



Rivista N°: 2/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 22/05/2023

AUTORE: Lorenzo Madau*

IL MOTO CIRCOLARE TRA NORME INTEGRATIVE E PRECEDENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA PROCESSUALE: IL CASO DELLA RIFORMA DELLE NORME INTEGRATIVE DI CUI ALLA DELIBERA DELL'8 GENNAIO 2020 ALLA PROVA DELL'APPLICAZIONE PRATICA.

THE CIRCULAR MOTION BETWEEN SUPPLEMENTARY RULES AND PROCEDURAL PRECEDENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT: THE CASE OF THE AMENDMENT OF 8 JANUARY 2020 OF THE SUPPLEMENTARY RULES TO THE TEST OF THE PRACTICAL IMPLEMENTATION.

Sommario: 1. Considerazioni introduttive sul rapporto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte in materia processuale. - 2. La riforma delle norme integrative del 2020. - 3. L'intervento di terzi. - 3.1.1. Le vicende dell'istituto precedenti alla riforma del 2020. 3.1.2. La codificazione della regola giurisprudenziale all'interno delle norme integrative. - 4. L'introduzione dell'amicus curiae. - 5. L'ascolto di «esperti di chiara fama». - 6. Brevi notazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive sul rapporto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte in materia processuale.

In un magistrale saggio risalente al 1971¹, Alessandro Pizzorusso, dopo aver messo in luce la particolare efficacia di precedente di cui sono dotate le pronunce della Corte che intervengono sulla materia del suo processo, aveva sottolineato anche la strettissima relazione che viene a crearsi tra questi precedenti “processuali” e il potere di autonormazione di cui gode la Corte, nell’ambito della stessa materia, tramite il ricorso alle norme integrative.

* Assegnista di ricerca presso l'Università Politecnica delle Marche.

¹ A. PIZZORUSSO, *Stare decisis e Corte costituzionale*, in G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1971, spec. 55 ss.

Nel presente scritto, si vuole riprendere questo spunto di riflessione, mettendo in risalto il rapporto di natura circolare – o di “osmosi” come lo definiva Pizzorusso² – tra tali due strumenti nella regolamentazione concreta dei giudizi della Corte, ad integrazione delle poche e scarse disposizioni di fonte costituzionale e legislativa.

La vicinanza tra i due strumenti, infatti, risulta particolarmente evidente laddove si ponga mente al fatto che essi provengono dallo stesso organo, la Corte costituzionale, che in un caso indossa i panni di “giudice” (sia pur particolarissimo), nell’altro quelli di “legislatore”, senza però che, in questo secondo caso, siano necessarie formalità particolarmente diverse per l’approvazione delle n.i., dal momento che la maggioranza necessaria è sempre quella semplice, la stessa con cui essa emette le proprie decisioni³.

Al tempo stesso, la giurisprudenza costituzionale in materia processuale ha assunto spesso, di fatto, una valenza para-normativa, grazie agli amplissimi spazi che le fonti in tema di giustizia costituzionale le lasciano e alla posizione di monopolio pressoché assoluto di cui gode la Corte nell’opera di interpretazione e applicazione delle disposizioni che regolano i suoi giudizi⁴.

Alla luce di queste considerazioni, risulta particolarmente interessante esaminare le rare occasioni in cui la Corte è intervenuta per rivedere e aggiornare le proprie norme integrative, dopo decenni di esperienza pratica delle stesse, al fine di metterne in luce il rapporto di continuità o discontinuità con i propri precedenti giurisprudenziali in materia processuale.

Come rilevato dalla dottrina⁵, infatti, due sono tendenzialmente le ragioni principali che possono condurre la Corte costituzionale a riformare le proprie norme integrative.

Da una parte, la volontà di codificare un proprio orientamento giurisprudenziale ritenuto ormai sufficientemente consolidato. In questo caso, dunque, la Corte si limita a tradurre nelle norme integrative una regola o un istituto processuale (o l’interpretazione di una certa regola o istituto) fino a quel momento disciplinati in via puramente giurisprudenziale, così provvedendo a garantirgli una maggiore stabilità. Emerge in modo particolarmente evidente, in tali casi, la *circolarità* del rapporto che viene a instaurarsi tra diritto giurisprudenziale e norme integrative: a partire dalle lacune o dalla genericità e ambiguità delle disposizioni processuali,

² Cfr. *ivi*, 82, secondo cui tra norme integrative e precedenti in materia processuale si determina «una sorta di osmosi», in quanto le prime «tenderanno ad influenzare le motivazioni delle pronunce concrete, mentre gli indirizzi adottati mediante queste ultime forniranno materia per l’eventuale modificazione delle prime, ovvero anche per l’emanazione di altre norme nuove dello stesso genere».

³ Cfr. in tal senso R. ROMBOLI, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario di Pisa del 26 Ottobre 2001, a cura di FAMIGLIETTI G., MALFATTI E., SABATELLI P.P., Torino, 2002, 294-95.

⁴ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Stare decisis*, cit., 62 ss. V. anche *Id.*, *Usa ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 142. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 3016 ss., ha dedicato specifica attenzione ad alcuni esempi di creazione o integrazione di regole o istituti processuali, nell’ambito del giudizio in via incidentale, effettuate dalla Corte per via giurisprudenziale, concentrando l’attenzione, in particolare, sugli orientamenti inerenti alla definizione di giudice e giudizio, alla rilevanza, al contraddittorio e alle tipologie decisorie.

⁵ V., per tutti, gli interventi di V. ONIDA, R. ROMBOLI, S. PANUNZIO, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative*, cit., 287 ss. e il contributo di A. RUGGERI, *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza. (Ripensando a regole e regolarità in tema di processo costituzionale ed alle loro possibili innovazioni)*, *ivi*, 405 ss.

ivi comprese le norme integrative, un certo aspetto della disciplina procedurale viene a essere integrato o elaborato direttamente dalla giurisprudenza della Corte; l'orientamento giurisprudenziale, una volta ritenuto dalla Corte ormai stabilizzatosi e "maturo" per compiere il passo successivo, finisce poi per essere "cristallizzato" all'interno di una nuova disposizione delle norme integrative; dalla codificazione, tuttavia, il moto circolare si rinnova, dal momento che su di essa si formeranno nuovi orientamenti e nuove prassi applicative all'interno della giurisprudenza.

Dall'altra parte, invece, la modifica delle norme integrative può essere giustificata dalla volontà di introdurre vere e proprie innovazioni processuali, quando la via meramente pretoria risulti inadatta: si pensi alla volontà di modificare, alla luce dell'esperienza pratica, una certa disposizione delle originarie norme integrative rivelatasi ormai inadeguata o superata, oppure all'introduzione di un istituto fino a quel momento affatto sconosciuto al processo costituzionale. Una volta introdotta la soluzione di continuità costituita dalla nuova disciplina normativa, tuttavia, ancora una volta prenderà vigore quel processo circolare di cui si è detto, attraverso il quale la giurisprudenza costituzionale provvederà a dare vita concreta alla previsione stessa, interpretandola e, non di rado, integrandola in via pretoria nelle parti in cui risulti lacunosa o incompleta.

Inoltre, sempre in via di premessa, un ulteriore aspetto da tenere in considerazione nell'analisi del rapporto tra norme integrative e precedenti giurisprudenziali e della loro concorrenza nella disciplina processuale è il diverso grado di stabilità e rigidità che, evidentemente, i due strumenti esprimono.

In questo senso, illuminanti appaiono le considerazioni espresse da un altro grande Maestro come Valerio Onida, quando partecipò, nella veste di giudice della Corte costituzionale, al Seminario del Gruppo di Pisa del 2001, dedicato proprio a una riflessione e a un bilancio attorno alla versione originaria delle n.i. dopo quasi cinquant'anni di applicazione⁶. In quell'occasione, infatti, Onida mise in evidenza il carattere ambivalente della "filosofia" delle n.i.: da un lato, privilegiata espressione di autonomia normativa, di cui la Corte si può utilmente servire al fine di limitare l'intervento di fonti normative *esterne* nella disciplina del *suo* processo; dall'altro, però, esse costituiscono anche un autovincolo all'attività processuale della Corte stessa, che inevitabilmente la lega e la limita nella possibilità di risolvere questioni procedurali secondo le differenti esigenze del caso con l'agilità della via giurisprudenziale⁷.

Le norme integrative, dunque, a fronte di un grado maggiore di certezza e stabilità, sicuramente più gradito ai soggetti che prendono parte al processo costituzionale, scontano inevitabilmente, rispetto all'autoregolamentazione per via giurisprudenziale, un deficit di flessibilità e adattabilità; elemento tutt'altro che trascurabile, laddove si tenga presente che, al

⁶ Gli atti del Seminario, svoltosi il 26 ottobre 2001, sono stati raccolti nel già citato volume: A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative*, cit. Le riflessioni cui si fa ora riferimento si trovano alle pagine 287-88. Considerazioni analoghe a quelle di Onida vennero svolte, nella stessa sede, anche da R. ROMBOLI (296-96) e S. PANUNZIO (299).

⁷ Ciò significa che, come osservava Elisabetta Lamarque all'indomani della riscrittura integrale delle n.i. del 2008, qualsiasi codificazione di regole processuali all'interno delle n.i. deve avere una ragione molto forte a sostenerla, in grado di giustificare la scelta di "imbrigliare" in un testo scritto la propria libertà di apprezzamento. Cfr. E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2009, 118 ss.

contrario di quel che vale per la disciplina processuale dei giudizi comuni – ove stabilità e certezza appaiono requisiti tendenzialmente imprescindibili –, nell'ambito di un giudizio così particolare quale è quello di legittimità costituzionale, la flessibilità e adattabilità delle regole procedurali sono caratteri che possono risultare, almeno entro una certa misura, indispensabili: senz'altro, per quel che più conta, come tali mostra di ritenerli la Corte.

Non a caso, infatti, l'ulteriore elemento che sembra emergere, nel rapporto in analisi, è il chiaro *favor* manifestato sin da subito, e poi sempre ribadito, da parte della Corte nei confronti della elasticità e agilità della regolamentazione per via giurisprudenziale.

Tale *favor* si è manifestato in modo evidente già nella redazione delle originarie norme integrative. In quella sede, infatti, la Corte aveva mostrato piena cognizione della necessità di integrare le molte lacune della legge n. 87 del 1953 e dell'inadeguatezza, a tal fine, del rinvio da questa compiuto al regolamento di procedura per i giudizi dinanzi al Consiglio di Stato⁸. Eppure, essa consapevolmente scartò l'idea di approvare un «organico e completo regolamento di procedura»⁹, optando per un *corpus* di norme integrative estremamente snello e contenuto, al dichiarato fine di «lasciare largo campo all'esperienza giurisprudenziale»¹⁰.

Questa posizione risultava comprensibilmente giustificata – come dimostrano ancora le preziose carte dell'Archivio di Mario Bracci – anche dalle molte incognite che l'inedito controllo di costituzionalità poneva al momento della sua attivazione, in mancanza di alcun precedente storico nel nostro ordinamento, sicché appariva saggio non legare troppo le mani in via

⁸ Tale consapevolezza è testimoniata da quanto scriveva il giudice costituzionale Mario Bracci, membro insieme ad Azzariti e Jaeger del Comitato interno incaricato di redigere le nuove regole di procedura: «alcune norme integrative della l. 11 marzo 1953 n. 87 sono necessarie sia perché questa legge è, dal punto di vista processuale, frammentaria ed incompleta, sia perché il riferimento della legge al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato 17 aprile 1907 n. 642 non è stato felice», in quanto «si tratta di un regolamento plasmato sul R.D. 17 aprile 1907 n. 638 sulle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e sul codice di procedura civile del 1865, l'uno e l'altro non più in vigore e largamente superati in ogni senso dalla vigente legislazione processuale, a prescindere dalle differenze sostanziali per le impugnazioni degli atti amministrativi e le questioni costituzionali dirette a privare di efficacia *erga omnes* le leggi formali». Così il manoscritto: CORTE COSTITUZIONALE. UFFICIO STUDI E REGOLAMENTI, *Norme processuali per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (secondo coordinamento)*, 5 marzo 1956, che è stato meritoriamente ritrovato e riportato all'attenzione degli studiosi qualche anno fa, prima da Elena Bindi (v. E. BINDI, *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova, 2003, 43 ss.; EAD., *Principi generali del processo comune e genesi delle norme integrative*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*. Atti del convegno annuale del "Gruppo di Pisa" svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007, Giappichelli, Torino, 2008, 261 ss.) e poi anche dal Presidente emerito della Corte costituzionale, Ugo De Siervo (v. U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)*, Torino, 2008, 70 ss.), avvalendosi del materiale raccolto nelle cc.dd. "Carte Bracci", depositate presso l'Archivio di Stato di Siena.

⁹ Cfr. M. BRACCI, *Sulle norme provvisorie di procedura per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale. Considerazioni preliminari*, testo manoscritto in *Carte Bracci*, conservate presso l'Archivio di Stato di Siena e non pubblicate; il testo virgolettato è riportato da E. BINDI, *Principi generali*, cit., 263, la quale ha avuto modo di consultare le carte originali.

