

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

GIAN LUCA CONTI*

Sommario

1. Premessa. – 2. Il piano tecnico processuale: l'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il "nuovo" art. 4⁷. – 3. Il piano tecnico processuale: l'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il "nuovo" art. 4 bis e la novella dell'art. 4³. – 4. Il piano tecnico processuale: l'*amicus curiae*. – 5. Il piano tecnico processuale: le audizioni degli esperti. – 6. Il piano tecnico processuale: *quisquillie*. – 7. Il passaggio dall'incidentale ai giudizi in via di azione. – 8. Norme integrative e ammissibilità del referendum abrogativo. – 9. Questioni di diritto intertemporale. – 10. Alcune preoccupazioni su di un tema di rinnovato interesse. – 11. Legittimazione della Corte costituzionale e apertura alla società civile. – 12. Postilla pignola.

Abstract

The essay analyses the changes made by the Constitutional Court in January 2020 to the "supplementary rules" ("Norme Integrative") for judgments before the Court itself. In particular, it focuses on the procedural innovations (the discipline of the intervention of third parties in the constitutional review, the hypotheses of "amicus curiae", the introduction of the possibility of expert hearings), by one side, placing them within the framework of some recent and innovative rulings that have raised perplexities among the authors as far as it is concerned the "freedom" with which the Court interprets its procedural forms, and by the other, reading them both in the key of a progressive and innovative opening of the Constitutional Court to civil society and as a new and further form of legitimacy in the system of the form of the State.

Suggerimento di citazione

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*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.
Contatto: gianluca.conti@unipi.it

1. Premessa

La Corte costituzionale ha, con deliberazione 8 gennaio 2020 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio 2020 e annunciata al pubblico con il comunicato stampa dell'11 gennaio 2020, introdotto alcune significative modifiche alle norme integrative con cui la sua autonomia costituzionale concorre a definire le regole processuali che si applicano ai giudizi costituzionali, ai sensi degli artt. 14¹ e 22², legge 87/1953.

Queste modifiche si muovono sul piano tecnico – processuale e, perciò, sono destinate ad avere un impatto sul processo costituzionale ma, nello stesso tempo, consentono di svolgere alcune riflessioni sulla evoluzione del ruolo della Corte costituzionale nella forma di governo e, perciò, sulla sua legittimazione nel sistema.

Sul piano tecnico processuale, le modifiche riguardano:

- Una accurata disciplina e regolamentazione dell'intervento nel processo costituzionale da chi vi abbia interesse e titolo (artt. 4⁷ e 4 bis delle norme integrative come modificate dalla deliberazione 8 gennaio 2020);
- L'introduzione dell'intervento da parte di terzi soggetti (formazioni sociali senza scopo di lucro e soggetti pubblici che sono titolari di un interesse collettivo coinvolto dall'affare in trattazione, definiti *amici curiae*: art. 4 ter);
- La possibilità per la Corte in camera di consiglio di ascoltare esperti quando la soluzione della questione da decidere coinvolge questioni di carattere specialistico (art. 14 bis);
- Le modalità di discussione orale in udienza pubblica (art. 16²).

Tutte queste modifiche si applicano ai giudizi in via incidentale, ai giudizi di legittimità costituzionale in via principale (art. 23) e ai conflitti fra enti (art. 24⁴) nonché fra poteri dello Stato (art. 25⁴), attraverso il richiamo nella disciplina dei giudizi in via di azione a quella sul giudizio incidentale di cui viene perciò confermato il carattere paradigmatico.

Non si applicano al giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, di cui si conferma il carattere eccezionale.

Sul piano intertemporale, le modifiche si applicano a tutti i giudizi pendenti alla data del 22 gennaio 2020, quando le modifiche apportate alle norme integrative sono state pubblicate in gazzetta ufficiale (art. 8 della deliberazione 8 gennaio 2020).

Come si vedrà al termine di queste pagine, con questa novella delle norme integrative, la sovrana autonomia della Corte costituzionale in campo processuale ha modificato significativamente i termini e il significato della propria giurisdizione cercando, vuoi attraverso la partecipazione al processo delle

opinioni di coloro che si sentono coinvolti dalla decisione della Corte, purché siano sintetici e abbiano qualcosa da dire, vuoi attraverso l'audizione degli esperti, quando le questioni trattate hanno bisogno di essere comprese anche su piani diversi da quelli più propriamente giuridici, una più forte legittimazione per le sue decisioni.

La Corte ha dimostrato di essere sin troppo consapevole del ruolo che svolge nelle dinamiche della forma di governo e ha ritenuto di rafforzare la legittimazione delle proprie decisioni aprendosi all'ascolto della società civile, come si legge nel comunicato stampa dell'11 gennaio 2020.

Lo ha fatto avvalendosi della propria autonomia costituzionale e, perciò, spingendo il proprio potere ben oltre la possibilità di definire le regole "interne" di funzionamento dell'organo, secondo una lettura tradizionale dell'autonomia riservata agli organi costituzionali, e avvicinandosi a una interpretazione del proprio potere regolamentare che pare essere ispirata all'autonomia regolamentare del Parlamento.

L'autonomia regolamentare del Parlamento può essere interpretata come una riserva di regolamento con cui l'art. 64¹, Cost. ha affidato alle Camere il compito di definire il proprio ruolo nella forma di governo adeguando la rigidità costituzionale allo spirito dei tempi e il rapporto fra Costituzione e diritto parlamentare è sicuramente uno dei temi più complessi e mutevoli con cui la scienza costituzionale è chiamata a confrontarsi¹.

Con questa novella, l'autonomia costituzionale della Corte ha dimostrato di considerare il proprio diritto processuale come oggetto di una riserva costituzionale di regolamento avente per oggetto la collocazione della Corte costituzionale nella forma di governo, affidando alla dottrina costituzionalistica il compito di discutere quanto un diritto processuale fondato sull'autonomia normativa del giudice che lo applichi giustifichi e legittimi le decisioni che produce più di un diritto processuale eteronomo.

2. Il piano tecnico processuale: l'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il "nuovo" art. 4⁷

Il settimo comma dell'art. 4 consolida un indirizzo giurisprudenziale che può essere considerato stabile da molto tempo, chiarendo, in via generale e astratta, che possono intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale solo i «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», ovvero coloro che avrebbero avuto titolo a partecipare al giudizio *a quo* perché titolari sia della legittimazione che dell'interesse al processo, per utilizzare le categorie classiche del

¹ Vedi, per tutti, L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018.

processo civile che formano i fluidamente dinamici archetipi della dottrina generale sul processo utilizzata dalla Corte².

