



INCONTRO DI STUDIO
CON LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA BULGARIA
“Accesso dei cittadini alla giustizia costituzionale”
Relatore Giudice Petitti

1. L'alternativa tra ricorso diretto e accesso in via incidentale
2. Il modello italiano di giustizia costituzionale: origini ed evoluzione
3. Il problema del rapporto con le giurisdizioni europee

1. Nel determinare cosa si intende per accesso alla giustizia costituzionale è necessario essere consapevoli dei molti aspetti che concorrono a determinare le forme, i caratteri e i presupposti per l'attivazione dei giudizi di costituzionalità.

Premetto che svolgerò le mie considerazioni avendo riguardo, con riferimento al sistema di giustizia costituzionale italiano, al solo giudizio in via incidentale, perché esso è l'unico strumento a disposizione dei cittadini per far valere dinnanzi alla Corte costituzionale – nelle forme che proverò a riassumere – la violazione di diritti fondamentali

Il nostro ordinamento conosce, infatti, varie forme di ricorso diretto alla Corte costituzionale, ma queste sono riservate a soggetti diversi dai cittadini.

Esiste, in primo luogo, un tipo di giudizio denominato in via principale o di azione, che però ha ad oggetto essenzialmente il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni e non pone problemi particolari dal punto di vista dell'accesso. Stato e Regioni sono sostanzialmente equiparati a fini della introduzione del giudizio, essendo venuta meno, con la riforma costituzionale del 2001, la possibilità dello Stato di impugnare le leggi regionali dopo la loro

riapprovazione (a seguito di rinvio governativo) a maggioranza assoluta da parte del consiglio regionale e prima della loro promulgazione.

Bisogna poi considerare, in secondo luogo, l'esistenza del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che la Corte costituzionale ha ritenuto uno strumento non accessibile né al singolo cittadino (ordd. n. 164 del 2018 e n. 277 del 2017), né ai partiti politici (ord. n. 120 del 2009), ma unicamente – secondo un orientamento recente – ai singoli parlamentari che lamentino la manifesta violazione di un diritto ad essi attribuito direttamente dalla Costituzione (ord. n. 17 del 2019).

Tanto premesso, mi concentrerò sul giudizio in via incidentale come strumento (nel sistema italiano) alternativo al ricorso diretto dei cittadini, cercando di dimostrare come questa alternativa non debba essere eccessivamente enfatizzata.

Ricordo, in proposito, un report della Commissione di Venezia del 2021, in cui è stato evidenziato come a influire sull'accesso alla giustizia costituzionale non sia solamente la possibilità, per il cittadino, di rivolgersi alla propria Corte costituzionale direttamente ovvero per il tramite di un'istanza giurisdizionale.

Accanto a questa alternativa tra il ricorso diretto e la via incidentale, infatti, altri elementi devono essere presi in considerazione per valutare l'effettiva e concreta accessibilità alla giustizia costituzionale.

Penso, in primo luogo, al delicato equilibrio, presente nei sistemi in cui opera una Corte o un Tribunale *ad hoc* investito del compito di verificare la legittimità delle leggi, tra accentramento del giudizio e diffusione del controllo ad opera dei giudici. Altro elemento che merita attenzione è quello relativo alla platea degli organi giurisdizionali legittimati a sollevare questioni in via incidentale: se questo potere, cioè, spetti a tutti i giudici, ovvero solamente a quelli delle giurisdizioni superiori. In terzo luogo, occorre considerare se, nei singoli sistemi, vi siano strumenti per garantire l'accesso alla giustizia

costituzionale riservati a determinate categorie di soggetti e organi istituzionali, come le minoranze parlamentari. Da ultimo, non deve essere trascurato il fatto che, lì dove operano strumenti di ricorso diretto dei cittadini, sono previsti filtri preliminari di ammissibilità talvolta molto severi, che consentono l'accesso al merito talvolta solo di una frazione assai esigua di ricorsi (in Germania circa il 3-4% annuo).