¹⁰ Così M. BRACCI, *Avvertenze alla relazione sul secondo coordinamento*, in CORTE COSTITUZIONALE. UFFICIO STUDI E REGOLAMENTI, *Norme processuali*, cit., 1 ss., riportando il pensiero dell'intero collegio di giudici, emerso nelle discussioni che avevano preceduto il secondo coordinamento del testo a lui affidato.

preventiva alla Corte, in modo da lasciarle i giusti margini di manovra per adattare la propria procedura alle esigenze che solo la pratica avrebbe potuto far emergere¹¹.

Tuttavia, tale ragionevole e pragmatica posizione, presa dai primi giudici della Corte in sede normativa nel 1956, avrebbe ben potuto essere superata in un secondo momento, una volta trascorsi lustri o decenni di attività giurisdizionale, proprio sulla base dell'avvenuto radicamento della giustizia costituzionale nel sistema e del consolidamento delle sue forme procedurali nella prassi. In sede di revisione delle norme integrative, allora, la Corte avrebbe potuto procedere ad un cambio di paradigma, passando da un corpo di norme agile e minimalista a un vero e proprio regolamento di procedura, o comunque a una disciplina più strutturata e completa, per il tramite della codificazione delle molte regole introdotte nel tempo per via giurisprudenziale.

Ebbene, questa ipotesi è stata seccamente smentita dalla Corte, la quale, anche una volta consolidata nei decenni la propria attività "giurisdizionale", ha continuato a ribadire implicitamente, ogniqualvolta è intervenuta a riformare le proprie norme integrative, il proprio *favor* nei confronti di una disciplina processuale "leggera" e duttile, rilasciata in gran parte all'agilità del proprio apprezzamento giurisprudenziale.

Questa scelta esprime la piena consapevolezza, da parte della Corte, del fatto che quella necessità di non ingabbiare in schemi e regole processuali troppo rigidi il giudizio incidentale di costituzionalità – che sicuramente valeva *a fortiori* alla vigilia dell'entrata in funzione dell'organo – è stata confermata e avvalorata anche *in itinere*, alla prova della sua concreta attività, sviluppatasi pragmaticamente nelle forme di un'«*esperienza senza modello*»¹² attraverso cui il giudizio incidentale ha saputo «manifestare una notevole capacità di adattamento alle evoluzioni della realtà istituzionale»¹³.

2. La riforma delle norme integrative del 2020.

Al fine di esaminare e mettere in luce il concreto atteggiarsi del rapporto circolare di cui si è parlato in premessa, sembra particolarmente interessante utilizzare come caso di studio, per la sua emblematicità, la riforma delle norme integrative operata dalla Corte costituzionale con la delibera presidenziale dell'8 gennaio 2020¹⁴ e gli istituti processuali da essa coinvolti.

¹¹ Cfr. M. BRACCI, *Sulle norme provvisorie*, cit.: «la Corte costituzionale è una giurisdizione senza precedenti di notevole rilievo nella nostra esperienza processuale: perciò non è agevole immaginare quali saranno le esigenze pratiche del suo funzionamento destinato ad essere influenzato da molteplici e imprevedibili fattori storici».

¹² Come è stato efficacemente detto da G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, 199, 257, il quale, con questa formula, intende «un peculiare modo d'essere delle regole e degli istituti che hanno retto la genesi e l'evoluzione del sindacato incidentale», legato in primo luogo alle «diverse, talvolta antitetiche, *rationes* ispiratrici delle fonti regolatrici del processo» e «la cui progressiva definizione ha risentito della combinazione di variabili diverse e non sempre predicibili, che in definitiva allargano le condizioni di operatività e le dinamiche di sviluppo del giudizio incidentale alle coordinate del sistema costituzionale più ampio, legandosi in fondo alle sorti di esso e alle sue direttrici evolutive».

¹³ Così E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri: una nuova edizione aggiornata*, Bologna, 1999, 19.

¹⁴ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2020, n. 17.

Si tratta di una riforma ormai ben nota, fatta immediatamente oggetto di diversi approfondimenti in dottrina¹⁵ e presentata dalla Corte stessa come manifestazione di una sua più precisa volontà di “apertura” nei confronti della società civile¹⁶.

Tre sono gli aspetti principali di questa riforma: in primo luogo, si è modificato l’art. 4, dettando una disciplina più puntuale e specifica in merito all’ammissibilità dell’intervento di terzi nel giudizio di costituzionalità in via incidentale, al tempo stesso introducendo un art. 4-

Sulla particolarità della veste formale con cui la modifica delle norme integrative è stata pubblicata in G.U., costituita da una delibera presidenziale, invece che collegiale, v. le considerazioni di D. CHINNI, *Breve divertissement su deliberazione e pubblicazione delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2020, 2 ss. Come sottolineato dall’Autore, la modifica delle norme integrative non può che avvenire in via collegiale, né d’altronde ci sono dubbi sul fatto che ciò sia sostanzialmente accaduto anche nel caso di specie. Il riferimento alla delibera presidenziale contenuto nella pubblicazione in G.U., pertanto, deve intendersi non corretto e, probabilmente, frutto del “cattivo” precedente verificatosi con la modifica delle n.i. del 2008, quando già si fece erroneamente menzione, in sede di pubblicazione, di una delibera presidenziale, invece che collegiale.

¹⁵ In dottrina si segnalano, senza pretesa di completezza, i commenti alla riforma raccolti dalla rivista *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, nella sezione: AA.VV., *Dibattito sulle modifiche alle norme integrative*, 481 ss., nonché quelli ospitati in: AA.VV., *La riforma delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvata l’8 gennaio 2020*, in *Foro it.*, 12/2020, V, 377 ss. V. inoltre: S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all’ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 373 ss.; G.P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 621 ss.; *Id.*, *La modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: una prima applicazione*, in *Quad. cost.*, 2/2020, 398 ss.; S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”: la Consulta ammette le opinioni scritte degli “amici curiae” e l’audizione di esperti di chiara fama*, in *Sist. Pen.* 2020; M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. fonti*, 1/2020; G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, *ivi*, 77 ss.; A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un’innovazione importante in attesa della prassi*, in *Oss. AIC*, 2/2020; A.M. LECIS COCCO-ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritticomparati.it*, 2020; A. SCHILLACI, *La “porta stretta”: qualche riflessione sull’apertura della Corte costituzionale alla “società civile”*, *ivi*; P. RIDOLA, *Editoriale. “La Corte si apre all’ascolto della società civile”*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, *ivi*, 16/2020; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull’apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine*, 2019; M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, in *Quest. giust.*, 4/2020, 122 ss.; C. MALINVERNO, *Quali prospettive per terzi, amici curiae ed esperti a più di un anno dalla riforma delle norme integrative? Spunti a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Gruppi di Pisa*, n. 2/2021, 129 ss. Di prossima pubblicazione è, infine, il volume contenente gli atti del Seminario annuale del “Gruppo di Pisa” tenutosi a Milano il 12 novembre 2021, dal titolo “*Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*”.

¹⁶ Oltre al comunicato stampa dell’11 gennaio 2020 che ha anticipato al pubblico il contenuto della riforma, suggestivamente intitolato «La Corte si apre all’ascolto della società civile», cfr. la Relazione della Presidente Marta Cartabia sull’attività della Corte costituzionale nel 2019, in cui si afferma significativamente che «quello appena concluso è stato l’anno della grande apertura della Corte costituzionale alla società civile e alla dimensione internazionale. “Apertura” è stata la parola d’ordine a palazzo della Consulta», e tale parola d’ordine è la chiave di lettura che, sul piano processuale, la Presidente offre anche delle modifiche alle norme integrative, le quali mirano a «favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale» (cfr. M. CARTABIA, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019*, 1 ss., leggibile in: www.cortecostituzionale.it).

Peraltro, l’intenzione di procedere a tale modifica normativa era stata in un certo senso anticipata dalla Corte quando, il 18 dicembre 2018, aveva deciso di organizzare un Seminario di studi intitolato *Intervento di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza di altre Corti costituzionali e sovranazionali*, con relazioni di Tania Groppi e Valeria Marcenò (le cui versioni scritte sono leggibili in: T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 371 ss.; V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, *ivi*, 393 ss.). In margine a tale seminario, v. anche la comunicazione di P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta OnLine*, 1/2019, 120 ss. e la nota di A. PUGIOTTO, *Per un’autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 361 ss.

*bis*¹⁷ con cui è stato regolamentato e proceduralizzato l'accesso degli intervenienti agli atti di causa; in secondo luogo, è stata introdotta, nel nuovo art. 4-*ter*¹⁸, la figura processuale degli *amici curiae*, i quali possono presentare delle opinioni scritte alla Corte, cui spetta valutarne l'ammissibilità; infine, il nuovo art. 14-*bis*¹⁹ ha integrato i poteri istruttori della Corte, introducendo e disciplinando la possibilità di ascoltare «esperti di chiara fama» al fine di acquisire informazioni utili su materie specifiche ai fini della decisione.

Si procederà, di seguito, a esaminare rapidamente ciascuno dei tre istituti appena menzionati, in modo da evidenziare, in particolare, il loro rapporto con il diritto processuale giurisprudenziale della Corte che li ha preceduti e, soprattutto, con quello che li ha seguiti. Al fine di contenere l'esame entro termini non eccessivamente dispersivi, tuttavia, esso verrà in questa sede limitato all'ambito applicativo dei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

3. L'intervento di terzi²⁰.

Il caso della modifica relativa alla disciplina dell'intervento di terzi di cui all'art. 4 n.i. è probabilmente il più interessante ai fini della nostra indagine. Con questa novella, infatti, la Corte non ha fatto altro che codificare il proprio orientamento giurisprudenziale, ormai ritenuto pienamente consolidato, formatosi nella vigenza del vecchio testo dell'art. 4 n.i., costituendo un esempio calzante di quel rapporto circolare che può crearsi tra diritto giurisprudenziale e norme integrative.

¹⁷ Il quale, a seguito della revisione e rinumerazione conseguente alla recente riforma operata dalla Corte, con deliberazione del 22 luglio 2021, al fine di introdurre la disciplina del c.d. "processo costituzionale telematico", è divenuto l'art. 5 n.i.

¹⁸ Rinumerato, a seguito della già richiamata deliberazione del 22 luglio 2021, come art. 6.

¹⁹ Oggi art. 17 n.i.

²⁰ Sul tema dell'intervento di terzi e del conseguente allargamento del contraddittorio nel giudizio di legittimità costituzionale incidentale, v., per tutti, prima della riforma del 2020: V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1957, 281 ss.; E. REDENTI, *Il contraddittorio davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1957, 432 ss.; C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, *ivi*, 1972, 962 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 115 ss.; *Id.*, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso una apertura del contraddittorio?*, in *Giur. cost.*, 1992, 2605 ss.; *Id.*, *L'«interesse qualificato» che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, *ivi*, 2014, 1810 ss.; S. BELLOMIA, *Costituzione di parti, intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, I, 61 ss.; A. CERRI, *La "dialettica" del giudizio incidentale: rimediazioni sul tema*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 129 ss.; N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, in *Foro it.*, 1989, I, 668 ss.; M. D'AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, Torino, 1991, 85 ss.; *EAD.*, *La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo a quo) ad intervenire nel giudizio di costituzionalità*, in *Giur. it.*, 1/1992, 385 ss.; P. BIANCHI, *Dal "processo senza parti" alla "rappresentazione processuale degli interessi"*, in *Giur. cost.*, 1994, 3045 ss.; L. D'ANDREA, *Verso una democratizzazione del contraddittorio nel giudizio costituzionale incidentale*, *ivi*, 552 ss.; F. GIUFFRÈ, *L'intervento di terzo nel giudizio costituzionale incidentale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Ragusa Maggiore*, Padova, 1997, I, 501 ss.; V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997, Torino, 1998; L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003; A.M. LECIS COCCO-ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale, tra funzione collaborativa e legittimazione del giudice costituzionale: una comparazione tra Italia e Francia*, in *Dir. pubbl. compar. ed eur.*, 2013, 347 ss.; T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae. Dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta OnLine*, 1/2019, 123 ss.

Pertanto, appare indispensabile dare brevemente conto, innanzitutto, dell'evoluzione dell'istituto che ha preceduto la riforma del 2020; un'evoluzione che, peraltro, aveva già visto operare in sinergia i due strumenti – normativo e giurisprudenziale – di disciplina del proprio processo da parte della Corte.

3.1.1. Le vicende dell'istituto precedenti alla riforma del 2020.

La versione originaria dell'art. 4 delle norme integrative, in accordo con quanto previsto dall'art. 25, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, come già segnalava la rubrica «Intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta», si limitava a prevedere l'intervento di questi due soli soggetti, senza apparentemente lasciare alcuno spazio alla partecipazione di ulteriori figure.

Sulla base di questa considerazione, unitamente a quella secondo cui la facoltà di costituzione in giudizio è riferita, dall'art. 23 della legge n. 87 e dagli artt. 2 e 3 n.i., alle sole parti del giudizio *a quo*, la Corte, per molti anni, aveva mantenuto un atteggiamento di rigorosa chiusura nei confronti della possibilità che, nei giudizi in via incidentale, potessero intervenire e partecipare anche soggetti diversi da quelli appena menzionati.