Solo negli ultimi anni, la Corte ha avuto più occasioni per riaffermare questo principio: sentenze n. 30 del 2020 e allegata ordinanza dibattimentale; nn. 253, con allegata ordinanza dibattimentale, e 206/2019; nn. 180, 153 e 77 del 2018; 85 del 2017; 236, 221, 210, 71, 70 e 33 del 2015; ordinanze nn. 227 e 169 del 2016, 200 del 2015; ordinanze dibattimentali allegata alle sentenze nn. 194, 153, 151 e 120 del 2018, 250, 69, 35, 29 e 16 del 2017, 286, 243, 240, 214, 187, 173 e 2 del 2016, 221, 210, 178, 71 e 37 del 2015 e alle ordinanze nn. 206 e 115 del 2016, 200 e 39 del 2015³.

Sul piano quantitativo, lo studio dedicato al tema dell'intervento nel periodo 2015 – 2018 dal servizio studi della Corte costituzionale (facilmente reperibile in rete), segnala che nel 7,5% dei giudizi in via incidentale (43 su 573 decisioni), si è registrato l'intervento di un terzo.

Andando più indietro nel tempo, nelle ordinanze 262 e 264 del 2002, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'intervento di un soggetto che non sia parte nel giudizio *a quo* è ammissibile nella misura in cui esso vanti una «situazione giuridica individualizzata, riconoscibile quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica propria della parte intervenuta», il che non accade se i soggetti che spiegano l'intervento nel processo costituzionale in via incidentale sono «portatori di un interesse puramente riflesso a una determinata deci-

² La categoria dell'interesse ad agire con riferimento al processo costituzionale e in particolare l'atteggiarsi di questa categoria con riferimento alle azioni innominate di accertamento (sulle quali, già, L. LANFRANCHI, *Contributo allo studio dell'azione di mero accertamento*, Milano - Giuffrè, 1969) è stata oggetto dell'analisi di A. TEDOLFI, *Interesse ad agire, leggi elettorali e pregiudizialità costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 2017, num. 4-5, pag. 941.

³ L'apertura della Corte all'intervento di terzi, inizialmente negata da una interpretazione "marziale" (l'espressione è di F. SEVERA, *L'intervento del terzo nel processo costituzionale fra giurisdizionalità e politica*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, (21 gennaio 2019) dell'art. 25, legge 87/1953, per la quale le parti del giudizio *a quo* che intendessero costituirsi nel processo costituzionale dovevano essere intese come le parti effettivamente costituite nel processo a quo intese come «coloro che collaborano [alla] funzione» di interpretazione e applicazione della Costituzione affidata alla Corte (Corte cost. 75/1965), risale alla tormentata fine degli anni ottanta: Corte cost. 20/1982; 429/1991; 314/1991. Questa fase è ben approfondita dagli studi che, in quegli anni, la dottrina costituzionalista ha dedicato al tema dell'intervento nel giudizio in via incidentale: senza pretesa di esaustività: M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale: studio introduttivo*, Torino - Giappichelli, 1991; EAD., *La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo a quo) ad intervenire nel processo costituzionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, 385; EAD., *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino - Giappichelli, 1998, 27 e ss.; L. D'ANDREA, *Verso una democratizzazione del contraddittorio nel giudizio incidentale*, in *Giur. cost.*, 1994, 552 e ss.; ID., *L'intervento dei terzi interessanti e la tutela di interessi pubblici e diffusi nel giudizio incidentale*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 87 e ss.; P. BIANCHI, *Dal processo senza parti alla rappresentanza processuale degli interessi*, in *Giur. cost.*, 1994, 552 e ss.; ID., *La Corte ancora alla ricerca del suo contraddittorio*, ivi, 1995, 891 e ss.

sione di questa Corte sulla questione sollevata, per le possibili conseguenze che la soluzione del presente giudizio costituzionale potrebbe assumere circa l'interpretazione e applicazione della disciplina denunciata, nell'ambito dei giudizi di merito pendenti», ovvero in giudizi dalle caratteristiche analoghe, per *petitum e causa petendi*, e quindi anche per la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dinanzi alla Corte costituzionale, al giudizio *a quo*⁴.

Non è facile distinguere fra le due formule utilizzate dalla giurisprudenza della Corte: si tratta del progressivo e incrementale affinamento di un concetto. Non è facile capire la differenza fra chi è titolare di una *situazione giuridica individualizzata* su cui il processo costituzionale è destinato a incidere direttamente e che, perciò, ha pieno diritto al contraddittorio e chi, invece, è titolare di un *interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio*, senza pensare che, in entrambe le definizioni, si è dinanzi allo stesso istituto definito in maniera diversa e che questo istituto si avvicina molto all'interesse ad agire nelle azioni di mero accertamento⁵.

Sotto questo aspetto, la Corte ha chiarito, in termini generali e astratti, il significato della propria giurisprudenza definendo ammissibile l'intervento solo di chi è titolare di un interesse qualificato inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, ovvero chi aveva ragione e titolo di partecipare al giudizio *a quo*, essendo titolare di una situazione legittimante sul piano processuale che costituisce il riflesso di una situazione sostanziale

⁴ Vedi D. MONEGO, *Tutela degli interessi sovraindividuali, costituzione delle parti e ampliamento del contraddittorio nel giudizio in via incidentale*, in *Jus*, 2002, 289 e ss.; L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino - 2003; R. BORRELLO, *L'intervento del terzo nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio "analogo" sospeso senza remissione tra esigenze di tutela dell'incidentalità in senso esterno e garanzia del contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 2003, 1393. Ovviamente sul tema, sono utili e assai precisi, come sempre, gli Aggiornamenti sul processo costituzionale curati da Romboli e dalla scuola di Pisa.

⁵ Sull'interesse ad agire, in generale: F. INVREA, *Azione e interesse*, in *Riv. dir. proc. civ.* 1928, I, 339, per il quale l'art. 36¹, c.p.c. 1865 sarebbe stato una disposizione «esuberante, imprecisa, sorgente di confusione», e «nessuno sforzo di dottrina o di giurisprudenza varrà a dare a quel principio un'interpretazione precisa, un'applicazione pratica, un utile svolgimento». V. inoltre A. PROTO PISANI, *Dell'esercizio dell'azione*, in E. Allorio (diretto da), *Commentario del c.p.c.*, I, 2, Torino - Utet, 1973, 1073. La dottrina dell'interesse ad agire si è sviluppata con particolare riferimento alle azioni di mero accertamento perché nel mero accertamento occorre risolvere il problema di quando la semplice affermazione di un diritto, la sua esatta delimitazione, risponde a un bisogno di giustizia meritevole di apprezzamento sul piano processuale. Paiono, in questo senso, ancora decisamente attuali le osservazioni del Wach che ha elaborato la categoria del *Rechtsschutzbedürfnis*, letteralmente bisogno di tutela giuridica, componente essenziale del *Rechtsschutzanspruch*, cioè della concreta pretesa avanzata in giudizio dall'attore al fine di ottenere una pronuncia favorevole, idonea a rimuovere il pregiudizio patito dal diritto sostanziale: A. WACH, *Handbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, Leipzig 1885, part. 22 ss. Vedi B. SASSANI, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Rimini - Maggioli, 1983, 33 ss.; A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Padova - Cedam, 1955, 5 ss.; L. LANFRANCHI, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1972, 1120 ss.

sulla quale la decisione del giudice *a quo* è destinata a riflettersi in maniera “immediata e diretta”, ovvero riprendendo le formule con cui la dottrina processualcivilistica aveva traslitterato nella interpretazione dell’interesse ad agire il complesso dialogo sviluppatosi in Germania fra bisogno di giustizia (*Rechtsschutzbedürfnis*) e situazione sostanziale dedotta in giudizio (*Rechtsschutzanspruch*), ovvero fra *Anspruch* e *Klage*, sin dagli ultimi anni dell’Ottocento.