Il mio contributo non sarà un'analisi di diritto comparato, ma mi sembra necessario sottolineare sin da subito come, nel ragionare di accesso alle corti costituzionali, sia necessario rifuggire da classificazioni troppo sbrigative, per cercare piuttosto di comprendere la logica intrinseca di funzionamento dei singoli sistemi.

Certo, ci sono sistemi (come quello tedesco, quello austriaco e quello spagnolo) che prevedono, seppure con diverse configurazioni, forme di accesso diretto dei cittadini alla giustizia costituzionale per la tutela dei loro diritti fondamentali, mentre in altri (come quello italiano e quello francese) questa possibilità non esiste, potendo i cittadini adire i propri Giudici delle leggi unicamente attraverso l'iniziativa di un organo giurisdizionale nel corso di un giudizio.

Tuttavia, credo debba evidenziarsi come in alcuni sistemi in cui opera unicamente la via d'accesso incidentale, quest'ultima abbia visto una progressiva estensione dei suoi presupposti di operatività, fino a fare propri alcuni elementi riferibili all'accesso in via diretta.

Il sistema italiano, da questo punto di vista, mi sembra emblematico di questa tendenza, anche alla luce del fatto che esso può essere considerato – dopo quasi 70 anni di funzionamento – un modello di riferimento.

2. Un primo elemento da considerare riguarda la genesi del modello italiano di accesso alla Corte costituzionale in via incidentale.

Durante i lavori dell'Assemblea costituente, non si ebbe la chiara consapevolezza di quali dovessero essere i caratteri di fondo del sistema di controllo di costituzionalità che si stava creando, come è dimostrato dal fatto che la decisione sulle vie d'accesso alla Corte costituzionale venne adottata solo in un momento successivo all'entrata in vigore della Costituzione, con la legge costituzionale n. 1 del 1948. E la concreta determinazione del significato dell'art. 1 di tale legge, con cui si abbandonò la possibilità del ricorso diretto e si scelse la via del controllo incidentale, è stata affidata a provvedimenti normativi successivi, come la legge costituzionale n. 1 del 1953 e, soprattutto, la legge n. 87 dello stesso anno.

Questo elemento è significativo per comprendere come il modello italiano di accesso in via incidentale si sia assestato nel tempo e, pur dopo la sua codificazione, continui a recare al proprio interno diverse ragioni ispiratrici.

Tale tipologia di giudizio richiede al giudice comune di svolgere una duplice valutazione: quella della rilevanza, e cioè della verifica in ordine alla necessità di fare applicazione di una certa disposizione di legge per definire il giudizio sottoposto alla sua cognizione, e quello della non manifesta infondatezza del dubbio circa la conformità di tale disposizione con specifici parametri costituzionali.

In relazione a questo secondo elemento, mi limito a rilevare che nella evoluzione della nostra giurisprudenza si è passati da un approccio in cui si riteneva sufficiente la mera prospettazione del dubbio sulla compatibilità della disposizione con la Costituzione, a una successiva fase in cui si è richiesto al giudice comune di sperimentare la possibilità della interpretazione della disposizione da applicare in senso costituzionalmente orientato, fino a far diventare la mancata sperimentazione un vizio dell'ordinanza di rimessione

tale da comportarne la inammissibilità¹. Fase, questa, che la Corte circa dieci anni fa ha inteso superare, ritenendo sufficiente che il giudice *a quo* mostri di avere non implausibilmente esperito un tentativo di interpretazione conforme, laddove diventa un problema di merito e non di ammissibilità la valutazione della correttezza della interpretazione dalla quale muove il giudice².

È invece sull'altro requisito della questione di legittimità costituzionale in via incidentale che intendo soffermarmi. In effetti, quello della rilevanza è il caposaldo dell'accesso in via incidentale, che ricorre, come detto, quando il giudice dubiti della conformità a Costituzione di una norma che egli deve applicare perché da essa dipende la risoluzione del giudizio devoluto alla sua cognizione. Ed è chiaro che il rapporto tra valutazione della rilevanza effettuata dal giudice comune e verifica che la Corte costituzionale, quale destinataria della questione, effettua in ordine al giudizio in proposito espresso dal rimettente, è fondamentale nell'accesso alla giustizia costituzionale.

