

L'ARTE DEL DIALOGO

Liber amicorum

in onore di Salvatore Prisco

a cura di

Fulvia Abbondante Carmela Capolupo
Marco Galdi Anna Maria Nico

VOLUME PRIMO

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Questo volume è stato pubblicato con i fondi del dipartimento di Giurisprudenza e del dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e con il contributo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II - DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA



Comitato d'onore

FULVIA ABBONDANTE, CARMELA CAPOLUPO, MARCO GALDI, ANNA MARIA NICO

Comitato editoriale

ENRICO BUONO, MARIA SARAH BUSSI, FRANCESCA NIOLA, MICHELA TUOZZO

Proprietà letteraria riservata

© Copyright giugno 2026

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0343-0

DIALOGO E COMPARAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La comparazione e il dialogo tra le Corti costituzionali. – 3. La comparazione nella giurisprudenza costituzionale italiana. – 4. La comparazione in dialogo: la Commissione di Venezia. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Salvatore Prisco ha dedicato larga parte dei Suoi studi alla questione del dialogo, tra culture¹, diritti², identità³ e tra scienze, anche diverse⁴.

Il dialogo – “l’arte del dialogo” – sembra, perciò, costituire la cifra autenticamente caratterizzante la dottrina dell’illustre Autore che celebriamo con questi Scritti.

Trasferendo il tema del dialogo al diritto costituzionale comparato è parso di interesse indagare se ed in che termini possa svilupparsi una sorta di dialogo anche tra Corti che si occupano di giustizia costituzionale e che si trovano – spesso – ad affrontare questioni analoghe nell’ambito della propria giurisprudenza nazionale, con la conseguenza che «la circolazione delle soluzioni giuridiche (e dei principi e delle idee) avviene oggi in larga misura per via giurisprudenziale»⁵.

Così come particolarmente stimolante pare riflettere sull’attività di assistenza e consulenza costituzionale della Commissione di Venezia, la quale si avvale – sin dalla sua istituzione oltre trenta anni fa – della comparazione costituzionale, condotta con particolare attenzione ai differenti contesti (costituzionali, politici e culturali) nei quali si colloca il suo intervento, senza trascurare di cogliere adeguatamente ed in profondità analogie e differenze tra gli ordinamenti, in modo tale da indicare con appropriatezza comparativa quali

* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali Internazionali, Università per Stranieri di Perugia.

¹ F. ABBONDANTE, S. PRISCO (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Napoli, 2015.

² S. PRISCO, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020.

³ S. PRISCO, *La laicità come apertura al dialogo critico nel rispetto delle identità culturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 21/2021.

⁴ S. PRISCO, *Diritto, letteratura, discipline umanistiche. Teorie, metodi e casi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016; S. PRISCO, *Diritti e culture tra riconoscimenti e tensioni. Una prospettiva giuridico-comparata*, in *Filosofia dei diritti umani*, 2015.

⁵ L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, II ed., Torino, 2024, 23.

possano essere le finalità prevedibili (o auspicabili) delle scelte costituzionali che le varie autorità richiedenti la consulenza si apprestano ad adottare: con la conseguenza di rendere la Commissione di Venezia un luogo di fertile confronto e dialogo attivo tra le differenti culture costituzionali contemporanee.

Il tutto nella convinzione che risultano, perciò, di particolare interesse comparativo tutte quelle dinamiche che possono, appunto, descriversi in termini di dialogo: «l'apertura non è sinonimo di convergenza, esattamente come la rivendicazione di identità non implica la chiusura»⁶.

Il dialogo, del resto, impegna la comparazione «in indagini che guardano sia alla 'statica', sia alla 'dinamica' dello scambio tra i formanti, le cui dinamiche riflettono la dicotomia tra paradigmi evoluzionista e diffusionista utilizzati per interpretare i processi di mutazione giuridica»⁷.

2. *La comparazione e il dialogo tra le Corti costituzionali*

È considerazione oramai condivisa quella secondo cui «the use of foreign and comparative-law arguments in constitutional decisions has increased at a steady rate in the last few decades»⁸.

Il metodo comparativo, infatti, «forms part of the interpretative procedures employed by constitutional institutions for systematic interpretation by courts, in particular constitutional courts»⁹.

La comparazione impiegata dalle giurisdizioni costituzionali ha, infatti, tra le varie altre, principalmente la funzione di consentire una «migliore conoscenza del diritto nazionale da applicarsi al caso concreto mediante un raffronto critico con altri diritti»¹⁰.

Un potente fattore di stimolo alla ampia disseminazione delle idee costituzionali è, negli ultimi anni, senz'altro rappresentato dalla rapida proliferazione delle fonti normative (le Carte) e delle sedi istituzionali (le Corti) di tutela internazionale e sovranazionale dei diritti, che svolgono una quotidiana opera di protezione dei diritti fondamentali e che, per tale via, influenzano profondamente anche l'attività delle Corti costituzionali chiamate a dare applicazione, in sede nazionale, ad analoghe attività di tutela, così favorendo ampie circola-

⁶ Così, efficacemente, A. SOMMA, *Dialogo tra esperienze giuridiche e comparazione: verso nuovi paradigmi?*, in M. Graziadei, A. Somma (a cura di), *Esperienze giuridiche in dialogo. Il ruolo della comparazione*, Roma, 2024, 26.