Si tratta della conferma di un modo di intendere il diritto processuale costituzionale per il quale le forme processuali sono funzionali alla garanzia dei diritti sostanziali e, perciò, devono essere tanto più certe quanto più l’oggetto della giustizia costituzionale sono i diritti e gli interessi legittimi, ovvero le diverse situazioni legittimanti che sono via via emerse dalla non sempre lineare evoluzione dell’ordinamento giuridico⁶.

Se, e nella misura in cui, il diritto processuale costituzionale ha come scopo la garanzia di una situazione giuridica soggettiva, allora, il processo costituzionale deve mostrare regole salde e la fermezza⁷ di queste regole è funzionale alla garanzia dei diritti, ai cui titolari non può essere negato ingresso nel processo costituzionale.

Si tratta, però, di un’impostazione che apre a un problema molto complesso da risolvere sul piano della autonomia del giudizio *a quo* rispetto al processo costituzionale. Il significato della pregiudizialità costituzionale, come sin da subito, afferrato dai processualisti che hanno dedicato le proprie energie a comprendere il ruolo della Corte costituzionale⁸, è infatti in una accurata separazione di competenze fra le due giurisdizioni: quella che solleva la questione di legittimità costituzionale è l’unico giudice del rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* mentre la Corte costituzionale è l’unico giudice della conformità a costituzione del parametro normativo che il giudice *a quo* deve interpretare e applicare per trasformare in volontà concreta di legge il bisogno di giustizia che è chiamato a soddisfare.

⁶ È l’impostazione sostenuta da R. ROMBOLI sin dal suo intervento al seminario pisano *La giustizia costituzionale a una svolta* del 1990 (*La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino – Giappichelli, 1991) e, ora, diffusamente in ID., *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 *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, ESI, pp. 2295 ss. ma vedi anche A. PIZZORUSSO, *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. Bessone (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino – Giappichelli, 1996, 149.

⁷ R. ROMBOLI (*Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, part. 607 e ss.) dubita tuttavia che lo sviluppo della giurisprudenza della Corte si muova sempre nella logica di un’affermazione forte del diritto processuale costituzionale e sottolinea la natura non sempre lineare di questo processo.

⁸ M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano – Giuffrè, 1957, cui *adde* E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell’Italia repubblicana*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012; R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano – Giuffrè, 1985.

Se è così, il criterio che la Corte ha elaborato per risolvere la questione dell'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non sembra poter essere condiviso fino in fondo.

La Corte, infatti, ha stabilito nell'art. 4⁷ delle norme integrative che l'intervento può essere considerato ammissibile solo se chi interviene è titolare di un interesse qualificato, ovvero di una situazione sostanziale cui l'ordinamento giuridico attribuisce una rilevanza in termini di aspettativa a un intervento giurisdizionale a carattere positivo, di bisogno di giustizia sostanziale, inerente in modo diretto e immediato con il rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ovvero che non può non essere oggetto di un intervento di delimitazione per effetto della sentenza che andrà a decidere il giudizio *a quo* (*Rechtsschutzbedürfnis*, nel linguaggio di Wach).

Si tratta, come si è accennato, di stabilire se chi interviene è, nel giudizio *a quo*, titolare di un'azione, e, in particolare, delle condizioni che ammettono e giustificano il suo intervento (legittimazione e interesse, nel linguaggio del processo civile).

Decidere sulle condizioni delle azioni, però, nella dogmatica chiovendiana, è decidere del merito della controversia perché chi è titolare delle condizioni dell'azione ha dimostrato il suo buon diritto⁹.

Di conseguenza, se la Corte per decidere sull'intervento spinge come è inevitabile che faccia la propria indagine sul rapporto sostanziale, per comprendere se l'interesse vantato da colui che spiega il proprio intervento nel processo è destinato a essere inciso in modo immediato e diretto dalla decisione sul rapporto controverso, ha la consistenza di una *Rechtsschutzbedürfnis*, è inevitabile che penetri nella cognizione del rapporto controverso, rischiando di interferire con la sfera di attribuzioni del giudice *a quo*, cui è, però, esclusivamente affidata questa decisione dalla logica stessa del meccanismo della incidentalità¹⁰.

Vale la pena osservare che il primo caso in cui la Corte ha utilizzato l'art. 4⁷ è l'ordinanza 37/2020, sulla quale si avrà più volte modo di tornare in queste pagine. In questa ordinanza, la Corte pare confermare che chi chiede di essere ammesso a partecipare al processo costituzionale senza essere una parte del giudizio *a quo* deve essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, chiarendo che il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti non riveste que-

⁹ Vedi G. CHIOVENDA. *Sull'eccezione*, in Id., *Saggi di diritto processuale civile*, I, Roma – Società Editrice Foro Italiano, 1930, p. 147.

¹⁰ In questi termini, cfr. F. BENELLI, *Il contraddittorio nel giudizio sulla legge*, in E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino - Giappichelli, 2008, 125 e ss., part. 127, che è fortemente critico sulle aperture della giurisprudenza costituzionale e auspica un ritorno alla lettura "marziale" dell'art. 25, legge 87/1953.

sta qualifica in quanto ente esponentiale della categoria che rappresenta, ma solo perché da una eventuale condanna nel giudizio *a quo* deriverebbe come conseguenza l'esercizio dell'azione disciplinare da parte dello stesso ordine, ovvero perché il rapporto dedotto nel giudizio *a quo* è il presupposto per l'esercizio di una funzione sostanzialmente amministrativa.

L'esercizio della funzione disciplinare, però, in questo caso, dipenderebbe dall'applicazione di una volontà astratta di legge della cui conformità a Costituzione il titolare della funzione disciplinare dubita e, nella sostanza, proprio il dubbio sulla conformità a Costituzione della norma che determinerebbe il presupposto per lo svolgimento della funzione disciplinare giustifica l'intervento.