Tuttavia, a partire da alcune pronunce degli anni Novanta²¹, la Corte ha iniziato a rivedere la rigidità di tale chiusura, aprendo in via pretoria una limitata breccia alla possibilità di interventi di terzi, principalmente sulla base del richiamo al diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, in forza del quale, ha affermato la Corte, non può ammettersi «che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che vi sia la possibilità giuridica per i titolari delle medesime posizioni di “difenderle” come parti nel processo stesso»²².

Dunque, l'istituto dell'intervento di terzi ha fatto la sua comparsa nei giudizi in via incidentale – in assenza di un preciso ancoraggio normativo nelle fonti in tema di giustizia costituzionale – come puro prodotto del diritto processuale giurisprudenziale della Corte.

²¹ Con un solo precedente, del tutto eccezionale, avutosi già nel corso degli anni '80, con la sentenza n. 20 del 1982, in cui la Corte aveva ammesso l'intervento di due soggetti, estranei all'originario giudizio *a quo*, ma il cui interesse a partecipare al giudizio di costituzionalità era sorto solo dall'ordinanza di autorimessione con la quale la Corte aveva sollevato questione di costituzionalità davanti a sé stessa.

²² Cfr. Corte cost., sentenza n. 314 del 1992, punto 2 Cons. in diritto (su cui v. il commento di R. ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale*, cit.), in cui la Corte ha ammesso l'intervento di un soggetto che, pur non essendo parte del giudizio cautelare *a quo*, era titolare di un interesse che «inerisce immediatamente al rapporto sostanziale» dedotto in giudizio, al punto che «un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile nei confronti della posizione giuridica soggettiva» dello stesso; d'altra parte, la mancata partecipazione al giudizio *a quo* prima della sollevazione della questione di l.c. era dovuta a causa non imputabile all'interveniente, dal momento che il ricorso e il provvedimento di fissazione dell'udienza di comparizione non gli erano stati notificati. Prima di tale pronuncia, una prima apertura vi era stata anche con la sentenza n. 429 del 1991 (commentata sul punto da M. D'AMICO, *La Corte riconosce l'interesse*, cit.), in cui era stato ammesso l'intervento, in un caso molto particolare, di un soggetto diverso rispetto alle parti del giudizio *a quo*, ma nei cui confronti la sollevazione di questione di l.c. aveva fatto sorgere «un interesse diretto a intervenire nel giudizio incidentale di costituzionalità, perché dall'esito di tale giudizio dipende il suo diritto di intervento nel giudizio *a quo*» (Corte cost., *ivi*, punto 2 Cons. in diritto): la questione sollevata d'ufficio dal giudice, nell'ambito di un giudizio di reclamo avverso il decreto di nomina di un curatore speciale ai fini della promozione dell'azione di disconoscimento della paternità, infatti, riguardava proprio la mancata legittimazione *ex art. 244 c.c.* del preteso padre naturale (nel caso di specie, l'interveniente) ad agire direttamente in disconoscimento della paternità e, conseguentemente, a intervenire nel giudizio di reclamo proposto dai genitori legittimi.

Le prime, occasionali aperture giurisprudenziali di cui si è detto hanno successivamente trovato conferma, finendo per stabilizzarsi, a partire dalla sentenza n. 421 del 1995, in un orientamento che, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento di terzi nei giudizi in via incidentale, ha affermato la necessità che, in capo ad essi, sussista un "interesse qualificato", ovvero un «interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio *a quo*, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente»²³.

Nondimeno, come evidente, quella dell'interesse qualificato rappresentava una formula dai contorni non agevolmente definibili²⁴, inevitabilmente rimessa all'apprezzamento discrezionale e casistico dello stesso organo che, sempre in via giurisprudenziale, l'aveva introdotta.

Da questo punto di vista, non è stata di aiuto nemmeno la modifica dell'art. 4 delle norme integrative operata con la delibera del 10 giugno 2004. Preso atto dello stabilizzarsi in giurisprudenza del nuovo orientamento, in quell'occasione la Corte decise di formalizzare la possibilità dell'intervento in giudizio di soggetti terzi all'interno del *corpus* delle proprie norme integrative, inserendo all'art. 4 un nuovo terzo comma, a tenore del quale «Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente».

Tale modifica, tuttavia, secondo l'interpretazione che ne ha dato la stessa Corte costituzionale, riprese le vesti di giudice, si sarebbe limitata «a disciplinare le modalità attraverso le quali si può spiegare intervento davanti alla Corte»²⁵, senza incidere sul tema dei criteri necessari a rendere ammissibile l'intervento dei terzi, il quale restava completamente affidato all'apprezzamento casistico della Corte. In effetti, non può dirsi che, dal punto di vista degli orientamenti giurisprudenziali, la modifica delle n.i. del 2004 abbia segnato alcuna soluzione di continuità; pertanto, *ex post*, si può affermare che, con essa, la Corte ha semplicemente voluto porre rimedio alla contraddizione apparente tra il testo delle norme integrative, che fino ad allora faceva menzione solo dell'intervento del Presidente del Consiglio e di quello della Giunta regionale, e il proprio diritto giurisprudenziale, ormai consolidato nel senso di ammettere, al ricorrere di determinate circostanze, anche l'intervento di soggetti diversi da quelli summenzionati.

Cercando allora di sistematizzare e, inevitabilmente, semplificare la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a partire dalle ricordate pronunce dei primi anni '90, al fine di afferrare la sfuggente nozione pretoria di "interesse qualificato", dalla sua analisi può ricavarsi, prima di tutto, una ricostruzione *a contrario*: la posizione del terzo interveniente, perché possa dirsi titolare di un interesse «qualificato», deve distinguersi da quella propria di chi sia portatore di un interesse semplicemente «regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»²⁶.

²³ Corte cost., sentenza n. 421 del 1995, punto 3 Cons. in diritto (sulla quale v. la nota di A. CERRI, *Ancora sull'intervento nei giudizi incidentali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3253 ss.).

²⁴ Al riguardo, ha parlato in modo suggestivamente efficace di «formula alchemica» A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, cit., 364.

²⁵ Corte cost., ord. 21 giugno 2005, all. a sent. n. 345 del 2005. Critico nei confronti di questa lettura estremamente riduttiva della riforma, R. ROMBOLI, *L'"interesse qualificato"*, cit., nota 5.

²⁶ Così, *ex plurimis*: Corte cost., ord. 22 ottobre 2019, all. alla sent. n. 253 del 2019; ord. 4 giugno 2019, all. alla sent. n. 206 del 2019; ord. 18 giugno 2019, all. alla sent. n. 173 del 2019.

Non basta, dunque, essere tra i soggetti destinatari o incisi dalla norma in discussione dinanzi alla Corte; addirittura, secondo un orientamento molto criticato in dottrina ma costantemente seguito dalla Corte, non basta nemmeno essere parte di un giudizio in tutto e per tutto analogo a quello *a quo*, qualora il proprio giudice, di fronte alla medesima questione di costituzionalità, abbia scelto di non rimetterla anch'egli alla Corte, ma semplicemente di attendere il pronunciamento della stessa, facendo uso della c.d. "sospensione impropria" del suo processo²⁷.

Inoltre, pur con alcune oscillazioni e aperture, perlopiù risalenti²⁸ (ma che in tempi recenti sono tornate ad affacciarsi in giurisprudenza, come si dirà a breve), la Corte ha tradizionalmente escluso che possano dirsi titolari di un interesse qualificato gli enti istituzionalmente rappresentativi di interessi collettivi, diffusi e di categorie professionali, pur quando questi siano incisi dalla norma sottoposta al vaglio di costituzionalità.

Tentando una definizione in positivo, allora, ciò che qualifica questo speciale interesse è la sua «inerenza diretta e immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*», dalle sorti del quale deve essere coinvolto il suo titolare, pur non essendone formalmente una parte processuale; cosicché, l'incidenza dell'eventuale decisione di illegittimità costituzionale sulla posizione giuridica dell'interveniente deriverebbe, non già dall'efficacia *erga omnes* di tale pronuncia, ma direttamente dall'efficacia immediata che essa produce sul giudizio *a quo* e sul rapporto sostanziale in esso coinvolto. Si tratta, è evidente, di un criterio particolarmente restrittivo, che permette di farvi rientrare solo situazioni peculiari ed eccezionali e che, inevitabilmente, ha portato ad una percentuale di declaratorie di ammissibilità degli interventi proposti negli anni decisamente bassa²⁹.

Ciò ha condotto ad un crescente, diffuso senso di inadeguatezza nei confronti di un orientamento così restrittivo, manifestato anche da alcuni segnali di «irrequietudine»³⁰ o, comunque, di «fermento»³¹ giurisprudenziale della Corte stessa.

In un paio di occasioni, infatti, la Corte è giunta a fornire un'interpretazione senz'altro più generosa della nozione di "interesse qualificato", operando «un timido allargamento del

²⁷ Su cui v. per tutti: R. BORRELLO, *L'intervento nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio "analogo" sospeso senza remissione, tra esigenza di tutela dell'incidentalità in senso esterno e garanzia del contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 2003, 1393 ss.

²⁸ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 456 del 1993, in cui era stato ammesso l'intervento della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (su cui v. M. BIGNAMI, *L'ordine dei medici "espugna" il processo costituzionale*, in *Giur. Cost.* 1995, 1293 ss.) e 171 del 1996, con riguardo all'intervento del Consiglio Nazionale Forense.

²⁹ Per un'accurata ricognizione della casistica, v. A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, cit., 366, il quale l'ha poi aggiornata in *Id.*, *Le nuove norme integrative, della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Giur. cost.*, 2020, 1051, nota 32.

³⁰ Così V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte*, cit., 394, la quale ne individuava due possibili sintomi. Il primo era costituito dal Provvedimento del Presidente della Corte costituzionale del 21 novembre 2018, con il quale si è disposto, ribaltando la prassi consolidata fino a quel momento, che gli intervenienti avrebbero potuto accedere agli atti di causa solo dopo l'eventuale esito positivo del preventivo vaglio di ammissibilità del loro intervento operato dalla Corte. Il secondo era rappresentato dall'organizzazione del ricordato Seminario di studi del dicembre 2018, il quale ha poi in effetti rappresentato il preludio alla riforma delle n.i. del 2020.

³¹ Cfr. G. BATTAGLIA, *L'estensione del contraddittorio nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale: sintomi di «irrequietudine» e possibili fattori di impulso del diritto processuale giurisprudenziale della Corte*, in V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il diritto giurisprudenziale*. Atti del Convegno svoltosi a Pisa, 16 dicembre 2019, Pisa, 2020, 130 ss.

contraddittorio agli enti esponenziali»³², cioè agli enti rappresentativi di interessi di categoria, i quali da decenni si vedevano negare dalla Corte la possibilità di intervenire nei giudizi di costituzionalità.

Con le sentenze nn. 180 del 2018 e 13 del 2019, invece, la Corte ha ammesso l'intervento in giudizio, rispettivamente, dell'Unione delle Camere Penali e del Consiglio Nazionale del Notariato, sia pure attraverso delle argomentazioni rivolte a mostrare la particolare specificità del caso e, comunque, la coerenza con il più tradizionale orientamento dell'interesse qualificato.

Nel primo caso³³, infatti, in capo all'UCP, ente rappresentativo degli interessi della categoria degli avvocati penalisti, è stato riconosciuto l'interesse qualificato a intervenire in quanto la sua posizione soggettiva sarebbe stata incisa in modo immediato e diretto dall'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale. Ciò, sulla base del fatto che l'UCP era stata coautrice (insieme ad altre associazioni) del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, al cui art. 4, comma 1, lettera b) rinviava espressamente la disposizione oggetto del giudizio costituzionale ai fini della propria eterointegrazione normativa.

Nel secondo caso, invece, l'interesse qualificato è stato riconosciuto al CNN, sia in quanto «rappresentante istituzionale del notariato italiano»; sia perché esso «è per legge attribuito del compito, di rilievo pubblicistico, di elaborazione dei principi e delle norme deontologiche applicate in sede disciplinare dai consigli» notarili, laddove il giudizio di costituzionalità aveva ad oggetto proprio le disposizioni che sottraggono dall'ambito di applicazione delle norme sugli illeciti concorrenziali gli atti dei consigli notarili funzionali al promovimento del procedimento disciplinare.

La Corte, tuttavia, si è probabilmente resa conto della difficoltà di mantenere una certa coerenza tra la propria tradizionale nozione di interesse qualificato e aperture di questo tipo all'intervento di enti esponenziali, a loro volta sintomo di una più profonda volontà di allargare le fino ad allora strettissime porte della partecipazione ai propri giudizi. Questo, unitamente, però, alla consapevolezza della necessità di tenere differenziate le posizioni di chi chiede di intervenire in giudizio a tutela di una propria posizione giuridica soggettiva in grado di essere direttamente lesa dall'esito del giudizio di costituzionalità, da quella di altri soggetti che vantino un più generale e indiretto interesse a partecipare al giudizio (al fine, ad esempio, di far presenti le proprie posizioni in rappresentanza di determinati gruppi, categorie o interessi), ha portato la Corte alla decisione di modificare le proprie norme integrative all'inizio del 2020.