La rilevanza della questione di costituzionalità denota la centralità che, nel sistema italiano, è assegnata al giudice come “introdotto necessario” del giudizio di costituzionalità, in considerazione del fatto che le questioni di cui si deve occupare la Corte costituzionale devono provenire da occasioni concrete e devono avere a oggetto effettivi problemi applicativi.

¹ Sentenza n. 356 del 1996: «In linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». Qualora le disposizioni impugnate siano suscettibili di diverse interpretazioni, le quali però convergano sul risultato cui si mira e che è ritenuto conforme alla Costituzione, mentre la divergenza riguardi soltanto le vie da percorrere (l'una richiedendo una previa declaratoria d'incostituzionalità; l'altra implicando semplici operazioni interpretative di norme legislative), la questione di costituzionalità deve essere dichiarata inammissibile, perché' essa in realtà tende a configurarsi come un improprio tentativo per ottenere dalla Corte costituzionale l'avallo a favore di un'interpretazione, contro un'altra interpretazione, senza che da ciò conseguano differenze in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali, ciò in cui, esclusivamente, consiste il compito della giurisdizione costituzionale

² Sentenza n. 221 del 2015: «La compiuta valutazione di tali argomenti, ancorché inidonea ad escludere possibili soluzioni difformi, appare indicativa del tentativo, in concreto effettuato dal giudice a quo, di utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione. Tale possibilità viene consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile. La possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice a quo non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità».

Il fatto stesso che la via incidentale, accanto alla necessaria presenza del giudice, sia qualificata dall'insorgere di un concreto ed effettivo problema applicativo, aiuta a comprendere la prima direttrice di sviluppo del sistema italiano, rappresentato dal proliferare dell'interpretazione conforme a Costituzione come strumento di risoluzione delle controversie "parallelo" al sindacato della Corte costituzionale. Nel momento in cui si è affermata l'idea (pur se ancora discussa da autorevole dottrina) che il giudice comune possa ricavare, da una medesima disposizione legislativa, plurime interpretazioni e debba, tra queste, dare applicazione a quella maggiormente conforme a Costituzione, si è aperta la strada perché il carattere accentrato del controllo di costituzionalità conviva col potere diffuso dei giudici di allineare i significati della legge a quelli della Costituzione.

Tutto questo non altera i caratteri strutturali del giudizio in via incidentale, ma produce l'effetto di anticipare la risoluzione dei problemi di costituzionalità di fronte al giudice, senza dover necessariamente attendere l'intervento della Corte costituzionale, con la conseguenza – a mio avviso – di rendere ancora più piena ed effettiva la tutela dei diritti contenuti nella Costituzione e di garantire una più capillare penetrazione di essa nel tessuto dell'ordinamento, così da sdrammatizzare – almeno in parte – l'assenza di uno strumento di accesso diretto. Attraverso l'interpretazione conforme del giudice comune, infatti, i principi costituzionali contribuiscono a identificare le regole per la soluzione del caso e finiscono, in tal modo, per trovare applicazione nei giudizi di ogni ordine e grado, consentendo alla Costituzione di venire in contatto con i casi della vita,

Tra i moltissimi esempi che potrei ricordare, mi limito a richiamare quello deciso con la sentenza n. 221 del 2015³, in cui la Corte ha ritenuto che spetti al giudice valutare la necessità del trattamento chirurgico ai fini

³ Vedi nota precedente.

dell'accesso alla rettificazione anagrafica del sesso, tanto più quando sia necessario garantire il diritto alla salute dell'individuo transessuale.

Ci sono, poi, ulteriori elementi che dimostrano come il modello italiano di accesso alla giustizia costituzionale in via incidentale abbia acquisito alcune caratteristiche che rendono meno problematica la mancanza dell'accesso in via diretta.

Il primo di questi elementi è rappresentato dalla possibilità che i singoli si rivolgano al giudice comune per chiedere l'accertamento della violazione di un loro diritto fondamentale operata direttamente dalla legge.