In questa chiave di lettura, si ha un significativo allargamento delle maglie dell'intervento e un suo deciso allontanamento dal concetto di parte nel giudizio *a quo*. Il giudizio *a quo*, infatti, non vede alcuna possibilità per il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti di partecipare, non essendo né imputato, né parte lesa, ma costituisce unicamente il presupposto di fatto per l'esercizio (eventuale) della funzione disciplinare.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti ha un interesse immediato e diretto al corretto svolgimento del processo costituzionale e all'espunzione dall'ordinamento giuridico di una norma che considera incostituzionale e che potrebbe essere costretto ad applicare.

Sotto questo aspetto, l'ordinanza 37/2020 pare individuare una categoria molto singolare di soggetti che possono intervenire nel processo costituzionale, nella quale l'interesse alla giustizia costituzionale è assolutamente distinto dall'interesse al processo che giustificerebbe la partecipazione al giudizio nel corso del quale la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata.

Secondo questo indirizzo, l'interesse qualificato non è quello del titolare di una situazione soggettiva destinata a subire, in via immediata e diretta, le conseguenze della decisione del giudizio *a quo* con la consistenza di una *Rechtsschutzbedürfnis*, è un bisogno di giustizia costituzionale occasionalmente connesso con il giudizio *a quo*, ma del tutto autonomo dallo stesso.

Si deve sottolineare che Corte cost. 37/2020 non supera le osservazioni che si sono svolte con riferimento all'art. 4⁷, poiché richiama la precedente giurisprudenza e riafferma i principi che si è cercato di commentare¹¹. Sem-

¹¹ Si legge: *l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative stabilisce che «[n]ei 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 recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio a quo, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale (ex plurimis, ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 206 del 2019, e ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019, allegata alla sentenza n. 173 del 2019; ordinanza n. 204 del 2019); - in base a tale giurisprudenza, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare*

plicemente dilata ulteriormente la capacità dell'art. 4⁷ di sviluppare la propria capacità normativa, in termini che probabilmente meriteranno ulteriori riflessioni da parte della dottrina e che troveranno altre occasioni di commento nella giurisprudenza costituzionale, anche se forse il vero caso deciso da questa ordinanza era un problema di diritto intertemporale: le norme integrative che hanno introdotto l'intervento da parte degli *amici curiae* sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2020, l'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Prima serie speciale, n. 38 del 18 settembre 2019. L'art. 4 ter è entrato in vigore il 23 gennaio 2020 e prevede che l'intervento di cui all'art. 4 ter debba essere proposto entro venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta dell'ordinanza che ha sollevato la questione. Di conseguenza, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti non poteva avvalersi di questa opportunità perché i venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta erano già decorsi e in quel momento poteva solo proporre intervento come un terzo. La Corte ha risolto questo problema ammettendo l'intervento, con una sentenza complessa sul piano del diritto processuale ma molto ragionevole sul piano dell'equità.

In ogni caso, e al di là della critica che si è svolta sul merito di questo indirizzo giurisprudenziale, l'intervento sulle norme integrative svolto attraverso l'introduzione del settimo comma nel corpo dell'art. 4 ha il significato di una razionalizzazione di un indirizzo giurisprudenziale consolidato e la stessa esistenza di questo indirizzo giurisprudenziale, come pure il crescere del bisogno di giustizia costituzionale manifestato dal numero degli interventi nel processo costituzionale negli ultimi anni, dimostra la necessità di una razionalizzazione delle regole processuali, che pare essersi mantenuta nell'alveo tipicamente riservato alle norme integrative: l'art. 25, legge 87/1953 non chiarisce i termini entro i quali l'intervento di un terzo nel processo costituzionale può essere considerato ammissibile e la Corte può, perciò, ai sensi degli artt. 14¹ e 22², legge 87/1953 può intervenire nella disciplina del proprio processo attraverso una facoltà di integrazione delle norme processuali che vale a colmare una lacuna evidenziata dalla prassi e, sino a quel momento, colmata attraverso la giurisprudenza¹².

dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo (ex plurimis, ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza n. 253 del 2019); - rispetto all'istanza ora all'esame, non è pertanto sufficiente a legittimare l'intervento la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica rivestita dal CNOG.

¹² È lo schema suggerito da P. CARNEVALE, Intervento, in G. Famiglietti - E. Malfatti - P.P. Sabatelli (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino 2002, 292, il quale osserva che fra l'interpretazione del proprio diritto processuale offerta dalla Corte nella propria giurisprudenza e l'affermazione di una regola processuale per mezzo delle norme integrative vi è la generalità e astrattezza delle seconde che rendono molto più ragionevolmente prevedibile il futuro comportamento della Corte nella applicazione del proprio

3. Il piano tecnico processuale: l'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il "nuovo" art. 4 bis e la novella dell'art. 4³

Sempre sul piano tecnico processuale, la Corte ha modificato le norme integrative inserendo l'art. 4 bis e modificando di conseguenza il terzo comma dell'art. 4¹³, in cui è soppresso il riferimento alla necessità per la Corte di giudicare l'ammissibilità dell'intervento di terzi, poiché il giudizio sull'ammissibilità dell'intervento dei terzi è ora regolato dall'art. 4 bis.

L'art. 4 bis consolida nelle norme integrative le istruzioni del Presidente della Corte costituzionale 21 novembre 2018, prot. 61/B della cancelleria¹⁴.

Il nuovo art. 4 bis stabilisce che se l'interveniente intende accedere agli atti del giudizio *a quo*, deve formulare un'apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione attinente all'ammissibilità dell'intervento.

Questa istanza deve essere depositata insieme all'atto di intervento. Il Presidente, sentito il relatore, fissa con decreto la camera di consiglio in cui trattare la decisione sull'ammissibilità dell'intervento. Il decreto viene comunicato alle parti costituite che hanno dieci giorni dalla comunicazione del decreto per depositare sintetiche memorie limitate alla sola questione di ammissibilità dell'intervento. La Corte decide con ordinanza, cui si applicano le consuete forme di pubblicità.

Il primo aspetto su cui si può fermare l'attenzione è che nella struttura dell'art. 4 bis, il terzo che interviene deve decidere se il suo intervento ha bisogno o meno di prendere contezza degli atti processuali del giudizio *a quo*. Solo se l'interveniente intende consultare il fascicolo del giudizio *a quo* si applica l'art. 4 bis, altrimenti resta la disciplina previgente.

diritto (siamo in presenza di una «regola (asseritamente) generale», e non di fronte ad un semplice precedente giurisprudenziale, ossia ad una «regola suscettibile di essere enunciata una volta per tutte, e non delega permanente di bilanciamento»). L'esigenza di regolare il contraddittorio su di un piano generale e astratto è stata sottolineata da R. ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1992, 2605 ss.

¹³ Il testo del terzo comma come approvato dalla Corte con la deliberazione 21 febbraio 2008 prevedeva: «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».

