gratuità del processo costituzionale (intesa esclusivamente come "*gratuità del servizio reso dalla Corte*"<sup>38</sup>) per approdare invece all'idea della gratuità della funzione di garanzia costituzionale attribuita anche ai giudici remittenti.

Ciò presuppone di necessità l'estensione del principio di gratuità – o quantomeno di alcuni suoi corollari – anche al giudizio *a quo* nel caso in cui in quest'ultimo si faccia valere – quale unico fondamento dell'azione – l'incostituzionalità di una legge. Se "*il fine di interesse generale che domina il processo costituzionale esclude che nell'ambito di questo possano avere applicazione i principi della soccombenza o della condanna alle spese*"<sup>39</sup>, lo stesso principio deve estendersi al giudizio *a quo* al fine di non frenare le azioni dei cittadini volte a ripristinare la legalità costituzionale.

Se è vero, infatti, che qualsiasi adempimento di onere pecuniario può costituire "*una remora a quell'ampia collaborazione* [delle parti nel processo costituzionale]

---

36 N. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 18 febbraio 2015, sub. 2.

37 Così A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, pag. 1497 ss.; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, 1978, p. 1335 ss.; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1045 ss.; M. AINIS, *La motivazione in fatto della sentenza costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 1972 ss. Da ultimo cfr. G. A. FERRO, *Modelli Processuali ed Istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012, pag. 156 ss.

38 M. SICLARI, *op. cit.*, p. 379 ss.

39 R. CHIEPPA, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte costituzionale e sulla "gratuità assoluta" degli atti del procedimento avanti alla Corte*, in *Giur. Cost.*, 1965, pag. 1208 ss.

*che è innegabilmente utile e persino necessaria*<sup>40</sup>, la medesima funzione deterrente può essere riconosciuta all'onere per il cittadino (oltre a quello di sobbarcarsi spese per l'introduzione di un giudizio *quasi diretto* di legittimità costituzionale) del pagamento delle spese processuali a favore delle controparti all'esito dell'accertamento negativo di costituzionalità, sulla base di una meccanica applicazione dell'art. 91 c.p.c.

Solo una siffatta applicazione/interpretazione del principio di gratuità permette di superare le remore del *cittadino medio* a partecipare della funzione di garanzia costituzionale e ad agire anche in difesa di un interesse pubblico alla legalità costituzionale.

Ora, tornando alla vicenda in commento, appare opportuno verificare se la pronuncia del giudice capitolino, ed in particolar modo la pesante condanna alle spese da esso comminata ai ricorrenti, si ponga in contrasto con una siffatta accezione del principio di gratuità della funzione di garanzia costituzionale.

I ricorrenti hanno agito in giudizio per chiedere l'annullamento della proclamazione degli eletti al Parlamento Europeo, avvenuta sulla scorta di una legge elettorale – secondo la loro prospettazione – incostituzionale. Il Tar Lazio, dopo aver affermato senza riserve la rilevanza della questione sollevata dai ricorrenti, ha analizzato il merito della medesima, e l'ha dichiarata manifestamente infondata. Nessun dubbio, quindi, sulla proponibilità dell'azione proposta dai ricorrenti volta, da un lato, a rispondere ad un'istanza soggettiva e concreta (il diritto dei ricorrenti ad essere eletti) e dall'altro idonea a far valere l'esigenza oggettiva ed astratta di (ri)affermare il primato della Costituzione nell'ordinamento.

Ancora, l'azione proposta dai ricorrenti non è stata considerata dal Tar Lazio pretestuosa o meramente strumentale: l'ordinanza 28 maggio 2015, n. 7613, con cui il collegio ha sospeso il giudizio per attendere la pronuncia della Corte costituzionale su analoga questione proposta dal Tribunale di Venezia, si è fondata su una valutazione positiva, ancorché provvisoria ed attenuata, circa la sussistenza di un *fumus* di fondatezza.

Tali considerazioni, specie alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in materia di *"incidentalità"* attenuata (ed alle conseguenti riflessioni in materia di accesso *quasi diretto* alla giustizia costituzionale), inducono a dubitare della legittimità della condanna alle spese irrorata.

Se è vero, infatti, che al giudizio di legittimità costituzionale è *"naturalmente estraneo ogni concetto di soccombenza"*, in quanto *"non vi sono né vincitori né vinti, rispetto al fine che lo domina"*<sup>41</sup>, tale considerazione vale necessariamente anche per le azioni avanti i processi *a quibus* che abbiano quale *unico motivo* la questione di legittimità costituzionale.