⁷ M. NICOLINI, *La "fabbrica del diritto" e il ruolo della comparazione*, in M. Graziadei, A. Somma (a cura di), *Esperienze giuridiche in dialogo. Il ruolo della comparazione*, cit., 241-242.

⁸ M. NICOLINI, S. BAGNI, *Comparative Constitutional Justice*, The Hague, 2021, 222.

⁹ G. DE VERGOTTINI, *Constitutional Law and The Comparative Method*, in J. Cremades, C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Berlin, 2021, 25.

¹⁰ G. DE VERGOTTINI, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, 17.

zioni interpretative di norme ed istituti che tendono spesso a convergere al fine di garantire efficaci meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

In particolare, la questione relativa all'uso di argomenti comparatistici da parte del giudice costituzionale è da tempo oggetto di notevole interesse in numerosi ordinamenti costituzionali in varie parti del globo¹¹.

Ciò in quanto la circolazione delle idee e delle soluzioni giuridiche si realizza principalmente per via giurisprudenziale, ad opera – soprattutto – delle Corti costituzionali, delle Corti supreme e delle Corti internazionali/sovranazionali.

Il ricorso all'argomento comparativo e la citazione di precedenti giudiziali esterni da parte delle Corti costituiscono elementi largamente diffusi nelle giurisdizioni costituzionali contemporanee, sebbene con differenti gradi di intensità rispetto all'effettiva pratica in atto da parte delle diverse Corti¹².

Ciò che sembra emergere con evidenza è, in ogni caso, una linea di tendenza in atto, che si delinea attraverso processi di comunicazione tra esperienze costituzionali diverse, veicolate principalmente proprio ad opera della giurisprudenza costituzionale, la quale contribuisce – anche grazie al ricorso all'impiego dell'argomento comparativo – alla progressiva formazione di un patrimonio costituzionale comune¹³.

La comparazione realizzata dai giudici costituzionali è, al proposito, di grande rilievo, perché – a differenza di quella praticata dal legislatore – scende in profondità, in quanto diviene elemento costitutivo dell'interpretazione costituzionale, con effetti di sistema anche in relazione alla stessa configurazione complessiva dell'ordinamento.

Da questo punto di vista, la comparazione impiegata dal giudice costituzionale attinge, invero, «il livello più profondo dell'interpretazione, nel senso che essa dilata le opzioni argomentative del giudice ed amplia il raggio delle esperienze che egli prende in considerazione di fronte ad alternative di decisione»¹⁴.

La comparazione impiegata, con finalità pratiche, dalle giurisprudenze costituzionali in numerosi ordinamenti del mondo consente, infatti, di ampliare

¹¹ Cfr., in particolare, l'ampio volume a cura di G.F. FERRARI, *Judicial Cosmopolitanism. The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems*, Leiden/Boston, 2019.

¹² Sul dialogo tra le Corti e sul ricorso all'argomento comparativo, particolarmente intenso negli ordinamenti di *common law*, vd. A. DI MARTINO, *Circolazione delle soluzioni giuridiche e delle idee costituzionali. Questioni di metodo comparativo e prassi tra culture costituzionali e spazi globali*, in *DPCE online*, Sp-2021, 817 ss.

¹³ Sul patrimonio costituzionale comune, vd. i vari saggi contenuti nel volume a cura di T.E. FROSINI, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, II ed., Bologna, 2022.

¹⁴ Così P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 297.

l'orizzonte interpretativo e di favorire la dialettica ed il confronto, aperto e plurale, tra le idee in tema di interpretazione costituzionale¹⁵.

Nel moltiplicarsi ed approfondirsi dei canali e degli strumenti di dialogo tra le Corti è emerso, in tempi recenti, che questo incessante interscambio di esperienze genera anche controversie interpretative in relazione all'utilizzazione e alla citazione da parte delle Corti di materiali normativi e giurisprudenziali provenienti da altri ordinamenti¹⁶.

In particolare, si confrontano – a questo proposito – due diversi filoni interpretativi circa il ruolo della comparazione nella giurisprudenza costituzionale¹⁷.

Da un lato, vi è la tesi – definita “isolazionista” – di chi rigetta in radice l'uso di argomenti comparatistici da parte delle Corti costituzionali, sulla base della considerazione in virtù della quale esse debbono occuparsi esclusivamente della interpretazione del testo originario della costituzione nazionale, impiegando soltanto materiali provenienti dal proprio ordinamento¹⁸.