3.1.2. La codificazione della regola giurisprudenziale all'interno delle norme integrative.

³² Riprendendo le parole contenute nel titolo del contributo di A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Sull'intervento dell'Unione delle Camere Penali nel giudizio di costituzionalità delle norme in materia di astensione degli avvocati: Verso un timido allargamento del contraddittorio agli enti esponenziali?*, in *Diritticomparati.it*, 2018.

³³ In cui la Corte era chiamata a giudicare della costituzionalità delle norme in materia di astensione dalle udienze da parte dei difensori di persone in stato di custodia cautelare o di detenzione. Su tale pronuncia v., sotto lo specifico aspetto ora esaminato, le riflessioni di A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Sull'intervento dell'Unione delle Camere Penali*, cit.

Dal punto di vista del rapporto tra diritto processuale giurisprudenziale e norme integrative, non c'è dubbio che la modifica che ha riguardato l'art. 4 n.i., con riferimento alla nuova disciplina dell'intervento di terzi, rientri a pieno titolo in quei casi in cui l'utilizzo dei poteri di autonormazione della Corte-legislatore è finalizzato semplicemente a codificare un proprio orientamento giurisprudenziale, ritenuto ormai sufficientemente stabile e consolidato.

Con la delibera dell'8 gennaio 2020, infatti, la Corte ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 4 n.i.³⁴, il quale prevede che «Nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Tale disposizione, dunque, non fa altro che cristallizzare in forma normativa quella formula dell'interesse qualificato³⁵ che, come si è appena ricordato, la Corte richiedeva da anni, in modo graniticamente stabile, ai fini della declaratoria di ammissibilità degli interventi di soggetti terzi³⁶.

Nondimeno, la scelta nient'affatto obbligata di disciplinare normativamente l'intervento dei terzi, tramite la codificazione proprio di quel criterio così restrittivo che si è prima analizzato e a cui sembrava ultimamente essere insofferente la stessa Corte, non deve sorprendere. Essa, infatti, va necessariamente letta in combinazione con la contemporanea introduzione, nell'art. 4-ter (oggi art. 6 n.i.), della figura degli *amici curiae* che, come si vedrà, rappresenta una sorta di "valvola di sfogo" all'interno della quale sono destinate a rientrare proprio alcune di quelle categorie che i rigidi parametri dell'interesse qualificato escludono dall'applicazione dell'intervento. Anche in questo caso, la Corte ha fatto tesoro di alcune sollecitazioni dottrinali che avevano suggerito l'introduzione di un "doppio binario"³⁷: uno per i veri e propri interventi in giudizio, i quali comportano, laddove ammessi, l'assunzione della qualità di parte dello stesso e, pertanto, necessitano di un'apertura più "selettiva"; uno, più ampio, per gli *amici curiae*, ovvero per figure che non assumeranno la posizione di parte processuale ma che, in

³⁴ Si tratta del comma 7 che, a seguito della revisione e rinumerazione conseguente alla già ricordata riforma delle n.i. del 22 luglio 2021, è divenuto il comma 3 del medesimo art. 4. La delibera del 2020 aveva introdotto anche un nuovo sesto comma (oggi comma 3, ultimo inciso) che, tuttavia, si limita a ospitare l'enunciato per cui «La corte decide sull'ammissibilità degli interventi», originariamente contenuto nel 3° comma. Lo spostamento di collocazione di questo inciso aveva portato alcuni commentatori a formulare l'ipotesi interpretativa secondo cui dalla nuova formulazione avrebbe potuto conseguire che il vaglio di ammissibilità della Corte dovesse ritenersi esteso non solo agli interventi di terzi, ma anche all'intervento del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale (cfr. C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale*, in *Iacostituzione.info*, 2020; G.P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, cit., 629 ss.). Tale ipotesi è stata però immediatamente smentita dalla prassi applicativa della Corte, che ha continuato a trattare l'intervento di tali soggetti come ha sempre fatto, ovvero senza alcun previo filtro di ammissibilità.

³⁵ Come aveva suggerito Tania Groppi nel seminario organizzato dalla Corte nel 2018 (cfr. T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto?*, cit., 384).

³⁶ Come, d'altronde, ha affermato espressamente la stessa Corte nella prima occasione in cui il nuovo art. 4, comma 7, n.i. ha trovato applicazione, ovvero l'ordinanza n. 37 del 2020, dove si legge che «tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte».

³⁷ Cfr., in particolare: A. CONCARO, M. D'AMICO, *Proposte di modifica alle norme integrative*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative*, cit., 454 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 226 ss.; A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, Paris, 2018, 376 ss.; T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto?*, cit., 384 ss.; A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, cit., 368 ss.

presenza di determinati requisiti, possono essere legittimati ad arricchire il quadro delle opinioni all'esame della Corte, facendo pervenire il proprio contributo argomentativo all'interno di una memoria processuale.

Invero, nell'ordinanza n. 37 del 2020, la Corte ha subito messo in luce il rapporto tra i due diversi istituti, sottolineando come la chiusura opposta all'intervento da parte delle formazioni sociali e dei soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi vada ribadita «tanto più a fronte della recente introduzione dell'art. 4-ter», che ora permette a queste figure «di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*»³⁸.

I primi casi di applicazione della nuova disposizione, d'altronde, confermano chiaramente la pressoché totale continuità giurisprudenziale in materia di intervento di terzi.

La prima occasione si è avuta, come anticipato, con l'ordinanza n. 37 del 2020, nel giudizio avente ad oggetto le disposizioni che prevedono il reato di diffamazione a mezzo stampa compiuta mediante l'attribuzione alla persona offesa di un fatto determinato, all'interno del quale aveva chiesto di intervenire il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG). La Corte, sottolineando subito come la nuova disposizione abbia semplicemente recepito il suo costante orientamento giurisprudenziale, ha dichiarato l'intervento ammissibile richiamandosi proprio ad esso. I giudici di Palazzo della Consulta, così, hanno rinvenuto il necessario «nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio» nella «competenza disciplinare attribuita al CNOG dalla l. 3 febbraio 1963 n. 69», in quanto «dall'eventuale condanna penale e dalla sua gravità, a carico del giornalista e del direttore responsabile imputati nel procedimento *a quo*, deriverebbero specifiche conseguenze in ordine all'avvio dell'azione disciplinare» nei loro confronti³⁹.

³⁸ Corte cost., ord. n. 37 del 2020, la quale, conseguentemente, ha reputato insufficiente, ai fini del riconoscimento dell'interesse qualificato ex art. 4, comma 7, n.i., la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica rivestita dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti. Tale considerazione è stata ribadita anche nell'ord. n. 202 del 2020, nel dichiarare inammissibile l'intervento della Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR). Tuttavia, essendo decisamente più ampi e vantaggiosi i poteri degli intervenienti rispetto a quelli degli *amici curiae*, è ben possibile che soggetti collettivi, pacificamente rientranti nella seconda figura, continuino lo stesso a tentare, perlomeno in prima battuta, la via dell'intervento. Su tale ordinanza, v. il commento di S. DI PALMA, *La Corte costituzionale "aperta", fra "Interventi in giudizio" e "Amici curiae" (note "semicritiche" all'ordinanza n. 37 del 2020)*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 299 ss.

³⁹ Corte cost., ord. n. 37 del 2020. Infatti, ricostruisce la Corte, «l'art. 39 della legge n. 69 del 1963 dispone che le condanne penali comportanti l'interdizione dai pubblici uffici determinano *ipso iure* la cancellazione o la sospensione del giornalista dall'albo, mentre in ogni altro caso di condanna penale è previsto che il CNOG inizi l'azione disciplinare», ove sussistano determinate condizioni indicate nell'art. 48 della stessa legge. Pertanto, dall'esito del giudizio di costituzionalità delle disposizioni che sanciscono le conseguenze penali del reato di diffamazione a mezzo stampa, deriverebbero conseguenze immediate anche in ordine all'esercizio dell'azione disciplinare da parte del CNOG, successivamente all'eventuale pronuncia di condanna, nei confronti degli imputati nel processo penale *a quo*. In realtà, come ha sottolineato S. DI PALMA, *La Corte costituzionale "aperta"*, cit., l'iniziativa disciplinare appartiene più precisamente ai Consigli regionali dell'Ordine, mentre al CNOG appartiene la competenza ad emettere l'eventuale «decisione amministrativa definitiva» in materia disciplinare, in caso di impugnazione del provvedimento emesso dal consiglio regionale. Peraltro, anche in ragione di tale considerazione, l'Autore ha mostrato perplessità circa l'effettiva sussistenza, nel caso di specie, di un'incidenza diretta della decisione di merito della Corte sulla posizione del CNOG. Secondo A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative*, cit., l'interpretazione evidentemente generosa adottata in tale occasione dai giudici costituzionali «ha probabili spiegazioni intertemporali: l'inammissibilità dell'intervento (ex art. 4, comma 7) avrebbe penalizzato un ordine professionale che – come incidentalmente riconosce la stessa Corte - avrebbe ben potuto rivestire l'inedita veste di *amicus curiae* (ex art. 4-ter), se solo non ne fosse già scaduto il termine».

Il secondo caso di applicazione con esito positivo del nuovo art. 4 n.i. si è verificato con l'ordinanza n. 111 del 2020, in cui la Corte ha riconosciuto l'interesse qualificato e l'ammissibilità dell'intervento di una serie di individui, i quali, nell'ambito delle operazioni di ricostruzione del viadotto del Polcevera (noto come "ponte Morandi"), avevano ceduto o erano stati espropriati dei propri immobili, verso indennizzo, sulla base dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 109 del 2018 (avente natura provvedimentale), oggetto del giudizio di costituzionalità. Dal momento che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità delle norme oggetto del giudizio, tali soggetti avrebbero visto venir meno la base legale della quantificazione delle indennità ricevute o, a monte, degli stessi atti di cessione o di esproprio, la Corte ha affermato che essi potevano vantare una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale»⁴⁰.

In percentuale molto maggiore, invece, sono i casi in cui la Corte ha negato la sussistenza di un "interesse qualificato" in capo ai soggetti terzi che hanno fatto richiesta di intervento⁴¹, anche qui in linea con orientamenti e numeri della giurisprudenza pregressa.

Tuttavia, l'avvenuta trasformazione della "regolarità" giurisprudenziale in "regola" scritta, unitamente alla considerazione della *ratio* complessiva di "apertura" che connota la riforma stessa – da cui Massimo Luciani ha ritenuto possibile ricavare un più ampio «principio di utilità degli apporti al processo costituzionale»⁴² – avrebbe potuto costituire l'occasione anche per una rivisitazione interpretativa degli aspetti più rigidi di quell'orientamento.

Alcune delle appena ricordate pronunce che hanno utilizzato l'interesse qualificato ex art. 4, comma 3 (già comma 7), n.i. per rigettare le richieste di intervento di terzi, invece, sembrano indicare come l'orientamento consolidato sia stato confermato anche nelle sue configurazioni più severe.

In particolare, merita di essere segnalata l'ordinanza n. 202 del 2020, con cui la Corte ha ribadito la propria posizione di chiusura circa l'ammissibilità dell'intervento di soggetti che, parti di un processo analogo a quello *a quo*, abbiano visto il proprio giudice, anche a fronte dell'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza di questione di costituzionalità identica a quella già pendente, fare uso della c.d. "sospensione impropria" del giudizio, limitandosi ad attendere il pronunciamento della Corte costituzionale senza emettere a sua volta alcuna ordinanza di rimessione.

La Corte, pur indirizzando un forte "monito" ai giudici, censurando energicamente il ricorso alla sospensione impropria, la quale viene definita come «un provvedimento difforme da univoche indicazioni normative»⁴³, si limita a rilevare che essa costituisce «questione di

⁴⁰ Corte cost., ord. n. 111 del 2020, su cui v. il commento di P. COLASANTE, *L'intervento di terzi nel giudizio incidentale ai sensi delle nuove Norme integrative: una risorsa ancora da valorizzare*, in *Giur. cost.*, 2020, 1250 ss.

⁴¹ Cfr., limitatamente ai giudizi in via incidentale, Corte cost., 119, 202, 271, 278/2020; ordd. 10 giugno 2020, all. a 158/2020; 20 ottobre 2020, all. a 230/2020; 20 ottobre 2020, all. a 234/2020; 3 novembre 2020, all. a 246/2020; 24, 46, 128, 191, 225, 236 e 239/2021; ordd. 8 giugno 2021, all. a 187/2021; 23 giugno 2021, all. a 180/2021; 22 settembre 2021, all. a 210/2021; 5 ottobre 2021, all. a 218/2021; 14, 31, 171, 263/2022; 23 febbraio 2022, all. a 104/2022; 30 novembre 2022, all. a 14/2023; 30 novembre 2022, all. a 15/2023.

⁴² M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, par. 4.1.