In questi casi, infatti, il cittadino agisce esclusivamente per fare valere un proprio diritto costituzionalmente garantito: la condanna alle spese si pone in grave contraddizione con il principio di gratuità. Attraverso tali azioni il cittadino

---

40 Corte costituzionale, 6 dicembre 1965, n. 75.

41 Corte costituzionale, 6 dicembre 1965, n. 75.

partecipa attivamente alla funzione di garanzia costituzionale dell'ordinamento: tale partecipazione – *utile e perfino necessaria* – non può essere dissuasa, se non addirittura, punita dal giudice con la condanna alle spese di un giudizio che risulta essere in ogni caso un momento necessario del complesso procedimento attraverso cui la Costituzione è protetta e tutelata.

In questi casi l'unitarietà della funzione di garanzia costituzionale si manifesta in maniera ancor più evidente: la dualità si attenua ed il processo appare come un *unicum*: circostanza che induce ad estendere a tali giudizi, se non il principio di gratuità *tout-court*, quantomeno l'impossibilità di adottare provvedimenti sulle spese *lato sensu* punitivi nei confronti degli attori/ricorrenti.

Anzi, può avanzarsi una sorta di provocazione istituzionale e chiedersi se il *ritorno* al giudice *a quo* sia sempre necessario ovvero se possa ammettersi in futuro che il giudice costituzionale funzioni talvolta da Corte Suprema e decida direttamente sul merito della vicenda: qualora non sia richiesta al giudice *a quo* alcuna ulteriore statuizione, può profilarsi per la Consulta la soluzione di adottare una pronuncia senza rinvio *ad instar* di quanto previsto dall'art. 382, comma 3, c.p.c.

Il riferimento è – ad esempio – alle azioni intraprese per far valere l'incostituzionalità, prima, del cd. *Porcellum*, e, successivamente, dell'*Italicum*: in questi casi, la sentenza del giudice *a quo* successiva alla pronuncia della Corte è stata, nel primo caso <sup>42</sup>, e sarà, nel secondo, a prescindere dall'esito, una mera “*conseguenza accessoria*” <sup>43</sup> della statuizione della Consulta. Non appare peregrino pensare che, in tali ipotesi, nel rispetto dei principi di concentrazione e di ragionevole durata del processo e di buon andamento dell'organizzazione pubblica, la Corte possa pronunciarsi definitivamente e ritenere assorbita nella propria pronuncia quell'ulteriore attività *fittizia* di accertamento che i giudici *a quo* hanno affermato di poter/dover svolgere in ipotesi del genere per far salvo il formale requisito dell'incidentalità necessaria <sup>44</sup>.

#### **4. In conclusione: ripensare la funzione di garanzia costituzionale nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione di giudici (e cittadini) comuni.**

In conclusione, la pronuncia in commento si pone in evidente contrasto con il

---

42 Cass. Civ., I, 4 aprile 2014, n. 8878.

43 M. COSULICH, *Contra Italicum, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Osservatorio AIC*, 4 marzo 2016, pag. 1.

44 Una siffatta impostazione nella cd. materia elettorale sarebbe peraltro coerente con la *ratio* sottesa alle modifiche costituzionali contenute all'interno del ddl AC 2613B, cd Boschi, relativamente alla riformulazione degli art. 73 e 134 Cost. con l'introduzione del ricorso preventivo alla Corte costituzionale per le leggi “*che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”.

principio – connaturato alla stessa idea di Stato costituzionale <sup>45</sup> – secondo cui il controllo sugli atti del pubblico potere (e, in ultimo, sulle leggi) deve essere sempre favorito. A fronte di una tendenza generale dell'ordinamento alla moltiplicazione delle occasioni <sup>46</sup> e delle sedi <sup>47</sup> dove la tutela dei diritti fondamentali può essere fatta valere, il Tar Lazio ha inteso in qualche modo punire il tentativo dei cittadini-elettori di far valere l'incostituzionalità della legge che disciplina l'elezione dei componenti italiani del Parlamento Europeo.

Si tratta di una decisione allarmante, nel caso in cui fosse espressione della volontà di procedere in via giurisprudenziale ad una *razionalizzazione* dei meccanismi di avviamento della funzione di garanzia costituzionale: questa, infatti, non può certo attuarsi mediante la diffusione di pronunce punitive nei confronti dei cittadini che si attivano per collaborare con le istituzioni al fine di proteggere la legalità costituzionale. Ancora, tale pronuncia potrebbe esprimere una contrarietà – quasi un fastidio – del giudice *a quo* ad essere adito *esclusivamente* quale tramite per accedere al processo costituzionale o, peggio ancora, una scarsa sensibilità rispetto al compito di occuparsi dei temi costituzionali ed, in ultimo, di farsi carico della coerenza e della tenuta democratica dell'ordinamento.