In casi del genere, il carattere incidentale del giudizio è messo alla prova, perché, talvolta, il cittadino che si rivolge al giudice lo fa unicamente per lamentare l'incostituzionalità di una legge. In tale caso, infatti, può ravvisarsi il rischio che venga aggirato il divieto di rivolgersi in via diretta alla Corte costituzionale.

Questo problema, particolarmente sentito nella materia elettorale, è stato affrontato e risolto prevedendo che simili questioni di costituzionalità non debbano coincidere integralmente con l'oggetto del giudizio pendente di fronte al giudice, e che quindi a quest'ultimo debba residuare uno spazio di decisione ulteriore rispetto a quanto deciso dalla Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 2014 e 35 del 2017)⁴.

Seppure, in questo modo, è stata a mio avviso pienamente salvaguardata l'incidentalità del giudizio, è altrettanto evidente come quelle di cui stiamo parlando sono situazioni tipiche in cui è all'opera uno strumento di tutela

⁴ Nelle citate decisioni, la rilevanza delle questioni incidentali sollevate nell'ambito del giudizio di accertamento sul diritto di voto per le elezioni politiche è stata affermata sulla base di un quadruplice rilievo: 1) la presenza nell'ordinanza di rimessione di una motivazione non implausibile circa la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; 2) il positivo riscontro della pregiudizialità, poiché il giudizio principale e quello incidentale non risultavano sovrapponibili, residuando un margine di autonoma decisione in capo al giudice a quo, dopo l'eventuale sentenza di accoglimento della Corte costituzionale; 3) la natura fondamentale del diritto oggetto di accertamento; 4) la necessità di evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale.

funzionalmente equivalente al ricorso diretto, tanto più quando questo è rivolto direttamente contro una prescrizione di legge.

Un altro esempio della natura, per taluni aspetti, “ibrida” dell’accesso alla giustizia costituzionale in via incidentale in Italia è rappresentato dalle questioni sollevate dal giudice in sede cautelare.

Per lungo tempo, si è discusso se la possibilità, per il giudice, di sollevare questioni di legittimità costituzionale su una norma da applicare in sede cautelare fosse compatibile con i caratteri di fondo del sistema incidentale (e, in particolare, con il requisito della rilevanza), tanto più nel caso in cui la tutela cautelare veniva concessa. In un caso del genere, infatti, la soddisfazione (sia pure in via temporanea) della pretesa porterebbe a ritenere che quel giudice non debba più applicare quella previsione, di cui si occuperà semmai il giudice del merito.

In questo caso, la salvaguardia del modello incidentale è stata perseguita imponendo al giudice che conceda la misura cautelare di mantenere presso di sé il giudizio, così da consentire alla Corte costituzionale di svolgere un controllo di costituzionalità che abbia come riferimento un concreto ed effettivo problema applicativo⁵.

Ma è evidente come questa giurisprudenza, ormai consolidata, sia mossa da esigenze di carattere sostanziale, secondo le quali la fase cautelare è un momento essenziale per la piena realizzazione del diritto di difesa e che la tutela diretta di fronte al giudice deve poter coesistere con lo spazio del sindacato di costituzionalità.

Molti altri elementi potrei ricordare, ma ne richiamo brevemente due.

Un aspetto determinante dell’accesso in via incidentale, come dicevo in apertura, è la platea delle autorità giurisdizionali che hanno titolo a rivolgersi alla Corte costituzionale. Talvolta questa platea è ristretta alle sole

⁵ Per un caso recente, sentenza n. 3 del 2023 (in tema di divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione della pena)

giurisdizioni di vertice (come nel sistema francese dopo il 2008), oppure è riservata alle sole autorità giurisdizionali strettamente intese (come nel sistema tedesco del controllo incidentale c.d. “concreto”).

In Italia, al contrario, la Corte costituzionale ha sempre offerto un’interpretazione estremamente ampia della nozione di giudice *a quo*, ricomprendendovi una lista eterogenea di situazioni, che vanno dagli arbitri (nell’arbitrato rituale, a partire dalla sentenza n. 376 del 2001) alla Corte dei conti nell’ambito delle diverse giurisdizioni in cui è coinvolta, fino ad arrivare alla stessa Corte costituzionale in sede di “autorimessione” (da ultimo, ordinanza n. 35 del 2024).