⁴³ Corte cost., ord. n. 202 del 2020. La Corte aveva già censurato tale prassi nella sentenza n. 207 del 2004, anche se, in quel caso, essa si era pronunciata in generale sull'istituto della c.d. sospensione impropria "in

natura squisitamente endoprocedurale» che, pertanto, può trovare rimedio tramite gli ordinari mezzi di impugnazione⁴⁴ e «non può ridondare in un titolo di legittimazione» a intervenire in un giudizio incidentale promosso altrove⁴⁵.

In tal senso, la Corte ribadisce la propria tradizionale posizione, secondo cui, con l'ammettere l'intervento in tali ipotesi, «verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 33 del 2015, n. 304 del 2011 con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011, n. 470 del 2002) e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione»⁴⁶. Un'argomentazione che, forse, prova troppo, dal momento che gli intervenienti si limiterebbero solo a portare i propri argomenti sulle que-

senso lato", cioè la facoltà discrezionale e non sindacabile del giudice di sospendere il processo per mere ragioni di opportunità, al di fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria ex art. 295 c.p.c. (categoria all'interno della quale rientra anche la sospensione per questione di costituzionalità sollevata da altro giudice), che la Corte aveva ritenuto non ammessa nel nostro ordinamento.

⁴⁴ Il cortocircuito processuale, in realtà, nasce proprio qui. La giurisprudenza della Corte di Cassazione e quella del Consiglio di Stato, infatti, non ammettono mezzi di impugnazione nei confronti delle ordinanze che dispongano la c.d. "sospensione impropria", sulla base della considerazione per cui l'art. 42 c.p.c. (e, per i giudizi amministrativi, l'art. 79 c.p.a.) prevede il rimedio del regolamento di competenza (o l'appellabilità nei giudizi amministrativi) solo per i casi di provvedimenti che dispongano la "sospensione propria" per pregiudizialità ex art. 295 c.p.c. (cfr. Cass., SS.UU., sent. 31 maggio 1984, n. 3317 e, da ultimo, Cons. Stato, Sez. III, sent. 29 novembre 2019, n. 8204). Forse, allora, si potrebbe pensare che il "monito" lanciato dalla Corte debba essere letto non solo nel senso di scoraggiare i giudici dal fare uso della sospensione impropria, ma anche come un invito implicito rivolto alle magistrature superiori a rivedere l'orientamento giurisprudenziale consolidato che, contro tali provvedimenti, non ammette rimedi impugnatori. R. ROMBOLI, *Nota di richiami a Corte cost., ordd. nn. 111 e 202 del 2020*, in *Foro it.*, 2020, I, 3278 ss., sottolinea, tuttavia, anche la scarsa effettività degli eventuali rimedi endoprocedimentali, considerato che essi difficilmente potrebbero intervenire tempestivamente, prima che la Corte abbia ormai già deciso la questione. L'Autore giunge così a chiedersi se, a fini di dissuasione dalla pratica della sospensione impropria, lesiva del diritto di difesa delle parti processuali che ne sono vittime, possa ipotizzarsi un'azione disciplinare nei confronti dei giudici che vi facciano ricorso. Peraltro, l'attuale posizione del Consiglio di Stato circa la legittimità della prassi della sospensione impropria è opposta a quella della Corte, dal momento che essa è ritenuta, dai giudici di Palazzo Spada, pienamente «conforme sia al principio di economia dei mezzi processuali che a quello di ragionevole durata del processo» (Cons. Stato, A.P., ord. 15 ottobre 2014, n. 28). Proprio in considerazione di questi orientamenti, non privi di validi argomenti a loro sostegno, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., par. 4.1, all'indomani della riforma, auspicava un ripensamento della Corte sulla sua tradizionale posizione di chiusura sul punto, valorizzando quel principio di apertura agli apporti processuali utili cui si è già fatto riferimento.

⁴⁵ Corte cost., *ivi*. Un altro esempio della confermata ristrettezza delle maglie interpretative dell'interesse qualificato anche dopo la riforma del 2020 potrebbe forse essere rinvenuto anche nell'ordinanza n. 271 del 2020 dove, in un caso che aveva ad oggetto le norme che prevedono l'impossibilità di riconoscere in Italia una sentenza straniera di attribuzione dello stato di genitori a due uomini italiani uniti civilmente, che abbiano fatto ricorso alla maternità surrogata all'estero, è stato dichiarato inammissibile l'intervento della "madre gestazionale" del minore sui cui rapporti di filiazione si controverteva nel giudizio *a quo*. La Corte ha ritenuto che nessuna incidenza diretta e immediata avrebbe potuto discendere dalla sua pronuncia sulla posizione giuridica di tale persona, dal momento che il giudizio *a quo* riguardava solo le posizioni del "padre biologico" e del "padre d'intenzione" nei confronti del minore, mentre non risultava che l'interveniente fosse «mai stata designata come genitore del minore, né nell'atto di nascita formato dalle autorità canadesi e rettificato a seguito dell' *order* della *Supreme Court of British Columbia*, né nei registri di stato civile italiani», non avendo dunque fondamento il rischio, da essa paventato, «di essere in futuro considerata titolare di diritti e doveri nei confronti del minore» (Corte cost., ord. n. 271 del 2020); tuttavia, assumendo la prospettiva del già ricordato principio di utilità degli apporti processuali, proposto da Luciani come chiave di lettura sistematica della riforma del 2020, avrebbe forse potuto valorizzarsi la posizione indubbiamente peculiare dell'interveniente rispetto ai fatti di causa del giudizio *a quo*, posizione che le avrebbe potuto permettere di arricchire il quadro degli argomenti, anche fattuali, utili ai fini della decisione.

⁴⁶ Corte cost., *ivi*. La stessa argomentazione è stata ripresa anche nell'ord. 3 novembre 2020 all. a sent. n. 246 del 2020.

stioni di l.c. oggetto del giudizio già incardinato dinnanzi alla Corte, senza avere modo, ovviamente, di allargare il *thema decidendum* perimetrato dall'ordinanza di rimessione del giudice *a quo*⁴⁷.

I primissimi anni di applicazione pratica della nuova disposizione, dunque, sembrano confermare una totale linea di continuità giurisprudenziale nell'interpretazione molto restrittiva del requisito dell'interesse qualificato, anche se, va ricordato di nuovo, ad essa ora fa perlomeno da contrappunto l'introduzione dell'istituto degli *amici curiae*.

Non sembra il caso, tuttavia, di svalutare eccessivamente la portata di questa codificazione, fino a sancirne la sostanziale inutilità. La scelta di aver voluto trasformare un orientamento giurisprudenziale, pur consolidato, in disposizione normativa, come ha ricordato il giudice costituzionale Nicolò Zanon⁴⁸, non è mai neutra; essa, infatti, «fotografando» quell'orientamento quale esso si mostra in quel determinato istante, lo cristallizza, a dispetto della sua naturale dinamicità, che avrebbe potuto portare ad una sua evoluzione o superamento nel tempo, con l'agilità della via pretoria. La sua trasformazione in regola scritta, così, esprime la chiara volontà della Corte di stabilizzarlo e renderlo non più superabile (se non per via autonormativa), vincolando maggiormente anche sé stessa nell'attività processuale futura. In questo senso, la modifica dell'art. 4 si pone in parziale discontinuità con il tendenziale sfavore della Corte nei confronti dell'irrigidimento delle regole processuali del suo processo. Tale eccezione, tuttavia, appare pienamente coerente con quanto sostenuto anche da un fautore della elasticità della disciplina del processo costituzionale come Sergio Panunzio il quale, nel Seminario pisano del 2001, aveva sottolineato che, se c'è una parte di tale disciplina che appare al contrario bisognosa di regole certe e precise, questa è proprio quella che coinvolge le posizioni giuridiche e i poteri delle parti, comprese quelle eventualmente intervenienti^{49 50}.

⁴⁷ La non piena persuasività della tesi della Corte emerge soprattutto con riferimento all'ipotesi in cui il giudice, nell'ordinanza di sospensione impropria, abbia positivamente argomentato circa la sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione: in tal caso, i soggetti intervenienti potrebbero allegare a sostegno del proprio intervento il provvedimento del giudice e sarebbe davvero difficile, per la Corte, sostenerne in modo convincente l'inammissibilità sulla base dell'impossibilità di effettuare un controllo sulla rilevanza.

⁴⁸ In occasione del *web seminar* "Invito a corte ma ... "con juicio". *Contraddittorio e istruttoria davanti alla Corte costituzionale*", organizzato dall'Università di Milano il 28 maggio 2020.

⁴⁹ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative*, cit., 299-300.

⁵⁰ L'altra novità recata dalla riforma del 2020 in tema di intervento di terzi è rappresentata dall'introduzione dell'art. 4-bis (oggi art. 5 a seguito della rinumerazione conseguente alla riscrittura delle n.i. del 2021) che ha disciplinato le condizioni e la procedura per l'accesso degli intervenienti agli atti processuali, sostanzialmente codificando quanto era stato già introdotto nella prassi con la nota del Presidente della Corte costituzionale prot. 61/B del 21 novembre 2018. In tale sede, tuttavia, non sembra necessario dedicare a tale aspetto più di un semplice accenno. Per un esame più dettagliato della disciplina recata da tale articolo, sia consentito rinviare a L. MADAU, *L'intervento di terzi*, in AA.VV., *La riforma delle norme integrative*, cit., par. 3.

4. L'introduzione dell'*amicus curiae*.

Una completa novità per il nostro sistema di giustizia costituzionale è rappresentata dall'introduzione, nell'art. 4-*ter* (oggi art. 6) n.i., dell'istituto degli *amici curiae*⁵¹.

Il primo comma di tale articolo, infatti, prevede che entro il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale, le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta, la quale, tuttavia, deve essere contenuta nella «lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi, ed è inviata per posta elettronica alla cancelleria della Corte» (comma 2).

La disposizione, dunque, delimita l'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto in modo decisamente generico, facendo riferimento a concetti estremamente ampi come le "formazioni sociali senza scopo di lucro" e i "soggetti istituzionali" in quanto "portatori di interessi collettivi o diffusi"⁵²: al punto che, come è stato notato, non senza preoccupazioni⁵³, in esso potrebbero rientrare a pieno titolo, oltre alle associazioni sindacali, anche i partiti politici.

Con riguardo a tali timori, tuttavia, bisogna ricordare sempre, come in questo scritto si è più volte sottolineato, gli ampi margini di manovra che la Corte riserva a sé stessa nell'adattamento concreto degli istituti processuali per il tramite della via giurisprudenziale, soprattutto quando i concetti espressi dalle disposizioni normative sono così generici. Difficilmente, allora, la Corte non sfrutterà quei margini di manovra e di apprezzamento discrezionale anche con riguardo a tale nuovo istituto⁵⁴, la cui concreta resa nella vita giudiziaria italiana è ancora tutta da costruire e verificare⁵⁵. Solo con il consolidarsi dell'applicazione pratica, dunque, sarà possibile delineare meglio il perimetro dei soggetti effettivamente ammessi a presentare opinioni *amici curiae*, senza che si possa dare per scontato che tutti i soggetti astrattamente riconducibili a quelle generiche nozioni normative otterranno tale riconoscimento dagli orientamenti della Corte.

Quel che senz'altro può dirsi, in via generale, è che, con l'introduzione di tale nuova figura, la Corte ha fatto propria la suggestione dottrinale del "doppio binario", utilizzandola per

⁵¹ Su tale aspetto della riforma, oltre agli Autori già citati in nota 15 – la maggior parte dei quali, d'altronde, concentra in buona parte l'attenzione proprio sull'istituto dell'*amicus curiae*, individuato a ragione come l'elemento maggiormente innovativo all'interno della riforma stessa – v. ora anche A. VUOLO, *L'amicus curiae*, in *Riv. Gruppo-di-Pisa*, 1/2022, 74 ss.; A. AMATO, *Amici... a metà. Primo bilancio dell'“ingresso” degli amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, 3/2021, 805 ss.; L. PEDULLÀ, *“Amicus curiae” ed “esperti” nella prassi del processo costituzionale: luci ed ombre*, in *Federalismi.it*, 2/2023, 147 ss.

⁵² Tanto che, secondo G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., 91, «si tratta di insiemi vuoti e che possono facilmente essere riempiti degli oggetti giuridici più disparati».

⁵³ Cfr., in particolare, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., par. 2, secondo cui, in tal modo, da un lato «la politica potrà liberamente fare irruzione nel processo costituzionale», dall'altro, «non solo il conflitto politico, dunque, ma anche quello economico-sindacale è invitato, dal nuovo istituto, a varcare il portone del Palazzo della Consulta, con tutte le tensioni che sempre si porta appresso», auspicando di conseguenza un passo indietro della Corte in via autonormativa o «ingegnose soluzioni interpretative» di tipo restrittivo.

⁵⁴ Alcuni primi segnali in tal senso, pur del tutto prematuri, saranno a breve evidenziati nel testo.