Dall'altro, una più ricca linea interpretativa – definita, per contrapposizione alla precedente, “universalistica” – la quale ritiene, soprattutto per assicurare un più efficace livello di protezione ai diritti fondamentali, particolarmente produttiva l'interazione giurisprudenziale tra le varie Corti costituzionali e supreme, con precipue finalità di diritto interno, dal momento che la circolazione delle giurisprudenze non compromette mai l'identità della propria, ma la arricchisce di contributi conoscitivi e interpretativi su questioni che possono presentare evidenti profili di analogia¹⁹.

¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010, 119 ss.

¹⁶ Come rilevano numerosi contributi nel volume a cura di M. ANDENAS, D. FAIRGRIEVE, *Courts and Comparative Law*, Oxford, 2015.

¹⁷ T. GROPPI, M.C. PONTTHOREAU, *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford, 2013; C. SAUNDERS, *Judicial Engagement with Comparative Law*, in *Comparative Constitutional Law*, T. GINSBURG, R. DIXON (eds.), Cheltenham, 2011, 574 ss.

¹⁸ Sull'ampio confronto tra i due filoni interpretativi in seno alla Corte Suprema USA, cfr. almeno U.S. S.Ct., *Printz v. United States*, 521 U.S. 898(1997) ed ivi, 976 ss., Breyer dissenting; *Atkins v. Virginia*, 536 U.S. 304 (2002) ed ivi, 337 ss., Scalia dissenting; *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003), ed ivi, 586 ss., Scalia dissenting; *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005), ed ivi, Scalia dissenting.; [S. BREYER, A. SCALIA], *A Conversation between U.S. Supreme Court Justices. The Relevance of Foreign Legal Materials in U.S. Constitutional Cases: a Conversation between Justice Antonin Scalia and Justice Stephen Breyer*, in *Icon*, 2005, 519 ss. Nella vastissima letteratura v. almeno M. TUSHNET, *Referring to Foreign Law in Constitutional Interpretation: an Episode in the Culture Wars*, in *Balt. L. R.*, 2006, 299 ss.; J. WALDRON, *Foreign Law and the Modern Ius Gentium*, in *Harv. L. Rev.*, 2005, 129 ss.; V.C. JACKSON, *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford, 2010; V. PERJU, *Cosmopolitanism in Constitutional Law*, in *Cardozo L. Rev.*, 2013, 711 ss.;

¹⁹ Sulle varie tipologie relative all'uso della comparazione da parte delle Corti, vd. anche G. HALMAI, *The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation*, in *The Oxford Handbook of*

In ogni caso, la linea di tendenza emergente è al momento «the growing prevalence and acceptance of judges engaging with their foreign counterparts and case law to improve their understanding of the legal issue at stake»²⁰.

3. *La comparazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*

«Le sfide della contemporaneità per le democrazie liberali sono largamente omogenee; e sarebbe miope volerle affrontare in solitudine, senza soffermarsi su quanto si è deciso altrove, nella certezza, corroborata dalla prassi, che a loro volta le ragioni di questa Corte potranno essere tenute in conto»²¹.

Questo nuovo approccio della Corte costituzionale sembra segnare un evidente cambio di paradigma rispetto al passato nella giurisprudenza della Corte.

Lo stimolante confronto aperto con «altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali»²² – come si legge nella sentenza n. 110 del 2023 – sembra ora caratterizzare con maggiore intensità anche il percorso giurisprudenziale della nostra Corte costituzionale, in passato decisamente poco incline a sperimentare questa pratica²³.

Nel solo 2023 ampi riferimenti di diritto comparato compaiono, infatti, nella sentenza n. 14, in tema di obblighi vaccinali; nelle sentenze n. 110, in tema di disposizioni normative dal significato oscuro; e n. 161, in tema di procreazione medicalmente assistita.

Il confronto comparativo appare, del resto, particolarmente significativo, sia in relazione a questioni involgenti delicati rapporti istituzionali tra i poteri dello Stato (sent. n. 1/2014), che in tema di complessi bilanciamenti sui diritti fondamentali (ord. n. 207/2018 e sent. n. 141/2019).

Questo fenomeno è ancor più rilevante se lo si pone in relazione allo scarto incontestabilmente sussistente tra il dato puramente numerico – i pochi casi nei quali la Corte impiega esplicitamente il diritto comparato – ed il profilo

Comparative Constitutional Law, M. ROSENFELD, A. SAJÓ (eds.), Oxford, 2012, 1328 ss.

²⁰ M. DE VISSER, *Procedural rules and the cultivation of well-informed and responsive constitutional judiciaries*, in *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, V. Barsotti, P.G. Carozza, M. Cartabia, A. Simoncini (eds.), Abingdon, 2020, 86.

²¹ Così il Presidente della Corte costituzionale A. BARBERA, nella *Relazione sulla attività della Corte costituzionale nel 2023*, Roma, Palazzo della Consulta, 18 marzo 2024, 10 (in www.cortecostituzionale.it).

²² Corte cost., sent. n. 110 del 5 giugno 2023, punto 4.3.5 del *Considerato in diritto*.