Inoltre, a differenza di quanto avviene in altre realtà, dove vige un principio di necessaria e stretta corrispondenza tra ciò che il giudice chiede e l’oggetto del giudizio di costituzionalità, non di rado la Corte costituzionale si è riservata il potere di identificare con maggiore flessibilità l’oggetto del giudizio di costituzionalità, spesso correggendo il quesito posto dal giudice con l’obiettivo di conseguire un esito maggiormente conforme a Costituzione⁶.

3. In conclusione, si può dire che, come dimostrano le evoluzioni del sistema italiano di controllo di costituzionalità, il divario tra i modelli in cui è presente l’accesso diretto e quelli in cui, per accedere al sindacato di costituzionalità, occorre passare tramite la giurisdizione comune non deve essere enfatizzato.

⁶ Nella sentenza n. 12 del 2024 si afferma che «nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il *petitum* dell’ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», sicché la Corte «rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell’ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati».

Nella sentenza n. 83 del 2025 si afferma che «spetta a questa Corte, ove ritenga fondate le questioni, individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo la Corte stessa vincolata dalla formulazione del *petitum* nell’ordinanza di rimessione, che ha solo la funzione di indicare il contenuto e il verso delle censure (da ultimo, sentenze n. 53 del 2025, n. 128, n. 90 e n. 46 del 2024)».

Il sistema italiano, infatti, dimostra che l'ampliamento dei presupposti operativi del giudizio incidentale e una ragionevole duttilità nel suo utilizzo possono rendere quest'ultimo uno strumento idoneo a tutelare i diritti fondamentali dei cittadini non meno e non peggio del ricorso diretto.

Ciò non toglie ovviamente che alcune significative differenze (certamente quelle di tipo quantitativo e di possibile immediatezza dell'intervento della Corte costituzionale rispetto alla denunciata violazione di un diritto fondamentale) permangano ancora oggi, e che queste acquisiscano un nuovo rilievo nel quadro della comune appartenenza delle nostre giurisdizioni ad un circuito che ci vede interloquire quotidianamente con la Corte di giustizia dell'Unione europea e con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Proprio nel quadro di questi rapporti, gli interrogativi intorno alle vie d'accesso alla giustizia costituzionale si fanno oggi più pressanti che in passato.

Mi limito a segnalare due problemi.

Sul fronte dei rapporti con la Corte di giustizia, è evidente il rilievo che ha l'interlocuzione con essa, soprattutto in relazione ai diritti fondamentali contenuti nella Carta, ad opera delle Corti costituzionali. Sebbene proprio l'esperienza italiana riveli una profonda e convinta attitudine al dialogo, per il tramite del rinvio pregiudiziale⁷, mi domando se l'assenza di un ricorso diretto non finisca per rendere meno strutturate e più episodiche queste forme di relazione, tenuto conto che le questioni in materia di diritti fondamentali continuano ad essere affrontate e risolte, nella pratica quotidiana, soprattutto dai giudici comuni e senza che vi sia spazio per il necessario e sistematico coinvolgimento della Corte costituzionale, come inevitabilmente avverrebbe con il ricorso diretto

⁷ Per i rinvii pregiudiziali più recenti, ordinanze n. 21 del 2025, n. 161 del 2024, n. 29 del 2024.

Quanto ai rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'alternativa tra ricorso diretto e accesso in via incidentale si pone, in particolare, con riguardo al soddisfacimento del requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso ex art. 35 CEDU. Da ultimo, nella sentenza *Parrillo contro Italia*, la Corte europea ha ribadito che, a differenza di quel che riguarda i sistemi dove è presente un ricorso diretto, nel sistema italiano non è necessario che le parti diano prova di aver richiesto al giudice la sollevazione delle questioni di costituzionalità per poter ricorrere alla medesima Corte europea.

È un orientamento che ci interroga e che dimostra, ancora una volta, la complessità del rapporto tra le diverse forme di accesso alla giustizia costituzionale.