⁵⁵ La non prevedibilità degli sviluppi futuri dell'istituto è confermata dalla resa molto diversificata che esso ha offerto nei diversi ordinamenti giurisdizionali in cui è previsto. Al riguardo, si rinvia, per tutti, all'analisi di B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, 107 ss.

farvi rientrare quegli enti esponenziali che aveva (quasi) sempre tenuto fuori dall'ambito applicativo dell'intervento di terzi, per come costruito in via pretoria attorno al concetto di "interesse qualificato". Essa, in tal modo, ha voluto allargare la partecipazione e la dialettica all'interno del proprio processo, da essa stessa percepite ormai come troppo asfittiche (come i diversi segnali di fermento sopra ricordati testimoniavano); ma, al tempo stesso, ha voluto farlo all'interno di limiti ben precisi, quelli di una breve memoria scritta, senza allargare il contraddittorio in senso tecnico a un numero potenzialmente vastissimo di soggetti, il cui interesse a partecipare non si ricollega, d'altro canto, al diritto di difesa ex art. 24 Cost.

Come chiarisce il comma 5 dell'art. 6 n.i., infatti, il ruolo dei soggetti ammessi come *amici curiae* si risolve nella sola presentazione di quella sintetica opinione, dal momento che essi, a differenza dei terzi intervenienti, «non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza».

Si deve inoltre precisare che, al di là dell'ampia perimetrazione soggettiva, l'art. 6 fornisce anche ulteriori criteri volti a delimitare lo spazio per l'ammissibilità dell'opinione presentata dagli *amici curiae*. Innanzitutto, come si è riportato, il primo comma sottolinea come gli interessi da essi rappresentati debbano essere inerenti alla questione di costituzionalità oggetto del giudizio, mentre il terzo comma afferma che, ai fini della loro ammissibilità, le opinioni devono offrire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità»⁵⁶.

Sulla base dello stesso terzo comma, la decisione circa l'ammissibilità è presa tramite decreto del Presidente, sentito il giudice relatore, secondo una previsione che non ha mancato di suscitare critiche in dottrina, nella parte in cui ha rimesso il "filtro" a un atto monocratico, invece che all'intero collegio, rischiando di sovraesporre la figura del Presidente⁵⁷.

Per quanto riguarda la prima applicazione pratica del nuovo istituto, a distanza di quasi tre anni dalla sua introduzione, i casi di ammissione a titolo di *amici curiae* nei giudizi incidentali risultano essere, nel momento in cui si scrive, all'incirca una sessantina⁵⁸, con una lieve tendenza a farsi più frequenti con il passare del tempo e il superamento della prima fase di debutto e "rodaggio" dell'istituto, in parallelo con il fisiologico (ma per ora contenuto) incremento delle richieste.

Tuttavia, i decreti presidenziali di ammissione forniscono oggettivamente pochi elementi all'osservatore per ricavarne orientamenti generali, sia pure in costruzione, della Corte.

Tutti i decreti fino ad ora emanati, infatti, si limitano a riprodurre ogni volta la medesima formula standard, che si risolve nel seguente, laconico "considerato che": «tale opinione scritta

⁵⁶ Gli *amici curiae*, in altre parole, devono poter «offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza "sul campo", soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme» (cfr. M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte*, cit., 3).

⁵⁷ Cfr. G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., 91; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., par. 2.

Infine, il quarto comma prevede che tale decreto, unitamente alle opinioni ammesse, «è messo a disposizione a cura della cancelleria alle parti costituite almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della camera di consiglio ed è pubblicato nel sito della Corte costituzionale».

⁵⁸ I decreti di ammissione sono visionabili nella sezione "cancelleria" del sito *web* della Corte costituzionale.

è conforme ai criteri previsti dall'art. 4-ter, commi 1, 2, 3, delle Norme integrative»⁵⁹; né maggiori indicazioni arrivano, peraltro, dalle pronunce di merito che hanno affrontato le questioni di l.c. cui le opinioni finora giunte si riferivano⁶⁰.

Allo stato, dunque, si può solo prendere atto di quali soggetti abbiano sfruttato il nuovo canale processuale aperto dalla Corte e siano stati ammessi come *amici curiae*. In tal senso, si nota la netta preponderanza delle "associazioni", rappresentative dei più svariati interessi diffusi o collettivi, riferibili a determinate categorie professionali⁶¹, enti o gruppi di persone, coinvolti dalla questione di legittimità costituzionale, cui si accompagnano anche Centri di studio e ricerca specialistici. Per quanto riguarda i soggetti istituzionali, possono citarsi i casi in cui sono stati ammessi come *amici curiae* il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁶², la Banca d'Italia⁶³, l'Unione Italiana della Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura⁶⁴, nonché l'ANCI e l'UNCEM⁶⁵ le quali, pur essendo realtà associative, sono rappresentative degli interessi istituzionali degli enti locali, tanto da partecipare a loro nome anche alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e alla Conferenza unificata, sulla base del d.lgs. n. 281 del 1997.

Ancora non risultano, invece, casi coinvolgenti partiti politici che, come detto, sono la categoria la cui eventuale ammissione maggiormente preoccupa parte della dottrina.

Dunque, allo scopo di rinvenire i primi indizi utili ai fini della ricostruzione, sia pure *a contrario*, degli orientamenti della Corte in tema di ammissibilità delle opinioni *amici curiae*, può essere interessante prendere in considerazione anche i casi in cui esse siano state respinte dalla Corte o, quantomeno, i casi in cui la Corte ha espressamente dato conto, nella decisione finale, di averle respinte⁶⁶: casi che, tuttavia, ad oggi si contano sulle dita di una mano⁶⁷.

⁵⁹ Cfr., *ex pluribus*, il decreto della Presidente della Corte costituzionale, Silvana Sciarra, del 25 gennaio 2023.

⁶⁰ Nella sentenza n. 278 del 2020, la Corte accenna al fatto che le opinioni dell'Unione camere penali italiane e dell'associazione "Italiastatodidiritto" sono state ammesse dal decreto presidenziale del 12 ottobre 2020 «per la loro idoneità ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte, anche in ragione della sua complessità» (*ivi*, punto 4 Cons. in diritto), in tal modo non facendo altro che ripetere la formula di cui all'art. 4-ter, comma 3, n.i. In senso analogo v. anche Corte cost., sent. n. 263 del 2022, punto 10 Rit. in fatto.

⁶¹ In particolare, infatti, sono state pacificamente ammesse anche associazioni di carattere sindacale, come ad esempio l'Unione camere penali italiane (decreti 12 ottobre 2020 e 26 febbraio 2021), l'Associazione dei tributaristi italiani (28 ottobre 2020), le diverse associazioni rappresentative dei magistrati onorari e dei giudici di pace ammesse con decreto del 7 dicembre 2021 e, in tre diversi casi, la Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL (decreti 5 ottobre 2021, 2 maggio 2022 e 25 gennaio 2023).

⁶² Cfr. il decreto presidenziale del 15 dicembre 2020.

⁶³ Cfr. il decreto presidenziale del 7 luglio 2022 nel giudizio iscritto al n. 179/2021 del registro ordinanze.

⁶⁴ Cfr. il decreto presidenziale del 7 luglio 2022 nel giudizio iscritto al n. 176/2021 del registro ordinanze.

⁶⁵ Cfr. i quattro decreti presidenziali del 22 dicembre 2020.

⁶⁶ Il decreto del Presidente, infatti, viene adottato solo in caso di ammissibilità dell'opinione. Nessun provvedimento formale, invece, è assunto per il caso in cui l'opinione venga respinta. Per una critica di tale prassi interpretativa v. A. VUOLO, *L'amicus curiae*, cit, 88 ss.

⁶⁷ Di scarso interesse sono le ipotesi in cui le opinioni degli aspiranti *amici curiae* vengono respinte dalla Corte perché presentate fuori dai termini previsti dall'art. 6, comma 1, n.i., come avvenuto, per esempio, nel caso delle sentenze nn. 152 del 2020, 41 e 150 del 2021. Il termine per la presentazione delle opinioni, infatti, è stato sin da subito inteso come perentorio dalla Corte. Nel momento in cui, con la già citata deliberazione del 22 luglio 2021, la Corte ha rimesso mano all'intero *corpus* delle n.i., essa ha approfittato anche per mettere per iscritto, all'interno del già ricordato art. 6, comma 1, n.i., la natura perentoria di tale termine.

Nella sentenza n. 33 del 2021, in cui pure è stato ammesso un ampio numero di altri *amici*, è stata respinta l'opinione della "Rete Italiana contro l'Utero in Affitto", sulla base del «difetto di allegazioni e produzioni documentali atte a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dal comma 1 del richiamato art. 4-ter»⁶⁸. Da tale affermazione si deduce come, per la Corte, sia necessario che, all'interno o unitamente all'opinione presentata, i richiedenti provvedano anche ad argomentare circa la loro riconducibilità al novero dei soggetti indicati dall'art. 4-ter, la quale non può essere data per implicita o per scontata sulla sola base di una tautologica autoaffermazione⁶⁹.

Inoltre, pur se nell'ambito di un giudizio in via principale, risulta interessante segnalare il caso della sentenza n. 3 del 2021, in cui non è stata ammessa l'opinione presentata dal Comune di Scarperia e San Piero, in quanto esso «non può essere considerato soggetto portatore di interessi *omogenei* – collettivi o diffusi – attinenti alla questione di costituzionalità qui all'esame»⁷⁰, nonostante la questione di l.c. riguardasse la legge della Regione Toscana relativa al circuito automobilistico e motociclistico situato proprio in quel Comune e ne coinvolgesse poteri e competenze. Difficile trarre conseguenze generalizzate da un singolo caso, ma il riferimento fatto dalla Corte alla necessità che gli interessi collettivi o diffusi debbano essere anche "omogenei", con il conseguente accertamento dell'assenza di tale carattere in capo agli interessi di cui si fa rappresentante un Comune, può essere un primo segnale di un'interpretazione giurisprudenziale *in fieri* rispetto ai requisiti di cui all'art. 4-ter, comma 1, n.i. Qualora confermata, peraltro, un'interpretazione del genere potrebbe essere proprio lo strumento più agevole per escludere *a fortiori* la possibilità, in linea generale, di presentare opinioni *amici curiae* per i partiti politici, proprio in quanto assai difficilmente essi potrebbero dirsi rappresentativi di interessi (collettivi o diffusi) di carattere "omogeneo"⁷¹.

In chiusura sul punto, se appare ancora prematuro qualsiasi bilancio sulla resa di tale nuovo istituto, quel che si può dire è che, per ora, la Corte sembra esercitare un dominio abbastanza agevole e sicuro su di esso, senza che, tuttavia, da ciò sia ricavabile alcuna certezza nei confronti degli sviluppi futuri dello stesso⁷².

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 33 del 2021, punto 5 Rit. in fatto.

⁶⁹ La sussistenza dei caratteri che legittimano il soggetto a presentare l'opinione può essere provata anche allegando a quest'ultima lo statuto dell'ente o associazione. V. in tal senso, pur se in un giudizio in via principale, Corte cost., sent. n. 3 del 2021 (punto 4 Rit. in fatto). Proprio a seguito della consultazione dei fini associativi contenuti nello statuto, in un'altra occasione (anch'essa all'interno di un giudizio in via di azione) la Corte ha dichiarato inammissibile l'opinione dell'Associazione culturale «La Macinella» (Corte cost., sent. n. 217 del 2022, punto 6 Rit. in fatto).

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 3 del 2021, punto 4 Rit. in fatto (corsivo dell'A.).

⁷¹ Salvo, forse, il caso di questioni di l.c. specifiche: per esempio, quelle aventi ad oggetto aspetti della disciplina legislativa dei partiti stessi. In casi del genere, infatti, il partito potrebbe effettivamente essere legittimato in rappresentanza dell'interesse specifico e omogeneo dei propri iscritti in quanto tali, cioè in quanto facenti parte di un partito.

⁷² Esula da questo studio, invece, esaminare se e in che misura le argomentazioni offerte dagli *amici curiae* siano state utilizzate e valorizzate dalla Corte nell'esame e nella risoluzione delle questioni di l.c. da essa affrontate. Per un primo tentativo si rinvia a M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., 135 ss. e L. PEDULLÀ, "Amicus curiae" ed "esperti", cit., 149 ss.

5. L'ascolto di «esperti di chiara fama».

L'ultima rilevante novità della riforma delle norme integrative del 2020 riguarda i poteri istruttori della Corte⁷³ ed è costituita dall'introduzione di un nuovo art. 14-*bis*, oggi art. 17, rubricato «Esperti», secondo cui «La Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni atinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l'autorizzazione del Presidente, le parti possono formulare domande agli esperti»⁷⁴.

Come la dottrina ha messo in luce in modo abbastanza concorde, la notevole genericità e lacunosità della disciplina normativa in tema di c.d. «diritto delle prove», la quale rimette la scelta circa l'*an* e il *quomodo* dell'esercizio dei poteri istruttori interamente all'apprezzamento discrezionale del giudice costituzionale, si è tradotta in un utilizzo decisamente parsimonioso nonché del tutto asistemico, intermittente e, pertanto, imprevedibile da parte della Corte dei propri poteri istruttori formali⁷⁵.