²³ «Whereas in recent years the Italian Constitutional Court has only occasionally referred openly to the case law of other constitutional tribunals, the influence of the latter is much deeper than is apparent on the surface. In sum, Italian constitutional justice incrementally entered into an active relationship with European, international, and comparative law»: V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduction: Dialogue as a Method*, in *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, cit., 7-8.

sostanziale, ovvero tutte quelle recenti pronunce nelle quali il ricorso all'argomento comparativo e la citazione di precedenti giudiziari stranieri rivestono una posizione significativa nella decisione adottata dalla Corte.

Come rilevato da accurate analisi relative all'impiego del diritto comparato da parte della Corte costituzionale negli ultimi due decenni, la tendenza al rafforzamento dell'argomento comparatistico si apprezza in maniera ancor più evidente prendendo in considerazione le decisioni individuate come quelle recanti i riferimenti più pregnanti, i riferimenti, cioè, in cui «può effettivamente parlarsi di un utilizzo del diritto comparato nell'ambito dell'argomentazione della Corte»²⁴.

Anzi, nelle decisioni più difficili e controverse di questi ultimi anni²⁵, che – ad avviso di alcuni – hanno segnato una ennesima svolta nella giustizia costituzionale italiana, la citazione di precedenti giudiziari di altre Corti è stato, appunto, sovente esplicito e articolato.

In effetti, non può non rilevarsi come in tutti i più recenti, complessi, casi decisi dalla Corte, classificabili quali prodotti nuovi di una giurisprudenza che va evolvendo tanto sul piano processuale che sostanziale e che tende ad arricchire i contenuti della propria funzione, l'utilizzo della giurisprudenza costituzionale straniera ha avuto un peso tutt'altro che marginale nel percorso argomentativo che ha guidato la Corte verso l'adozione delle sue più innovative pronunce di questi ultimi anni.

Il ricorso all'argomento comparativo a suffragio della soluzione adottata dalla Corte è stato, infatti, ampiamente impiegato sia in tema di forma di governo (sentt. n. 1/2014, n. 120/2014 e n. 35/2017), che in relazione alle innovative scelte – introdotte dalla Corte stessa – in ordine alla decisione di attribuirsi il potere di modulare nel tempo gli effetti della pronuncia di incostituzionalità (sent. n. 10/2015), o di differire la pronuncia in attesa di un intervento risolutivo del Parlamento, facendo leva «sui propri poteri di gestione del processo costituzionale» (ord. n. 207/2018).

È, dunque, incontestabile che in tutte le più recenti – complesse e controverse – decisioni la Corte ha deciso di fare ampio ricorso al diritto comparato a supporto della innovativa scelta che ha poi effettivamente adottato nelle sue pronunce.

²⁴ Così P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e comparazione giuridica: una analisi (molto) sineddotica, una conclusione (quasi) sinestesica*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri, S. Giova, Atti del XII Convegno nazionale SISDIC, Napoli, 2018, 73.

²⁵ Per un'analisi critica delle più controverse decisioni della Corte degli ultimi dieci anni, cfr., in particolare, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12/2021, 170 ss.

Questa nuova dinamica nei rapporti con le altre Corti può spiegarsi in termini di «*legitimacy-generating relation*» e può avere benefici effetti, sia in termini di immagine che in termini di collaborazione, soprattutto nei frangenti in cui una corte si venga a trovare in difficoltà a causa di attriti con organi politici o con l'opinione pubblica, magari anche con rischi per la propria indipendenza»²⁶.

Il più frequente ricorso all'argomentazione comparativa da parte della Corte, sembra, perciò, confermare alcune linee di tendenza emergenti da varie esperienze che manifestano analoga apertura attraverso il confronto con altre giurisprudenze costituzionali: 1) la comparazione è spesso impiegata in relazione alla risoluzione di complessi casi istituzionali, laddove la controversia può più facilmente trovare argomentazioni costituzionali di riferimento in contesti comparabili; 2) per evidenti ragioni, l'analoga funzionale comparativa appare, poi, particolarmente impiegata al fine di risolvere questioni interpretative in tema di diritti fondamentali; 3) la citazione di precedenti giurisprudenziali appare ricorrente in casi davvero intricati e complessi, con maggiore livello di implicazioni di natura etica, politica o sociale; 4) il ricorso al metodo comparativo è impiegato per rendere più autorevole la decisione, soprattutto nel caso in cui questa modifichi precedenti consolidati orientamenti giurisprudenziali; 5) il ricorso al diritto comparato contribuisce, in definitiva, a rafforzare la legittimazione complessiva dell'organo di giustizia costituzionale, in modo particolare nei casi più conflittuali che possono esporre la Corte a maggiori contestazioni e/o polemiche, anche di natura politica.