¹⁴ Su cui vedi A. RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino - Giappichelli, 2019, part. 777, che criticamente osserva l'emergere di nuovi equilibri fra il principio monocratico e quello collegiale in seno alla Corte: il Presidente della Corte, infatti, con le proprie istruzioni alla Cancelleria avrebbe sacrificato (e ha sacrificato) il principio di collegialità della Corte, che sarebbe invece stato salvaguardato se fossero state modificate le norme integrative. La Corte facendo sostanzialmente proprie le istruzioni del suo Presidente e consolidandole nelle norme integrative pare avere fatto proprie le attente osservazioni di Ruggeri.

Tuttavia, dalla disciplina previgente è stato espunto l'inciso dell'art. 4³, che riservava alla Corte il compito di decidere sull'ammissibilità dell'intervento, di talché un interprete pignolo potrebbe pensare che la Corte si sia privata della possibilità di decidere sull'ammissibilità dell'intervento nel caso in cui l'interveniente non intenda accedere agli atti processuali ma ritenga, ed è la maggior parte dei casi, sufficiente la lettura dell'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

Si tratta di una interpretazione piuttosto speciosa e che è contraddetta dall'art. 4⁷, che si è appena commentato, e il cui valore generale e astratto non può che valere per ogni genere di intervento dinanzi alla Corte costituzionale.

In ogni caso, l'art. 4 bis introduce una dicotomia nella trattazione dell'intervento del terzo che non appare ragionevole, perché è possibile ritenere che la Corte, sin dalla sua prima giurisprudenza in materia, abbia inteso riunire la decisione sull'intervento del terzo alla decisione sul merito per non privarsi sul piano sostanziale dell'apporto collaborativo che il terzo poteva consegnare alla decisione della questione di legittimità costituzionale.

Tutte le sentenze che hanno deciso questioni di legittimità costituzionale in cui era intervenuto in terzo tengono attentamente conto delle sue ragioni nel Considerato in fatto e, in questo modo, dimostrano che la Corte, anche se successivamente ha dichiarato inammissibile l'intervento, era consapevole delle ragioni che il terzo aveva illustrato¹⁵.

Il meccanismo di cui all'art. 4 bis, invece, ha come conseguenza che il terzo esce dal processo costituzionale prima che questo sia maturo per la decisione e che, perciò, possa manifestare la sua opinione nella stringatezza che caratterizza inevitabilmente un atto di intervento chiamato a dimostrare in via prioritaria la sua legittimazione e il suo interesse.

¹⁵ Si prenda ad esempio Corte cost. 30/2020, che ha visto tenersi l'udienza pubblica di trattazione il 15 gennaio 2020 e la camera di consiglio decisoria il 30 gennaio 2020 ed è perciò l'ultima sentenza in cui la Corte ha deciso sull'intervento del terzo ai sensi di 4³, anziché di 4⁷, in un giudizio in via incidentale. Il par. 2 del Considerato in fatto dà ampiamente conto di quanto illustrato dagli intervenienti nella loro memoria di costituzione (ANCI Veneto e ANCE Veneto: la questione di legittimità costituzionale riguardava una norma della Regione Veneto che consentiva di derogare alle altezze massime degli edifici previste dal d.m. 1444/1968) mentre l'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza 30/2018 esclude l'intervento poiché «l'intervento di soggetti estranei al [...] giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019 e n. 217 del 2018, la prima con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019)».

Questa ordinanza applica letteralmente il principio normativo che la Corte ha consolidato nell'art. 4⁷ con la deliberazione 8 gennaio 2020 siccome espressione di un consolidato indirizzo giurisprudenziale.

La ragione di questa scelta può essere rintracciata nelle istruzioni del Presidente della Corte del 21 novembre 2018, nelle quali viene enfatizzata l'esigenza di rispettare la naturale riservatezza degli atti processuali¹⁶.

Ci si deve, però, chiedere se la riservatezza degli atti processuali giustifichi l'emersione di due diversi modelli processuali per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento e, forse, sarebbe stato preferibile stabilire che, siccome gli atti del processo *a quo*, appartengono al giudice *a quo* e solo il giudice *a quo* può decidere quali sono i soggetti che hanno titolo a partecipare al giudizio *a quo*, questi atti non possono essere messi a disposizione degli intervenienti.

Altra e diversa questione riguarda la struttura dell'incidente procedimentale che decide sull'ammissibilità dell'intervento del terzo che chiede di accedere al fascicolo.

Come si è accennato, in questo procedimento, si ha una camera di consiglio e le Parti possono depositare delle sintetiche memorie limitate alla sola ammissibilità dell'intervento entro dieci giorni dal momento in cui ricevono il biglietto di cancelleria che fissa la camera di consiglio.

Niente si dice sulla possibilità delle Parti di partecipare alla Camera di consiglio illustrando oralmente le proprie ragioni e, in assenza di una prassi sul punto, pare che questa possibilità non sia prevista¹⁷.

¹⁶ Nelle Istruzioni di Lattanzi, che risponde a una richiesta di chiarimenti della Cancelleria, si legge: "deve essere ricordato che, ai sensi del primo comma dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953, «Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, salvo per i giudizi sulle accuse [...], si osservano in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale». Tale rinvio, come è noto, va inteso attualmente come rinvio al cod. proc. amm. (ex plurimi, Corte cos. sentenze n. 59 del 2018; 144 del 2015, n. 161 e n. 85 del 2012; ordinanza n. 101 del 2017) e, quindi, nella specie ai sopra menzionati art. 6 e 7, disp. att. cod. proc. amm., che si riferiscono solo alle parti come soggetti processuali titolari del diritto di accedere agli atti processuali diversi dalle decisioni e dagli altri provvedimenti del giudice" di talché "solo la valutazione positiva di ammissibilità effettuata dalla Corte (ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) legittima il soggetto interveniente ad agire nel giudizio di legittimità costituzionale e ad esaminare tutti gli atti del giudizio stesso".

Ma è il passaggio immediatamente successivo che svela la ragion d'essere della posizione della Corte: "Tale impostazione sistematica appare, poi, coerente con la riservatezza che, nei limiti di legge, deve presidiare ogni processo, al fine di impedire a terzi (che, in ipotesi potrebbero strumentalmente e pretestuosamente presentare atti interventi inammissibili) l'ingiustificato accesso a informazioni e dati sensibili o giudiziari affidati a documenti acquisiti nel processo e che non sono destinati ad essere divulgati o comunque ad essere resi pubblici. Diversa è l'ipotesi di soggetti già facenti parte del giudizio principale, che si costituiscano fuori termine nel giudizio di costituzionalità: infatti, l'originaria loro partecipazione al giudizio *a quo* esclude la qualità di terzi (almeno ai fini del giudizio di legittimità costituzionale) e fa venire meno la sopra evidenziata esigenza di riservatezza".