Significative, a tale riguardo, appaiono anche qui le parole del giudice costituzionale Nicolò Zanon quando, intervenendo nel Convegno del Gruppo di Pisa del 2017 «*La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*», aveva sottolineato come proprio la vaghezza e l'indeterminatezza delle disposizioni in tema di istruttoria, soprattutto circa le forme procedurali da seguire, fossero state tra le maggiori cause dello scarso ricorso del giudice

⁷³ In tema di poteri istruttori della Corte, v. per tutti: A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, 1335 ss.; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nel giudizio sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 521 ss.; G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno del «Gruppo di Pisa» svoltosi a Imperia, 12-13 maggio 1995, Torino, 1996, 245 ss.; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Atti del Seminario annuale del «Gruppo di Pisa» svoltosi a Parma il 19 marzo 2004, Torino, 2005; G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Atti del convegno annuale del «Gruppo di Pisa» svoltosi a Milano il 9 e 10 giugno 2017, Napoli, 2018; G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2016; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecno-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, 189 ss.; M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 3/2019, 321 ss.; V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte*, cit.; E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e «questioni tecniche»: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit.

⁷⁴ Il secondo comma, inoltre, aggiunge che «Il cancelliere avverte le parti costituite con modalità telematica almeno dieci giorni prima di quello fissato per l'adunanza in camera di consiglio». La riforma di cui alla delibera del 22 luglio 2021, oltre ad aver rinumerato l'art. 14-*bis* come art. 17, vi ha aggiunto un ultimo comma, a tenore del quale «La Corte può altresì disporre l'acquisizione da parte degli esperti ascoltati di documenti o di una relazione scritta, del cui deposito con modalità telematica viene data comunicazione alle parti costituite».

⁷⁵ Per una ricognizione esaustiva della casistica, v. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., 49 ss., che contava, dal 1956 al 2017, un totale di sole 47 ordinanze istruttorie pronunciate nei giudizi in via incidentale, fornendo poi un dettagliato quadro delle tipologie principali di tali provvedimenti, quanto all'oggetto e ai destinatari.

costituzionale ai suoi poteri istruttori formali⁷⁶, a favore invece di quelli cosiddetti “informali” o “interni”⁷⁷.

Tuttavia, il ricorso all’istruttoria informale, da un lato esclude completamente il contraddittorio delle parti sulla formazione della prova e sui suoi risultati, che rimangono nella sola conoscenza della Corte, nonostante il fatto che essi possano assumere un peso decisivo anche sull’esito della questione di l.c.; dall’altro, proprio per i suoi caratteri di “informalità”, difficilmente modalità e risultati di tale istruttoria vengono resi noti all’esterno o inseriti nelle motivazioni delle pronunce della Corte, determinando un’inevitabile opacità, almeno per questa parte, del procedimento decisionale del giudice costituzionale nei confronti dell’opinione pubblica. Tutto questo quando, al giorno d’oggi, come ormai più o meno unanimemente riconosciuto, il peso dei dati fattuali ha assunto un rilievo sempre più centrale anche all’interno dei giudizi sulle leggi, in particolare con l’aumento delle questioni coinvolgenti delicati profili di carattere tecnico-scientifico e la crescente attenzione per l’impatto finanziario delle decisioni della Corte⁷⁸.

Da queste esigenze è sorta la spinta che ha portato la Corte a introdurre il nuovo art. 14-*bis* e la disciplina del potere di audire “esperti di chiara fama”, anch’essa anticipata dal già ricordato “segnale” individuato nel Seminario di studio del 2018, in tal caso rappresentato più specificamente dalla relazione di Valeria Marcenò, significativamente intitolata “*La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*”⁷⁹.

La dottrina ha sottolineato come la Corte avrebbe potuto ricorrere a tale strumento, qualora ritenuto necessario, già sulla base della previgente disciplina in tema di poteri istruttori, proprio per la larghezza dei confini da essa delineati⁸⁰. L’esigenza presumibilmente avvertita dai giudici costituzionali, allora, non è stata tanto quella di dotarsi di un potere che prima non avevano, quanto quella di procedimentalizzarne in modo più preciso il ricorso a uno strumento istruttorio specifico, che evidentemente la Corte ha ritenuto meritevole di una disciplina a sé e

⁷⁶ Cfr. N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., 15 ss.

⁷⁷ Per tale distinzione, cfr. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio*, cit., 19, secondo cui con il primo termine dovrebbe farsi riferimento alle «ipotesi in cui i fatti che la Corte ritiene di dover acquisire sono indagati con strumenti diversi da quelli previsti dalla legge processuale, come la scienza privata del giudice o le informazioni assunte informalmente dal collegio o da taluni suoi membri (o dai loro assistenti) presso altri organi dello Stato», mentre con istruttoria “interna” si intende «quella affidata ad uffici della Corte stessa diversi da quelli le cui funzioni sono più strettamente connesse al supporto al singolo giudice».

⁷⁸ Come messo in luce in maniera estremamente chiara, nella Relazione introduttiva del Convegno del Gruppo di Pisa del 2017, da M. D’AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., 10 ss., richiamando le relazioni di A. IANNUZZI, “*Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*”, M. NISTICÒ, “*Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*” e M. TROISI, “*Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*”.

⁷⁹ La quale, in quella sede, aveva avanzato la proposta, decisamente vicina a quella poi fatta propria dalla Corte, di «individuare alcuni soggetti da sentire in qualità di «consulenti d’ufficio», ai quali sottoporre domande vertenti su aspetti e profili reputati indispensabili per l’arricchimento e la comprensione della questione di legittimità: il che potrebbe contribuire a colmare quelle mancanze conoscitive che le questioni tecniche naturalmente pongono, e a ridurre le situazioni in cui la ricostruzione rimane nella determinazione del solo giudice relatore e dei suoi assistenti di studio» (cfr. V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte*, cit., 404).

⁸⁰ Cfr. per esempio: A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 168; M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, cit., 415; R. ROMBOLI, *Alcune valutazioni introduttive*, in AA.VV., *La riforma delle norme integrative*, cit., 377-78;

dai contorni meno indefiniti. Ciò, a sua volta, sembrerebbe testimoniare l'importanza che, all'interno dei propri poteri istruttori, la Corte intende riconoscere ora a tale forma particolare di "consulenza tecnica"⁸¹, al fine di «ricevere apporti su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame»⁸², da parte di esperti di discipline specialistiche extragiuridiche⁸³, nella piena consapevolezza di quel rilievo sempre più decisivo delle questioni tecniche e scientifiche cui si faceva cenno prima.

Con riferimento alla prima prassi giurisprudenziale successiva alla codificazione di tale nuovo istituto, nel momento in cui si scrive il nuovo istituto ha trovato applicazione in un solo caso, il che rende senz'altro prematuro ogni tentativo di dare compiuta risposta ai diversi profili interpretativi che le disposizioni lasciano aperti⁸⁴. Si può, però, prendere atto di alcuni elementi interessanti che tale prima ipotesi applicativa ha fatto emergere.

Si tratta della controversa questione che riguardava la legittimità costituzionale delle cc.dd. POER (posizioni organizzative di elevata responsabilità) all'interno delle Agenzie fiscali, decisa con sentenza n. 164 del 2020⁸⁵.

La Corte, in tal caso, ha ritenuto necessario ascoltare due esperti al fine di «“acquisire ulteriori e specifiche informazioni in relazione alle esigenze organizzative delle Agenzie fiscali, alle mansioni assegnate al personale e alle modalità di selezione dello stesso”»⁸⁶.

Il primo dato a risaltare è di tipo negativo: la Corte ha scelto di non pubblicare l'ordinanza istruttoria di convocazione degli esperti – nonostante essa fosse stata pubblicizzata

⁸¹ Le virgolette segnalano l'utilizzo assolutamente atecnico con cui si è voluto fare riferimento a tale istituto. D'altronde, prima della riforma del 2020, A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 168, sosteneva che la forma più adatta per l'acquisizione del parere di esperti sarebbe stata l'audizione di testi e non la consulenza tecnica, in quanto quest'ultima «sembra attagliarsi piuttosto ad un giudizio che attenga a vicende e rapporti concreti».

⁸² Sono le parole di M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte*, cit., 3.

⁸³ Nonostante la genericità del riferimento fatto dalla disposizione avrebbe potuto far pensare che al suo interno potessero rientrare anche "esperti di chiara fama" in materie giuridiche, l'intenzione opposta della Cortelegislatore è resa esplicita dalla stessa Relazione della Presidente sull'attività della Corte nel 2019, laddove si afferma, per ben due volte, che i soggetti da audire sulla base della nuova disposizione dovranno essere esperti di «altre discipline», ad esclusione dunque di quelle su cui ad essere periti sono gli stessi giudici della Corte, ovvero quelle giuridiche, coerentemente con il principio *iura novit curia* (cfr. M. CARTABIA, *ivi*).

⁸⁴ Si pensi, per esempio: al numero e alla scelta degli esperti da ascoltare, nonché alla motivazione su di essa; alla possibilità di un'attivazione del potere di convocazione anche su stimolo o istanza delle parti; alla pubblicità data all'ordinanza di convocazione e alla verbalizzazione della camera di consiglio in cui vengono ascoltati gli esperti; alla valorizzazione delle risultanze emerse dall'audizione all'interno dell'argomentazione della pronuncia di merito.

⁸⁵ Per un commento critico molto approfondito, anche sotto lo specifico profilo dell'utilizzo dello strumento ex art. 14-bis n.i., v. G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale tra "posizioni organizzative di elevata specializzazione" e dirigenza pubblica: la 'prima volta' degli "esperti di chiara fama" in una decisione che non convince*, in *Ambienteditutto.it*, 4/2020.

⁸⁶ Come si legge nel comunicato stampa del 28 febbraio 2020, dal titolo «Agenzie fiscali: la Consulta convoca due esperti sulle POER e restituisce gli atti al giudice sulle POT», visionabile sul sito *web* della Corte costituzionale. Le parole citate, tuttavia, all'interno dello stesso comunicato erano riportate tra virgolette, facendo intendere, dunque, che si trattava delle parole utilizzate dalla stessa ordinanza istruttoria della Corte. L'audizione era stata inizialmente fissata per la camera di consiglio del 23 marzo 2020, ma dopo esser stata rinviata a nuovo ruolo a causa dell'emergenza sanitaria derivante da COVID-19, è stata nuovamente fissata, con decreto della Presidente della Corte costituzionale del 28 aprile 2020, alla camera di consiglio del 27 maggio 2020, quando si è potuta finalmente svolgere.

all'esterno anche con un comunicato stampa⁸⁷ – nemmeno in calce alla pronuncia definitiva. Il che sembra rappresentare, da un lato, un passo indietro anche rispetto a quanto la Corte stessa aveva operato con la sent. n. 197 del 2019, in allegato alla quale era stata pubblicata la ricca ordinanza istruttoria disposta contestualmente ad essa⁸⁸, andando finalmente incontro a un'esigenza di pubblicità di tale tipologia di ordinanze che la dottrina auspicava da anni⁸⁹. Al tempo stesso, ciò rappresenta anche un segnale contraddittorio con la *ratio* di apertura alla società civile che la Corte ha assunto a paradigma della riforma delle n.i., *ratio* che avrebbe dovuto suggerire di rendere più agevole e trasparente almeno la conoscenza del contenuto e delle motivazioni dell'ordinanza con cui la Corte ha deciso di ascoltare determinati esperti, visto che poi l'audizione stessa avviene nella riservatezza della camera di consiglio⁹⁰.

A quanto consta, peraltro, nella stessa ordinanza di convocazione la Corte non spende alcuna parola per motivare le ragioni per cui la scelta di ascoltare degli esperti di chiara fama sia ricaduta proprio sui due soggetti indicati, dei quali sono forniti solo i nominativi⁹¹.

⁸⁷ Il che lascia particolarmente perplessi: da un lato, si sceglie addirittura di emanare un comunicato stampa per annunciare all'opinione pubblica che «È la prima volta in assoluto che la Corte costituzionale dispone la convocazione di "esperti"»; dall'altro, qualora un esponente di quell'indefinita opinione pubblica, magari incuriosito dall'altisonante comunicato stampa, volesse andare al di là di esso, per verificare come la Corte abbia concretamente fatto esercizio di questo strumento inedito, non troverebbe nulla, né l'ordinanza ivi annunciata, né un resoconto o un riferimento all'interno della sentenza definitiva, come si dirà a breve. L'impressione che ne potrebbe così ricavare il curioso cittadino, perlomeno sotto questo specifico profilo, rischierebbe di risultare abbastanza distante dall'obiettivo della Corte di apparire aperta e trasparente al pubblico.

⁸⁸ Su cui v. G.P. DOLSO, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2020; G. RAGONE, *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Oss. AIC*, n. 1/2020, 237 ss.). In tale occasione, la Corte sembrava voler finalmente invertire la prassi, affermatasi a partire dal 1987 (non casualmente, nel periodo segnato dall'obiettivo dello smaltimento dell'arretrato), di non pubblicare le ordinanze istruttorie, nemmeno in allegato alla pronuncia definitiva. La questione oggetto dell'ordinanza istruttoria è stata poi decisa con la sentenza n. 62 del 2020.