Altra recente linea di tendenza dialogica della giurisprudenza costituzionale italiana è, poi, legata al nuovo approccio che la Corte costituzionale pare appunto voler sperimentare in termini di dialogo con il Parlamento – in una prospettiva definita espressamente di «leale e dialettica collaborazione istituzionale» (ord. n. 207/2018) – attraverso ripetuti moniti al legislatore (in numero crescente nel corso degli ultimi anni²⁷) o attraverso la nuova, controversa,

²⁶ Come rileva da ultimo P. PASSAGLIA, *La comparazione come servizio e la comparazione come rete: gli strumenti a disposizione della Corte costituzionale per l'utilizzo del diritto comparato*, in M. Graziadei, A. Somma (a cura di), *Esperienze giuridiche in dialogo. Il ruolo della comparazione*, Roma, 2024, 278.

²⁷ Come conferma il Presidente della Corte G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, Roma, Palazzo della Consulta, 7 aprile 2022 (in www.cortecostituzionale.it), «il dialogo tra Corte e legislatore è un aspetto della giurisprudenza costituzionale che costituisce ormai da tempo un punto fermo della Relazione annuale, con un dato dei moniti in costante crescita, ben 29 nel 2021, contro i 25 del 2020, i 20 del 2019 e i 10 del 2018». Vd. anche gli appositi dossier – predisposti per gli anni 2021, 2022 e 2023 – dal Servizio Studi della Corte costituzionale, rubricati «*Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella giurisprudenza costituzionale*», l'ultimo dei quali (pubblicato a marzo 2024) è consultabile all'indirizzo

tecnica decisoria inaugurata con la già richiamata ord. n. 207/2018²⁸.

4. *La comparazione in dialogo: la Commissione di Venezia*

Istituita dal Consiglio d'Europa nel 1990 grazie alla decisiva intuizione di Antonio La Pergola, la Commissione di Venezia ha ormai acquisito un prestigio ed una autorevolezza riconosciuti nel panorama internazionale in materia di assistenza e consulenza costituzionale, anche ben oltre i confini del continente europeo, pur in aree ed ordinamenti distanti e distinti da quelli riconducibili alla sola tradizione giuridica occidentale²⁹.

La Commissione di Venezia è stata istituita dal Consiglio d'Europa (CdE) in base ad un accordo parziale che ha consentito una progressiva adesione degli Stati che in origine avevano scelto di non partecipare: ad oggi tutti i 46 paesi componenti del CdE ne fanno parte.

Grazie ad una significativa revisione intervenuta nel corso del 2002, lo Statuto della Commissione è stato poi trasformato in accordo allargato, così da consentire anche a Stati non appartenenti al CdE di aderirvi, risultando ora 61 gli Stati complessivamente membri³⁰.

Ai sensi del suo Statuto istitutivo, la Commissione è un «organismo consultivo indipendente» (art. 1), composto da «esperti indipendenti che hanno raggiunto l'eccellenza per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo all'avanzamento del diritto e della scienza politica» (art. 2)³¹.

www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_336_il_dialogo_con_il_legislatore_nel_2023_20240318141105.pdf.

²⁸ Di “dialogue as a method” e di “dialogical approach” parlano – a proposito dell'esperienza italiana di giustizia costituzionale e dello stile interpretativo della nostra Corte – ora anche V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduction: Dialogue as a Method*, cit., 18, ad avviso dei quali «a particularly noteworthy recent example of a dialogical relation with the Parliament is Order n. 207 of 2018 on assisted suicide», 5.

²⁹ Per un approfondito esame analitico sull'operato della Commissione di Venezia a distanza di trenta anni dalla sua istituzione, cfr., in particolare, l'ampio volume collettaneo a cura di S. GRANATA-MENGHINI, Z.C. TANYAR, *Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy Through Law 1990-2020*, Lund, 2020.

³⁰ Oltre ai 46 membri del CdE, ne fanno attualmente parte il Kirghizistan (2004), il Cile (2005), la Corea (2006), il Marocco e l'Algeria (2007), Israele (2008), il Perù e il Brasile (2009), la Tunisia ed il Messico (2010), il Kazakistan (2012), gli USA (2013), il Kosovo (2014), la Costa Rica (2016) ed il Canada (2019). Quattro paesi (Argentina, Santa Sede, Giappone ed Uruguay) hanno lo status di osservatori (senza diritto di voto), mentre l'Unione europea, l'OSCE/ODIHR, l'Organizzazione degli Stati africani, l'Autorità Nazionale Palestinese ed il Sudafrica hanno in essere speciali rapporti di cooperazione con la Commissione. Lo statuto e la documentazione della Commissione sono reperibili integralmente nel sito web istituzionale della Commissione medesima.

³¹ La prassi ha registrato sino ad oggi la nomina di accademici di chiara fama di diritto costituzionale, diritto comparato, diritto internazionale, scienza politica e di autorevoli compo-

La principale competenza della Commissione, legata alla sua stessa ragione istitutiva, è come noto relativa alla funzione di assistenza e consulenza costituzionale in favore dei paesi o delle istituzioni che richiedano la sua opera consultiva³².

La ricerca del confronto e del dialogo con chi richiede la sua attività consultiva è la cifra costante ed autenticamente caratterizzante l'attività della Commissione, che procede attraverso una attenta opera di studio, di analisi e di ascolto di una pluralità di fonti e di voci sulla materia oggetto del suo parere, senza alcuna volontà di imposizione di scelte predeterminate o preconcepite³³.