¹⁷ In questo pare orientata Corte cost. 37/2020 che pare essere la prima ordinanza resa ai sensi dell'art. 4 bis delle norme integrative e che ha considerato ammissibile l'intervento del Consiglio dell'Ordine dei Giornalisti in una questione di legittimità costituzionale in materia di diffamazione a mezzo stampa in virtù delle conseguenze che una eventuale condanna avrebbe avuto sul procedi-

Il significato dell'art. 4 bis è ben evidenziato da Corte cost. 37/2020: la decisione sull'ammissibilità dell'intervento è tipica del processo costituzionale e distante dal modello del processo civile, che è strutturalmente nemico delle sentenze non definitive, o dalle ruvidezze del processo amministrativo, la cui stessa struttura orienta verso la concentrazione delle questioni nell'unica udienza di trattazione e, perciò, nella sentenza che, normalmente, decide il ricorso in trattazione.

Attraverso di essa, la Corte definisce l'interesse qualificato di cui il terzo è portatore, costruisce la *Rechtsschutzbedürfnis*, che lo sorregge, e perciò decide circa l'esistenza di una situazione legittimante di cui enuncia i confini. Nel caso di 37/2020, la Corte ha esattamente ricostruito l'interesse qualificato di cui può essere portatore il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, nei termini che si è cercato di illustrare anche nella loro particolarità. In altre ordinanze, dovrà stabilire se quel determinato terzo è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio e la sua precisione, l'attenzione con cui la Corte andrà ad approfondire la natura di questo interesse, il valore normativo delle disposizioni che lo prendono in considerazione, il rapporto fra l'interesse così ricostruito e il rapporto dedotto nel giudizio *a quo* potranno determinare il sorgere di delicate interferenze fra la costruzione del rapporto giuridico processuale ad opera del giudice chiamato a risolvere il bisogno di giustizia che ha fatto sorgere la questione di legittimità costituzionale e l'ordinanza della Corte.

Ma di questo si è già detto.

4. Il piano tecnico processuale: l'*amicus curiae*

Il comunicato stampa 11 gennaio 2020 lo considera una delle maggiori novità introdotte alla disciplina del processo costituzionale dalla deliberazione 8 gennaio 2020¹⁸ e non è inutile osservare che la riflessione su questo istituto è stata sollecitata dalla stessa Corte che ha organizzato un seminario su “Inter-

mento disciplinare di competenza dell'ordine. Nella ordinanza, infatti, non si fa menzione di alcun intervento in camera di consiglio.

¹⁸ All'art. 4 ter, sono dedicati quattro capoversi sui sette che compongono il comunicato stampa e in essi si legge: «Anche la società civile, d'ora in poi, potrà far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale. - Lo ha deciso la Consulta con una delibera dell'8 gennaio 2020, modificando le norme che regolano i suoi giudizi. Le modifiche entreranno in vigore con la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. - In particolare, il nuovo articolo 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio. - La Consulta, in linea con la prassi di molte Corti supreme e costituzionali di altri Paesi, si apre così all'ascolto dei cosiddetti amici curiae: soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative.»

venti di terzi e ‘amici curiae’ nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali” in data 18 dicembre 2018¹⁹.

In sintesi, le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali portatori di interessi diffusi o collettivi attinenti alla questione di legittimità costituzionale possono presentare alla Corte una opinione scritta entro venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta della ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

Queste opinioni non devono superare le 25.000 battute, inclusi gli spazi e viene inviata per posta elettronica alla cancelleria della Corte che deve confermare di averla ricevuta sempre per posta elettronica.

Il Presidente della Corte ammette le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità.

Le opinioni ammesse sono pubblicate sul sito della Corte costituzionale e le Parti del processo costituzionale sono avvisate dell’ordinanza che ha ammesso le opinioni almeno trenta giorni della pubblica udienza o della camera di consiglio in cui viene trattata la questione di legittimità costituzionale.

L’ultimo comma dell’art. 4 ter specifica che i soggetti le cui opinioni sono state ammesse non sono considerati parti del processo costituzionale e non possono accedere agli atti del giudizio, di talché la loro attività processuale si esaurisce nel momento in cui ricevono la mail con cui la cancelleria della Corte le avvisa che la loro opinione è stata ricevuta.

La prima osservazione che si può svolgere riguarda il ruolo del Presidente della Corte costituzionale nell’incidente che ha per oggetto la decisione sull’ammissibilità delle opinioni presentate²⁰.

Si tratta di un potere che il Presidente esercita dopo avere ascoltato il giudice relatore e quindi che si pone al di fuori del circuito collegiale normalmente previsto per le decisioni della Corte dall’art. 16, legge 87/1953. Inoltre, questo potere è esercitato *inaudita altera parte*: mentre l’art. 4 bis, terzo comma, norme integrative stabilisce che le Parti costituite nel processo costituzionale possano presentare memorie circa l’intervento di terzi nel processo costituzionale, il Presidente decide autonomamente ma con il supporto del

¹⁹ Sul tema, vedi P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in giurcost.org, 1/2019 mentre in generale sull’istituto nel diritto comparato, B. Barbisan, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Rivista AIC*, 4/2019.

²⁰ Il rafforzamento del ruolo presidenziale è stato già evidenziato nella riforma delle norme integrative del 2008: E. LAMARQUE, *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2009; A. RAUTI, *Le nuove ‘norme integrative’ della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2010; N. SAIITA, *I procedimenti in camera di consiglio nel nuovo regolamento di procedura davanti alla Corte costituzionale (Prime impressioni a caldo)*, in *Giust. amm.*, 1/2009.

giudice relatore, che lo stesso Presidente ha designato nel termine di cui all'art. 7, norme integrative, ovvero dopo che è scaduto il termine per il deposito dell'opinione.

Per un verso, quindi, l'art. 4 ter riconduce il potere presidenziale di ammissione delle opinioni nell'alveo dell'attività istruttoria, cui non si applica il principio collegiale di cui all'art. 16, legge 87/1953, ma lo schema di cui all'art. 7², norme integrative. Difatti le opinioni sono ammesse solo nella misura in cui offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso anche in ragione della sua complessità e, nello stesso tempo, i soggetti le cui opinioni sono state ammesse non diventano parti del processo costituzionale.

Per altro verso, il Presidente è lasciato solo nella decisione sull'ammissione delle opinioni, cui non possono partecipare le parti del processo, che non hanno nessun contraddittorio né sulla astratta legittimazione dei soggetti che le presentano (sono effettivamente formazioni sociali senza scopo di lucro o soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità?) né sulla effettiva utilità del loro apporto per la comprensione della questione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale²¹.

Si tratta di un rafforzamento del ruolo del Presidente della Corte, a discapito della sua collegialità, e, quindi, di un rafforzamento del ruolo politico della Corte, non perché il Presidente della Corte svolga una funzione di indirizzo politico (tutti i Presidenti della Corte hanno sempre manifestato grande prudenza nell'esercizio delle loro funzioni), ma perché per l'opinione pubblica la Corte è collegialmente un organo tecnico, mentre individualmente si confonde con le caratteristiche del suo Presidente.