⁸⁹ V. per tutti M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1045 ss.

⁹⁰ Proprio a fini di maggiore trasparenza, A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Oss. AIC*, 2/2020, 19, ha sottolineato come sarebbe stato auspicabile che l'audizione degli esperti avvenisse in udienza pubblica, piuttosto che in camera di consiglio. Peraltro, nel caso in esame, l'audizione si è svolta senza verbalizzazione, dal momento che l'ordinanza, secondo quanto riportato da G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale tra "posizioni organizzative di elevata specializzazione"*, cit., 14, disponeva che l'audizione «avverrà solo in forma orale e sarà videoregistrata ad uso esclusivo della Corte».

⁹¹ Si tratta del professor Elio Borgonovi e del dottor Vieri Ceriani. L'assenza di motivazione al riguardo appare criticabile soprattutto se si considera che una delle maggiori preoccupazioni espresse dalla dottrina con riferimento al nuovo istituto si concentrava proprio sulla delicatezza della scelta degli "esperti di chiara fama" da audire, dal momento che ogni settore scientifico-disciplinare risulta percorso da una pluralità di visioni e scuole di pensiero, cosicché «la scelta di questo o quell'esperto è fatalmente percepita come non innocente e alla Corte si potrebbe sempre rimproverare, dall'esterno, di aver optato per un indirizzo invece che per un altro sulla base di un pre-giudizio» (così M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., 416-17). D'altronde, la stessa ex Presidente della Corte, in M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, 1/2017, 11, aveva ammesso, nell'individuare le cause dello scarso utilizzo dei poteri istruttori da parte della Corte, che «poiché anche le conoscenze scientifiche e tecniche sono spesso controverse e sono esse stesse oggetto di divergenze di opinioni, nell'accingersi a chiedere informazioni la Corte fatica ad individuare soggetti neutri, disinteressati, non coinvolti nell'esito delle decisioni poste al suo esame».

Nel caso di specie, peraltro, sembrerebbe che tali timori della dottrina non siano stati del tutto fugati. Se la scelta di convocare due esperti (e non uno solo) appare senz'altro apprezzabile, sembrano emergere dubbi sul fatto che i soggetti prescelti potessero esprimere effettivamente il pluralismo di opinioni esistente nel loro campo di

Accanto a ciò, l'osservatore deve prendere atto che, anche nella stesura della decisione di merito, i riferimenti all'audizione degli esperti nell'*iter* argomentativo sono pressoché nulli. L'unico riferimento è del tutto incidentale e marginale⁹², sicché, come è stato detto, «delle due l'una: o l'audizione non ha minimamente influito sulla decisione; oppure ha fornito elementi utili che però sono stati in qualche modo fatti propri dalla Corte senza dare atto delle acquisizioni istruttorie e della loro funzionalità rispetto alla decisione finale della *quaestio*. In entrambi i casi il primo esperimento di tale inedito mezzo istruttorio non sembra aver lasciato alcun segno, almeno visibile, nella cornice della motivazione della sentenza»⁹³.

Come detto, quella cui si è fatto cenno è stata solo la prima ipotesi in cui la Corte ha fatto ricorso all'audizione di esperti, e occorrerà il consolidarsi di una prassi giurisprudenziale, attraverso casi numericamente più consistenti, per ricavare indicazioni più chiare sulla conformazione "vivente" del nuovo istituto. Tuttavia, è senz'altro auspicabile che la giurisprudenza che si formerà riveda e corregga i diversi punti critici che la prima applicazione ha fatto emergere, soprattutto sotto i profili della pubblicità dell'ordinanza e della trasparenza sia delle motivazioni alla base del ricorso a tale strumento istruttorio, sia delle risultanze dello stesso ai fini dell'esito del giudizio.

A dire il vero, successivamente alla causa riguardante le POER appena richiamata, vi è stata una seconda ipotesi in cui la Corte ha proceduto all'audizione di soggetti qualificati. Si tratta dell'ordinanza istruttoria n. 79 del 2021, emessa nell'ambito di un giudizio in via principale deciso con sentenza n. 220 del 2021, in tema di trasferimenti statali in favore dei Comuni.

Tuttavia, in modo apparentemente sorprendente, in tale caso la Corte ha scelto di disporre l'audizione senza richiamare il corrispondente e specifico potere attribuito dall'allora art. 14-*bis* n.i., bensì avvalendosi dei suoi più generali poteri istruttori di cui all'art. 12 n.i. (oggi art. 14), ai sensi del quale «La Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione».

A ben vedere, però, l'ordinanza istruttoria in questione si concentra pressoché esclusivamente sulla richiesta di una serie di informazioni, da far pervenire tramite relazioni scritte,

competenza, se è vero che, come sottolinea G. TROPEA, *La Consulta salva "il Re Pallido" nell'annosa vicenda delle cd. Poer (posizioni organizzative a elevata responsabilità) presso l'Agenzia delle Entrate*, in *Oss. AIC*, 6/2020, 506, l'audizione «ha coinvolto esperti notoriamente in linea con le impostazioni di fondo del *New Public Management*», la quale è solo una delle scuole di pensiero in tema di gestione e organizzazione delle amministrazioni pubbliche, peraltro molto criticata da impostazioni e dottrine differenti.

⁹² Cfr. Corte cost., sent. n. 164 del 2020, punto 7 Cons. in diritto, in cui la Corte riporta semplicemente che gli esperti, nella camera di consiglio, hanno «più volte sottolineato» che anche organizzazioni internazionali quali l'OCSE e il FMI si sono espresse nel senso che la riorganizzazione delle Agenzie fiscali, operata nel tempo dalla disciplina in materia, nella misura in cui risulta «improntata a criteri di snellimento e agilità operativa», è «ritenuta più consona alla naturale dinamicità dei rapporti economici nazionali ed internazionali, con cui esse istituzionalmente si confrontano, e più idonea al raggiungimento di obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di questo settore».

⁹³ G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale tra "posizioni organizzative di elevata specializzazione"*, cit., 15-16. Peraltro, nel commento citato, l'Autore ha espresso numerose critiche anche nei confronti dei quattro quesiti formulati nell'ordinanza di convocazione, mettendo in luce, da un lato, la natura in gran parte giuridica delle questioni ad essi sottese; dall'altro, il loro scarso nesso di strumentalità rispetto alla decisione di merito che la Corte avrebbe dovuto adottare, come sembra confermato proprio dalla pressoché totale assenza di riferimenti alle opinioni degli esperti all'interno dell'*iter* argomentativo della pronuncia.

da parte del Ragioniere generale dello Stato, del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e del Presidente della Corte dei conti. Solo in chiusura, si aggiunge lacericamente che la Corte ritiene inoltre opportuno, «data la complessità delle questioni», «disporre la convocazione in audizione del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente dell'IFEL», fissando a tal fine apposita camera di consiglio in data 24 giugno 2021. L'audizione, dunque, è disposta solo in via ancillare e ulteriore rispetto alla richiesta di informazioni scritte che costituisce il cuore dell'ordinanza, lasciando l'impressione che sia a causa di questo ruolo "gregario" rispetto a una richiesta istruttoria ben più ricca e articolata che la Corte abbia scelto di includerla quale ulteriore declinazione del medesimo provvedimento ex art. 12 n.i., invece di ricorrere allo specifico istituto di cui all'art. 14-*bis*⁹⁴. Il che, tuttavia, ha perlomeno permesso che in questo caso, a differenza del precedente del 2020, la richiesta di audizione abbia potuto trovare spazio in un'ordinanza numerata e regolarmente pubblicata.

Questa volta, inoltre, la sentenza di merito ha dedicato più volte attenzione, all'interno dei propri passaggi argomentativi, alle dichiarazioni effettuate dagli esperti – e in particolare dal Ragioniere generale – nel corso delle audizioni, mostrando di averne ricavato dati e informazioni utili ai fini della decisione delle diverse questioni sottoposte al suo esame⁹⁵, il che rappresenta senz'altro un altro passo avanti rispetto a quanto si è visto nel caso della sent. n. 164 del 2020.

In conclusione, l'ipotesi adesso ricordata, se non può essere letta come un segnale di ripensamento da parte della Corte circa l'utilità del ricorso alla "nuova" audizione di esperti – la cui previsione, d'altronde, è stata confermata dalla successiva riforma integrale delle n.i. del luglio 2021 – quantomeno conferma come la possibilità di ricorrere a tale mezzo istruttorio fosse possibile già prima della riforma del gennaio 2020 e resta possibile tutt'oggi anche prescindendo dalle specifiche previsioni dell'art. 17 (già 14-*bis*) n.i. Il che, dunque, testimonia come la Corte goda, anche con riferimento allo specifico istituto dell'audizione di soggetti qualificati, di un'ampia elasticità e discrezionalità nella scelta dei provvedimenti istruttori – e delle relative modalità procedurali – con cui disporre e acquisire l'audizione, a seconda di quanto volta per volta ritenuto dal Collegio più confacente alle esigenze processuali concrete.

6. Brevi notazioni conclusive.

Come si è detto nelle considerazioni introduttive, nonostante la Corte goda del potere, unico nel suo genere nel nostro ordinamento, di provvedere a concorrere alla disciplina della procedura dei propri giudizi in via autonormativa, essa ne ha fatto un uso sempre molto accorto, seguendo un'impostazione regolamentare che si può definire "minimalista".

⁹⁴ Peraltro, come nota G.P. DOLSO, *Note sulla nuova versione delle norme integrative per i giudizi davanti alla corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2022, 563 ss., un peso significativo in tale scelta della Corte può aver avuto anche il fatto che la versione dell'art. 14-*bis* vigente *ratione temporis* non faceva cenno alla possibilità di acquisire relazioni scritte da parte degli esperti ascoltati, come invece è stato espressamente previsto (al già ricordato art. 17, comma 3, n.i.) con la modifica apportata alle n.i. nel 2021.

⁹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 220/2021, punti 5.1, 5.2.2 e 5.3.2 Cons. in diritto.

D'altronde, sembra esservi una ragione precisa alla base di tale filosofia, ed è la volontà della Corte di lasciare pressoché impregiudicati nella loro latitudine gli ampi margini di manovra per l'operare di un diritto di matrice giurisprudenziale che il carattere "aperto" e incompleto delle fonti scritte del suo processo – da quelle costituzionali alla legge n. 87 del 1953 fino, appunto, alle sue stesse norme integrative – le regala.

In questo scritto si è analizzato il rapporto tra orientamenti giurisprudenziali e norme integrative alla luce dell'importante riforma di quest'ultime operata dalla Corte nel gennaio 2020, la quale si è occupata di alcuni di quei temi cruciali (quali l'intervento di terzi, gli *amici curiae* e i poteri istruttori) su cui la dottrina da tempo segnalava la necessità di un intervento in sede autonormativa.

L'esame di tale riforma ha cercato di porre in luce i profili di continuità o discontinuità dei suoi diversi contenuti nel rapporto circolare con le "regolarità" giurisprudenziali che li hanno preceduti e quelle che li hanno seguiti anche se, con riferimento a quest'ultimo aspetto, il poco tempo passato dall'entrata in vigore delle modifiche rende ancora prematuro qualsiasi tentativo di bilancio.

Quel che, però, sembra possa dirsi all'esito dell'analisi compiuta è che, nonostante alcuni indubbi irrigidimenti (come quello derivante dalla codificazione dell'orientamento consolidato in tema di intervento di terzi), anche quest'ultima riforma appare coerente con la filosofia "minimalista" che tradizionalmente contraddistingue l'utilizzo dei poteri di autonormazione della Corte. Come si è osservato, infatti, anch'essa fa abbondante ricorso a nozioni e concetti generici e indeterminati, lasciando notevoli problemi aperti, se non vere e proprie lacune, cosicché quella volontà di «lasciare largo campo all'esperienza giurisprudenziale», espressa dai giudici costituzionali nella redazione originaria delle norme integrative, emerge senz'altro quale elemento caratteristico anche della novella del 2020.

È il caso, come si è detto, dei concetti e dei requisiti che perimetrano la figura degli *amici curiae*, i quali lasciano alla Corte (o meglio, al suo Presidente, sentito il giudice relatore) un'ampia discrezionalità nella loro concreta conformazione "vivente". È il caso, inoltre, dell'istituto dell'audizione di esperti: non solo la sua scarna disciplina ha lasciato aperte numerose questioni controverse, ma, come si è visto, la sua codificazione nemmeno impedisce alla Corte, qualora lo ritenga preferibile, di disporre l'ascolto di soggetti qualificati prescindendo del tutto dal nuovo articolo delle n.i. e utilizzando, invece, i suoi più ampi e generali poteri istruttori ex art. 14 (già 12) n.i.

Così, il moto circolare che va dalle norme integrative ai precedenti processuali, dalle "regole" scritte alle "regolarità" giurisprudenziali, ha modo di perpetuarsi e di mostrare ancora una volta, nelle sue dinamiche effettive, quel favore della Corte nei confronti di una disciplina che lasci ampi margini di manovra, per la sua integrazione e concreta conformazione, all'operare agile e flessibile della propria giurisprudenza.