In questo ambito, il ruolo del diritto comparato è ovviamente di primaria importanza per i lavori della Commissione.

Il diritto costituzionale comparato entra nella Commissione di Venezia già a partire dalla sua composizione: lo stesso art. 2 dello Statuto istitutivo, richiede, come visto, tra i requisiti di qualificazione dei suoi membri, la più elevata competenza giuridica e di conoscenza delle istituzioni democratiche, sì che nella concreta prassi delle nomine in questi primi trenta anni di attività i professori universitari di diritto costituzionale e di diritto costituzionale comparato hanno costituito e costituiscono una delle categoria professionali più rappresentate all'interno del collegio³⁴.

L'ambito più rilevante per il diritto costituzionale comparato nelle attività della Commissione è certamente quello relativo all'adozione delle decisioni in materia di assistenza e consulenza costituzionale³⁵.

nenti (anche a riposo) delle Corti costituzionali e delle Corti supreme degli Stati membri. Per un quadro aggiornato sulle caratteristiche delle nomine dei membri della Commissione nei primi trenta anni di attività, vd. C. GRABENWARTER, *Standard-setting in the spirit of the European constitutional heritage*, in S. Granata-Menghini, Z.C. Tanyar, *Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy Through Law 1990-2020*, cit., 263-265.

³² L'art. 1 dello Statuto indica quali sono i compiti e gli obiettivi fondamentali della Commissione: «strengthening the understanding of the legal systems of the participating states, notably with a view to bringing these systems closer; promoting the rule of law and democracy; examining the problems raised by the working of democratic institutions and their reinforcement and development».

³³ «The dialogue is an important part of the legitimacy of VC opinions. The VC listens carefully to any criticism from the government that it has failed to understand some element of the state's law or institutions under consideration. If it finds this criticism justified, it will modify the opinion accordingly»: così I. CAMERON, *Venice Commission*, in J.M. Smits, J. Husa, C. Valcke, M. Narciso (eds.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham, 2023, 577.

³⁴ Come ricorda S. BARTOLE, *Jurisprudence of the Venice Commission*, in S. Granata-Menghini, Z.C. Tanyar, *Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy Through Law 1990-2020*, cit., 84, «the different cultural origins of the members of the Commission justify the peculiar attention devoted by this body to a comparative approach to the law».

³⁵ Senza, in ogni caso, dimenticare che «l'importanza della Commissione di Venezia per la diffusione di una sensibilità comparatistica si apprezza anche sotto altri profili, a partire dalla

Al fine di fornire la consulenza richiesta, la Commissione – oltre ad impiegare diffusamente la giurisprudenza della Corte EDU – utilizza principalmente, allo scopo, quello che può definirsi lo “European constitutional heritage”³⁶ che discende dalla sedimentata cultura costituzionale sviluppatasi nel continente a partire dagli albori del costituzionalismo moderno, il quale implica, da parte della Commissione, «distilling best practices from comparative constitutional law»³⁷, attraverso una intensa «intellectual and interpretative activity aimed at comparing those different experiences and drawing principled conclusions from the domestic choices of the European Countries»³⁸.

La ricostruzione, l’individuazione e la successiva applicazione di ciò che possa concretamente apprezzarsi quale comune patrimonio costituzionale europeo – ovvero quanto la Commissione impiega al fine di rendere l’attività di assistenza costituzionale richiesta – costituisce, del resto, una delle funzioni più attuali e di maggiore rilievo pratico della comparazione giuridica in campo costituzionale³⁹, al punto che «comparative constitutional law constituted a vital resource for the Commission»⁴⁰, in quanto «the Venice Commission’s business is comparative constitutional engineering, which is a very complex and delicate exercise»⁴¹.

Si che nell’attività di assistenza costituzionale praticata dalla Commissione si evidenzia con ogni nettezza tutta la centrale importanza che assume il costante impiego di «comparative arguments for the constitution-making process in various countries»⁴².

messa a disposizione di informazioni sulla giustizia costituzionale degli Stati membri»: così P. PASSAGLIA, *La comparazione come servizio e la comparazione come rete: gli strumenti a disposizione della Corte costituzionale per l’utilizzo del diritto comparato*, cit., 287.

³⁶ «The Venice Commission focus on the concept of European constitutional heritage is required by the need to rely on certain, commonly accepted and clear yardstick when exercising its functions»: S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Oxford, 2020, 34.

³⁷ I. CAMERON, *Venice Commission*, cit., 578.

³⁸ S. BARTOLE, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 3.

³⁹ Vd. G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 296 ss.

⁴⁰ K. TUORI, *From a European to a Universal Constitutional Heritage?* Conference on Global Constitutional discourse and Transnational Constitutional Activity, Venice Commission, 7 December 2016, CDL-PI(2016)015, 3.