Il secondo problema che merita di essere indagato riguarda la natura dei soggetti che possono presentare le loro opinioni. La definizione offerta dall'art. 4 ter, primo comma, è piuttosto enigmatica: formazioni sociali senza scopo di lucro e soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità.

Queste due categorie sono classificate dal comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 come "società civile".

In realtà, a ben vedere, si tratta di insiemi vuoti e che possono facilmente essere riempiti degli oggetti giuridici più disparati. Da una parte, si hanno le formazioni sociali, ovvero qualsiasi soggetto collettivo che non abbia scopo di lucro: non solo le associazioni, i partiti politici, i sindacati, ma anche i consorzi di cui al Libro V, titolo X, capo II, artt. 2602 e seguenti del Codice civile, il cui tratto essenziale è proprio quello di non avere scopo di lucro.

²¹ Parla di solitudine della Corte costituzionale, V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.* 2/2019, part. 393.

Lo stesso si può dire per la categoria dei soggetti istituzionali che sono portatori di interessi collettivi o diffusi: il significato dell'espressione "soggetto istituzionale", infatti, sembra rinviare a una qualche forma di riconoscimento normativo della titolarità in capo a quel determinato soggetto di una forma di rappresentanza di interessi collettivi (le associazioni di categoria, ad esempio, non paiono rientrare in questa categoria ma piuttosto sembrano essere delle formazioni sociali senza scopo di lucro, mentre i consigli professionali appaiono rientrarvi) o diffusi (il riferimento, qui, pare essere alle associazioni ambientaliste di cui all'art. 13, legge 349/1986, che, però, forse rientrano a più titolo nelle formazioni sociali senza scopo di lucro).

L'aspetto che si ritiene debba essere sottolineato è che fra questi soggetti cui la Corte riconosce il diritto di sottomettere al Presidente della Corte la propria opinione e l'aspettativa che il Presidente ritenga tale opinione meritevole di essere ascoltata (ovvero con la possibilità di protestare piuttosto vivacemente e con tutto lo strepito consentito dall'attuale sistema delle comunicazioni) vi sono (non solo, ma sicuramente anche) i partiti politici e le associazioni sindacali.

Nell'aprirsi alla società civile, perciò, la Corte ha, in apparenza, cercato di legittimare le proprie decisioni ascoltando coloro che ritengono di avere qualcosa da dire²², ma, in realtà, ha compiuto un'operazione di grande ardirimento perché ha reso esplicito che avrebbe ascoltato solo chi aveva qualcosa da dire, solo nel caso in cui riterrà che valga la pena ascoltare colui che ha sottoposto la sua opinione.

Non è facile dire agli ergastolani che non hanno niente da dire sull'ergastolo e, forse, è ancora più difficile affermare che non vale la pena ascoltare la loro voce. Inoltre e soprattutto, la decisione di non ascoltare la voce degli ergastolani può essere una decisione del Presidente o non si rischia di esporre una delle più alte cariche dello Stato a polemiche che potrebbero essere facilmente strumentali?

Le opinioni non sono esercizio di un potere di parte al contraddittorio, dove la Corte è forte, perché stabilisce l'esistenza di un nesso giuridicamente rilevante fra il bisogno di giustizia costituzionale manifestato e il rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Sono la facoltà di sottoporre alla Corte elementi che possono influenzare il suo giudizio da parte di soggetti che possono essere politicamente interessati a quel giudizio, di talché diventa molto complesso dichiararle irrilevanti, perché questo giudizio, nel tribunale dell'opinione pubblica, non riguarderebbe

²² Esemplare in questo senso appare l'intervento della associazione Nessuno tocchi Caino nel caso deciso da Corte cost. 253/2019 (la questione di legittimità costituzionale dell'ergastolo ostativo), dove come ha sempre fatto sinora, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento nel Ritenuto in diritto, di cui però ha mostrato di avere esatta contezza nel Ritenuto in fatto.

il merito tecnico delle opinioni depositate ma piuttosto il rifiuto di ascoltare da parte del Presidente della Corte chi avrebbe voluto far sentire la sua voce.

Più analiticamente, attraverso la previsione che le formazioni sociali e i soggetti istituzionalmente portatori di interessi collettivi o diffusi possano presentare le loro opinioni, la Corte ha creato uno spazio pubblico di dialogo al quale molto difficilmente potrà sottrarsi e nel quale sarà costretta a confrontarsi anche con soggetti politici, nel senso più partigiano, selezionandoli sulla base del merito delle loro posizioni (quanto e se vale la pena prenderle in considerazione) per mezzo di un potere insindacabile del suo Presidente.

Queste considerazioni inducono a ritenere piuttosto remota la possibilità che la Corte rifiuti le opinioni che i suoi “amici” le vorranno sottoporre e, nello stesso tempo, consentono di leggere in maniera meno scontata le norme di cui al secondo comma dell’art. 4 ter, per le quali le opinioni non possono superare le 25.000 battute spazi inclusi²³.

Il principio di sinteticità degli atti può essere letto in molti modi. Può essere visto come lo sforzo del giudice di difendersi dalla litigiosa verbosità che caratterizza certa prosa processuale di impronta tradizionale, ovvero come tentativo del giudice di proteggere la sua scarna propensione alla lettura, come spesso si sente dire nei corridoi di giustizia, ma tradizionalmente risponde all’idea che chi ha qualcosa da dire non ha bisogno di scrivere molto per manifestare la propria opinione.

Se si considerano le opinioni come caratterizzate dal principio di sinteticità nel senso che si è detto, allora, forse, il vero nodo della questione non è più l’apertura della Corte alla società civile e, quindi, il rischio connesso alla chiusura della Corte dinanzi alla società civile ma è sensibilmente diverso.

Gli interventi della Corte hanno un sapore sempre più politico, sono costretti a entrare in questioni sempre più complesse e difficili da gestire per un organo di giustizia costituzionale la cui legittimazione si fonda sulla autorevolezza di decisioni non di facile lettura né per i cittadini né per i giornalisti né per gli altri soggetti che ritengono di avere buoni argomenti per criticarle.

In questa chiave di lettura, la possibilità di depositare opinioni per chi ha qualcosa da dire non serve tanto alla Corte per ottenere le opinioni di chi le

²³ Vi è un collegamento forte fra il linguaggio del processo, la sua chiarezza e la sintesi degli atti processuali. Lo ricorda A. TEDOLDI, *Chiarezza e sintesi: fra mito e realtà*, in *Riv. dir. proc.*, 3/2018, 669 e ss., il quale cita Scialoja: «tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto» (V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Rivista del diritto commerciale* 1911, I, 942). Il principio di sinteticità degli atti nel processo amministrativo è oggetto dell’analisi di E.M. BARBIERI, *I principi di sinteticità, di chiarezza e di specificità dei motivi di ricorso nel processo amministrativo*, ivi, 769, che ricorda come essi si snodi dall’art. 3², cod. proc. amm, il quale affida al Presidente del Consiglio di Stato, che vi ha provveduto con il decreto del 25 maggio 2015, il compito di fissare i limiti dimensionali degli atti del processo amministrativo.

deposita effettivamente con un atto stringato e che non ha bisogno neppure di un indirizzo di posta certificata per essere inviato.