Ciascuna delle ipotesi formulate, d'altronde, induce a ritenere che sia ormai giunto il momento per il legislatore (compreso quello costituzionale) di ripensare complessivamente la *funzione di garanzia costituzionale* nell'ottica di una

---

45 Il riferimento è all'idea di costituzionalismo come teoria politica nella quale “*limitazione e legittimazione del potere risultano aspetti complementari e strettamente collegati*”, così P. RIDOLA, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi intellettuali*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, pag. 293 ss. D'altronde, può affermarsi come lo stesso *judicial review of legislation* sia connaturato all'idea di costituzione come limite al potere politico. In tal senso N. MATTEUCCI, *Introduzione a C.H. MCLLWAIN, Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, pag. 14. Contra O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici di giustizia costituzionale*, Milano, 2014, pag. 41 secondo cui “*la naturalità della giustizia costituzionale è strettamente implicata dalla definizione della Costituzione come regola del procedimento legislativo*” e “*non dipende dal fatto di avere assunto un concetto assiologico di costituzionalismo come teoria che assegna alle costituzioni una finalità garantistica*”.

46 Si è già detto della progressiva riduzione delle cd. “zone d'ombra” della giustizia costituzionale, attuata dalla Corte costituzionale attraverso un approccio sostanzialistico e con non poche forzature, sia del dato normativo che della propria precedente giurisprudenza. La necessità di moltiplicare le “occasioni” di controllo costituzionale si da evitare tale zone grigie dell'ordinamento è sottesa alla giurisprudenza casistica con cui la Consulta ha affrontato i temi dell'*incidentalità*, della rilevanza, della individuazione del giudice *a quo*. Per una compiuta ricostruzione della problematica delle cd. zone d'ombra cfr. i contributi raccolti in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra nella giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit.

47 Il riferimento è alla moltiplicazione della Carte (e delle Corti) che sanciscono i diritti fondamentali della persona umana e alla conseguente mutamento della funzione di tutela di tali diritti da gelosa prerogativa degli stati nazionali a funzione plurale – anche se fundamentalmente unitaria – che vede come coprotagonisti più soggetti, e più sistemi, tra loro interconnessi. Sull'ordinamento giuridico come “sistema di sistemi”, per tutti, cfr. A. RUGGERI, *Cedu, diritto “euro-unitario” e diritto interno: alla ricerca del “sistema dei sistemi”*, in *Diritti comparati*, 19 aprile 2013.

maggiore responsabilizzazione, e coinvolgimento, di ciascun attore istituzionale in tale attività.

Il riferimento è, da un lato, alla possibilità di prevedere forme, occasioni e modalità di *accesso diretto*<sup>48</sup> da parte delle persone (fisiche e giuridiche) alla giustizia costituzionale, perlomeno in relazione alla violazione di alcuni diritti fondamentali; dall'altro, alla moltiplicazione delle sedi ove il controllo di legittimità costituzionale può essere svolto mediante un *sindacato di tipo diffuso*<sup>49</sup>.

L'apertura del nostro ordinamento a forme di accesso diretto alla Consulta, da un lato, si porrebbe in sintonia con una tendenza generalizzata, se non addirittura incoraggiata, a livello europeo<sup>50</sup>, permetterebbe di estendere il raggio d'azione della giustizia costituzionale e contrasterebbe il proliferare di azioni fittizie (più o meno tollerate/ammesse dalla Corte costituzionale) innanzi ai giudici comuni al solo scopo di adire la Consulta<sup>51</sup>. L'evoluzione verso un modello di controllo diffuso di costituzionalità, dall'altro, consentirebbe di evitare il sovraccarico della Consulta, in quanto ciascun giudice, quando si trovi concretamente ad applicare disposizioni in contrasto con i diritti costituzionalmente – o convenzionalmente<sup>52</sup>

---

48 Per una puntuale ricognizione del ricorso diretto quale quel “*rimedio giurisdizionale di natura processuale esperibile direttamente dal l'individuo contro la violazione di un diritto fondamentale operata dai pubblici poteri*” cfr. S. PANIZZA, *Il ricorso diretto dei singoli*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, pag. 82 ss.

49 Sulla opportunità di rivalutare l'idea del sindacato diffuso, anche nell'ottica di una maggiore integrazione sostanziale tra diritto nazionale ed europeo, cfr. A. CARIOLA, *Integrazione processuale vs. integrazione sostanziale*, cit. , pag. 210.

50 Sulla diffusione dei meccanismi di ricorso diretto nei paesi europei, e sul loro incoraggiamento da parte del Consiglio d'Europa – ed in particolare della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto – cfr. G. GENTILI, *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la Corte costituzionale italiana*, in *Revista de Estudios Juridicos*, n. 11/2011, pag. 3.