⁴¹ G. BUQUICCHIO, S. GRANATA-MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years On. Challenges Met but New Challenges Ahead*, in M. van Rosmaelen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting (eds.), *Fundamental Rights and Principles. Liber Amicorum Piet van Dijk*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, 246.

⁴² H. SUCHOCKA, *Constitutional Heritage and the Form of Government*, Conference on Global Constitutional discourse and Transnational Constitutional Activity, Venice Commission,

Da una complessiva analisi degli – ormai numerosi⁴³ – pareri resi dalla Commissione, emerge un uso dinamico e, in qualche misura, ‘aperto’ della comparazione costituzionale, in quanto la Commissione non si limita ad evidenziare i principi fondamentali desumibili dal comune patrimonio costituzionale europeo, ma si preoccupa anche, non di rado, di indicare quale possa considerarsi la più efficace forma di concreta applicazione di detti principi, esponendo – quali parametri e modelli di riferimento – le migliori pratiche emergenti dalle tendenze attualmente in atto nel consolidato costituzionalismo continentale.

Da questo punto di vista, è opportuno considerare come la Commissione utilizzi con metodo appropriato il diritto costituzionale comparato⁴⁴: ben consapevole che non esista un’unica⁴⁵ «European best practice, the VC almost always suggest several alternative solutions, outlining their advantages and disadvantages, and the factors that should be taken into account for each»⁴⁶.

Ciò in quanto, per comprendere l’effettivo rendimento di una norma, di un istituto o, più in generale, di un testo costituzionale, è necessaria un’attenta e complessiva contestualizzazione critica, metodologicamente convincente, dell’ordinamento e della radicata cultura costituzionale che lo sorregge: «comparative constitutional engineering is not about exporting models uncritically (...) the Venice Commission disposes of the knowledge and the methodolog-

7 December 2016, CDL-PI(2016)017, 2.

⁴³ Dalla sua istituzione sino alla fine del 2022 la Commissione ha adottato oltre 1100 tra «country-specific opinions and general reports»: cfr. *Annual Report of Activities 2022*, CDL-AD(2023)014.

⁴⁴ Talvolta, ad esempio, utilizzando cautamente lo strumento delle *interim opinions* per approfondire con maggiore dettaglio comparativo la questione oggetto di consulenza: «before reaching its conclusions on this matter, the Commission resolves to carry out a comparative analysis of the manner in which motions of no confidence and other means by which the Executive may intervene in the legislative powers of parliaments are regulated in the constitutions and legislations of its member States», *France – Interim Opinion on the article 49.3 of the Constitution*, CDL-AD(2023)024, par. 51.

⁴⁵ Come ribadisce ad esempio, ancora di recente, la Commissione in tema di struttura dei Parlamenti e forma di governo «If we examine the relationship between forms of government and bicameralism, it is striking that there is no close connection between the two; bicameral systems occur both in parliamentary, presidential and mixed government systems. In most European bicameral countries, the form of government is parliamentary, while presidentialism is over-represented in the American continents, but this seems to be due purely to the fact that these forms of government are generally more widespread on these continents respectively. There are also some bicameral countries with mixed system (with elements of both parliamentarism and presidentialism) that cannot always be defined as semi-presidential»: *Report on Bicameralism*, CDL-AD(2024)007, par. 139.

⁴⁶ I. CAMERON, *Venice Commission*, cit., 579.

ical tools to identify the donor and to predict the compatibility of the beneficiary»⁴⁷.

In questo ambito, la Commissione ha, invero, avuto di frequente l'occasione di ribadire il suo punto di vista sul ruolo del diritto comparato in relazione all'adozione di un nuovo testo costituzionale, specificando, ripetutamente, che «each Constitution is the result of balancing various powers; comparative constitutional law cannot be reduced to identifying the existence of a provision in the Constitution of another country to justify its democratic credentials in the Constitution of one's own country»⁴⁸.

Da un consapevole uso della comparazione in questa materia, consegue, percò, che «every State has the right to choose its own political system, be it presidential or parliamentary, or a mixed system; this right is not unconditional, however; the principles of the separation of powers and of the rule of law must be respected, and this requires that sufficient checks and balances be inbuilt in the designed political system; each Constitution is a complex array of checks and balances and each provision, including those that already exist in the Constitution of another country, needs to be examined in view of its merits for the balance of powers as a whole»⁴⁹.

Senza dimenticare che la Commissione di Venezia – il cui parere non è mai vincolante – non tenta di imporre soluzioni costituzionali ai paesi che richiedono la consulenza, limitandosi a proporre «a number of different alternative solutions, based on comparative experiences, noting the advantages and the disadvantages of each and letting the government decide»⁵⁰.

Attraverso questa complessa opera di analisi – e di successiva applicazione – dei principi fondanti il costituzionalismo contemporaneo, la Commissione di Venezia partecipa, perciò, da tempo alla diffusione ed alla circolazione delle idee costituzionali anche in ordinamenti distanti (non solo geograficamente) da quelli europei, inverando concretamente quella tendenza culturale in base alla quale il procedimento che conduce all'adozione di nuove Costituzioni «enriched the international constitutional debate and the relative constitutional processes affected not only the internal developments of the States, but also the relations between the States and international institutions»⁵¹.

⁴⁷ G. BUQUICCHIO, S. GRANATA-MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years On*, cit., 246.

⁴⁸ *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, par. 139.

⁴⁹ *Opinion on the Amendments to the Constitution of Turkey Adopted by the Grand National assembly on 21 January 2017*, CDL-AD(2017)005, par. 124.

⁵⁰ I. CAMERON, *Venice Commission*, cit., 580.

⁵¹ S. BARTOLE, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, cit., 4.

5. Conclusioni

Tra le finalità della comparazione in campo costituzionale è, come noto, da tempo consolidata anche la sua funzione eminentemente pratica, che consiste nell'offrire al costituente, al legislatore o al giudice «il materiale comparatistico commentato, ordinato, classificato, perché essi possano utilizzarlo con piena conoscenza»⁵².

Il costituente ed il legislatore ricorrono, infatti alla comparazione allo scopo di predisporre un testo normativo destinato ad essere operativo per il futuro in un numero indeterminabile di situazioni che debbono ancora verificarsi: normatore e giudice cercano, di conseguenza, nella comparazione un supporto strumentale alla «migliore giustificazione della creazione o della interpretazione della norma»⁵³.

Per ciò che concerne il ruolo della comparazione nell'ambito dell'attività giurisdizionale, è ormai acquisito che la comparazione non è più praticata dalla giurisprudenza «soltanto in chiave esornativa, ma rientra ormai pacificamente tra le tecniche interpretative usate dai giudici (e in particolare dalla Corte suprema) per risolvere i casi a loro sottoposti»⁵⁴.

Nella dimensione attuale delle esperienze costituzionali contemporanee, i compiti della comparazione giuridica si sono, perciò, notevolmente arricchiti, soprattutto attraverso l'opera di consulenza costituzionale offerta dalla Commissione di Venezia⁵⁵ e per mezzo del confronto cooperativo e dialogico tra le giurisdizioni costituzionali, senza che ciò comporti, del resto, alcun valore cogente o vincolante dei precedenti giudiziari citati, ma solo persuasivo, sì che «il rilievo per le giurisprudenze nazionali delle giurisprudenze straniere o sopranazionali non presuppone affatto l'umiliazione delle costituzioni nazionali»⁵⁶.

Questo fenomeno di dialogo cooperativo tra le Corti sembra ora caratterizzare in maniera più intensa anche l'esperienza della Corte costituzionale italiana, in passato poco propensa ad utilizzare l'argomento comparativo nelle sue pronunce, al punto che – nelle decisioni più difficili e controverse di questi ultimi anni – la citazione (anche esplicita) di precedenti giudiziali di altre

⁵² L. PEGORARO, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014, 230.

⁵³ G. DE VERGOTTINI, *Una riflessione su comparazione costituzionale e manualistica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 3.

⁵⁴ A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 35.

⁵⁵ Sull'imponente lavoro di diritto comparato svolto oggi dalla Commissione di Venezia, cfr. anche T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022, 76.

⁵⁶ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Torino, 2008, 404.

Corti è stata, non di rado, impiegata proprio per dirimere i casi più complessi e spinosi, anche dal punto di vista etico e istituzionale, oggetto di sindacato costituzionale.

Il ricorso alla comparazione e al diritto straniero da parte della Corte italiana è stato poi, di recente, impiegato anche per stimolare una forma di più intenso dialogo con il Parlamento⁵⁷, sulla scorta di quanto da tempo avviene negli ordinamenti di *common law*, i quali, come noto, risultano appunto più inclini a praticare il ricorso all'argomento comparativo rispetto ad altre aree geografiche del globo⁵⁸.

Il diritto costituzionale comparato si mostra, dunque, una disciplina essenziale per risolvere problemi complessi⁵⁹, che può proprio considerarsi come “un amico ricco di esperienza che fa pensare meglio, risveglia energie potenziali latenti, allarga le prospettive e arricchisce le argomentazioni, portando alla luce punti di vista forse altrimenti ignorati”⁶⁰.

Il tutto nella prospettiva di un confronto aperto e critico tra le varie esperienze ordinamentali, nel quale “l'arte del dialogo” costituisce un meccanismo determinante della comparazione giuridica contemporanea.

⁵⁷ D'altronde, «sulla fiducia nel dialogo, nel confronto degli argomenti e dei valori, si fonda la civiltà che la nostra Costituzione, insieme ad altre, ha contribuito a costruire in Europa sulla base della forza del diritto»: così G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, cit., 20.

⁵⁸ Come ricordano G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, II ed., 2024, 32 e A. DI MARTINO, *Circolazione delle soluzioni giuridiche e delle idee costituzionali. Questioni di metodo comparativo e prassi tra culture costituzionali e spazi globali*, cit., 819.

⁵⁹ S. BARTOLE, *Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, 601 ss.

⁶⁰ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, cit., 405.