51 Per una puntuale disamina delle ulteriori motivazioni che dovrebbero/potrebbero indurre il legislatore costituzionale ad introdurre forme di ricorso diretto cfr. V. ONIDA, *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa, Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997*, Padova, 1998, p. 177 ss. In senso contrario all'introduzione del ricorso diretto, per tutti, M. CAPPELLETTI, *Questioni nuove (e vecchie) sulla giustizia costituzionale*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 31 ss., e – più recentemente – P. PASSAGLIA, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, in R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità, Atti del Convegno di Pisa, 19-20 settembre 2008*, Torino, 2012, 323–347.

52 Sulla possibilità di una applicazione diretta delle disposizioni CEDU da parte dei giudici ordinari, se si vuole, cfr. A. LANZAFAME, “*Ci sarà un giudice comune a Berlino?*” – *Le vicende del d.lgs. Severino come occasione per ripensare il sistema di protezione dei diritti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016.

– garantiti, potrebbe fare da se e disapplicare le disposizioni in contrasto con tali diritti<sup>53</sup>.

Non si tratta di innestare *tout court* nel nostro ordinamento istituti giuridici ad esso estranei magari mutuandoli integralmente da altri ordinamenti europei, quanto piuttosto di riorganizzare *l'hortus (in-)conclusus* della giustizia costituzionale<sup>54</sup> e coordinare i vari istituti<sup>55</sup> avendo come principio ispiratore la moltiplicazione delle occasioni, dei poteri e – derivatamente – delle responsabilità di controllo, quasi a dire che a fronte della violazione dei diritti costituzionali, “*ognuno deve sentirsi responsabile di tutto*”<sup>56</sup>.

Una siffatta diffusione dei poteri e delle responsabilità, peraltro, avrebbe come effetto collaterale una maggiore diffusione della cultura costituzionale sia tra i giudici ordinari che tra i semplici cittadini<sup>57</sup>, con conseguenti ripercussioni

---

53 L'affermazione di elementi di giustizia costituzionale diffusa è peraltro una tendenza già evidenziata in dottrina. Sul punto, con particolare riferimento all'applicazione diretta da parte dei giudici comuni dei principi costituzionali in tema di tutela della dignità umana, cfr. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, pag. 55 ss.

54 Sulla giustizia costituzione come *hortus (in-)conclusus*, nel quale più soggetti sono attivamente coinvolti nell'attività di controllo sulla tenuta costituzionale dell'ordinamento, cfr. G. A. FERRO, *Modelli Processuali ed Istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012, pag. 268-269.

55 Il riferimento è alla necessità di armonizzare gli strumenti di accesso alla Corte e di rivedere gli strumenti di organizzazione processuale dei lavori della medesima per evitare che – in un sistema di controllo diffuso – questa si trasformi in una quarta istanza di giudizio. In tal senso si rimanda alle considerazioni di R. ROMBOLI, *Ampliamento dell'accesso alla Corte costituzionale e introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI, *op. cit.*, pag. 642 secondo cui “*l'eventuale previsione di un allargamento dell'accesso alla Corte costituzionale attraverso l'introduzione di una forma di ricorso diretto, sembrerebbe dover avere un carattere integrativo del sistema attuale ed essere pertanto ad esso omogeneo*”. Da ciò la considerazione che “*si potrebbe quindi pensare ad un ricorso del singolo avente comunque ad oggetto solamente le leggi e gli atti avente forza di legge e non gli atti giurisdizionali ed esercitabile nelle ipotesi in cui non sia possibile giungere alla Corte attraverso la via giurisdizionale*”.

56 Cfr. L. MILANI, *Lettera ai giudici*, in L. MILANI, *L'obbedienza non è più una virtù*, raccolta di scritti a cura di G. GALEOTTI, Viterbo, 1998, pag. 22 ss.

57 Si tratta, in altre parole, di far propria – e ribaltare – l'elementare considerazione svolta da A. PUGIOTTO, *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, pag. 1, secondo cui “*non c'è democrazia senza controllo dei governati su chi governa, e non c'è controllo senza cultura costituzionale*”. Senza occasioni, e poteri, concreti di controllo il cittadino (financo il giudice ordinario) è meno incoraggiato ad investire nel proprio percorso di formazione rispetto ai temi fondamentali della cultura costituzionale. Sul carattere necessariamente diffuso della cultura costituzionale (e di quella europea) che “*non possono essere separate rispetto al resto dell'ordinamento, quasi ad essere proprie solo di un settore e di un'esperienza giuridica e di un giudice*”, cfr. A. CARIOLA, *Integrazione processuale vs. integrazione sostanziale*, cit., pag. 209.



positive sulla capacità di (re)azione di tutto l'ordinamento avverso atti e fatti contrari alla Costituzione.

\*\* Università di Catania