Servono soprattutto alla Corte per difendersi dai critici che parlano con il senno del poi, ai quali da qui in avanti potrà essere chiesto perché, se avevano da dire qualcosa, non lo hanno fatto, dal momento che avevano a disposizione uno strumento assai agile per farlo.

5. Il piano tecnico processuale: le audizioni degli esperti

Il nuovo art. 14 bis delle norme integrative stabilisce che, ove ritenga necessario acquisire informazioni relative a specifiche discipline, la Corte dispone con ordinanza che siano sentiti in camera di consiglio esperti di chiara fama ai quali le parti costituite possono, con l'autorizzazione del Presidente, rivolgere domande (primo comma). La cancelleria della Corte avvisa le Parti almeno dieci giorni della data fissata per la camera di consiglio (secondo comma).

La previsione delle audizioni degli esperti allude all'acquisizione di conoscenze specialistiche da parte della Corte, quando queste sono necessarie per una più esatta comprensione della questione di legittimità costituzionale.

Si muove, in altre parole, sul complesso terreno del rapporto fra Corte costituzionale e realtà²⁴, un terreno ampiamente scandagliato.

Il primo aspetto che merita sottolineare è la previsione che la decisione di ricorrere all'audizione degli esperti è una decisione collegiale e non presidenziale, il che è coerente con l'art. 12 delle norme integrative, per il quale la Corte dispone con ordinanza l'ammissione dei mezzi di prova, ma, forse, è meno coerente con l'impostazione presidenziale della forma di governo interno alla Corte che si è sviluppata a partire dal 2008.

La decisione circa i mezzi istruttori da assumere è una decisione che condiziona fortemente il merito della controversia e, quindi, non può che spettare al Collegio²⁵.

Ci si allontana decisamente dal modello dell'istruttoria tipico delle norme integrative e che affida ai sensi dell'art. 13 al giudice designato per l'istruzione il compito di raccogliere lo sfogo delle prove con l'assistenza di un cancelliere incaricato di redigere il verbale, di talché il Collegio è consapevole dei fatti nella misura in cui li apprende dal verbale redatto dal giudice istruttore.

²⁴ Su cui, oramai classicamente: T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano – Giuffrè, 1997, e, a testimoniare la persistenza dell'interesse della dottrina costituzionalista sul tema: M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria e effetti delle decisioni.*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2017; M. D'AMICO - F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni. Atti del Convegno di Milano del 9-10 giugno 2017*, Napoli – ESI, 2018, 440 ss.

²⁵ Con timidezza di nota, si può osservare che questa decisione condiziona il merito, davvero. Non altrettanto la decisione sull'ammissione delle opinioni di cui si è trattato nel paragrafo che precede.

In questo caso, invece, l'audizione degli esperti avviene dinanzi all'intera Corte riunita in camera di consiglio.

Si stabilisce che siano presenti anche le parti e che possano con l'autorizzazione del Presidente rivolgersi agli esperti per ottenere dei chiarimenti. Non si dice, invece, se i membri del collegio possano rivolgersi direttamente agli esperti e non è improbabile che si segua la prassi del processo amministrativo nella quale il giudice *a latere* parla per il tramite del presidente del collegio, a significare l'unità del collegio giudicante.

Stupisce che la deliberazione 8 gennaio 2020 abbia collocato questa disposizione dopo l'art. 14, ovvero dopo la disposizione che definisce la chiusura dell'istruttoria perché in questo modo si sottolinea che l'audizione degli esperti è un incidente processuale strutturalmente diverso dalla assunzione delle prove come regolate dagli artt. 12 – 14 delle norme integrative.

L'art. 14 bis usa il plurale "esperti", alludendo, in questo modo, alla possibilità per la Corte di ascoltare diversi soggetti, purché di chiara fama, e, quindi, di recepire le opinioni che ciascuno di essi ha maturato e che, si immagina, dal momento che sono di chiara fama, sono già ben note. Così, se si deve giudicare del fine vita e il problema è la capacità di intendere e di volere della persona non più in grado di esprimere la propria volontà, sarà possibile ascoltare voci diverse e lo stesso se si deve riflettere sulla legittimità costituzionale delle vaccinazioni obbligatorie²⁶.

²⁶ Nel comunicato stampa 28 febbraio 2020 della Corte costituzionale, si legge: «Con riferimento all'introduzione delle POER [Posizioni Organizzative di Elevata Responsabilità], la Corte ha deciso 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". Per approfondire questi punti, la Consulta ha emesso un'ordinanza di convocazione esperti", depositata in cancelleria, con la quale ha disposto l'audizione del professor Elio Borgonovi e del dottor Vieri Ceriani. Il 23 marzo 2020, in camera di consiglio, i due esperti saranno ascoltati dal collegio, in presenza delle parti del processo. La Presidente Marta Cartabia, il relatore Nicolò Zanon e gli altri giudici costituzionali potranno rivolgere loro domande per valutare presupposti e ricadute organizzative dell'introduzione delle POER.»; è evidente l'assonanza con lo schema delle audizioni parlamentari: la Corte ha convocato degli esperti "di chiara fama" per comprendere l'esatta dimensione del fenomeno su cui è chiamata a decidere.

Si può osservare che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (ordinanza 3 giugno 2019 in Gazzetta Ufficiale, prima serie speciale, n. 42 del 16 ottobre 2019) riguarda la conformità a Costituzione dell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), legge 205/17 con cui è stato previsto un meccanismo diverso dal concorso per l'accesso a posizioni pressoché apicali nelle Agenzie delle Dogane e delle entrate, in contrasto con quanto previsto dalla sentenza della Corte costituzionale 37/2015 che aveva dichiarato l'incostituzionalità di un meccanismo analogo perché in contrasto con gli artt. 3, 51, 97, Cost..

Di conseguenza, non è semplice comprendere quali siano gli elementi di fatto che devono essere approfonditi con il confronto con un professore di Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche presso la Bocconi e con un membro del Comitato di gestione della Agenzia delle Dogane.

In questo modo, infatti, il giudizio sul canone costituzionale dell'accesso ai pubblici uffici mediante concorso diventa una questione di fatto da approfondire in concreto, ovvero una valutazione che ha un sapore eminentemente politico perché sul piano costituzionale l'unica cosa da capire sem-

Tutto questo, ovviamente, non ha niente a che fare con la consulenza tecnica di ufficio o le verificazioni del processo amministrativo, ma si avvicina piuttosto alle audizioni in commissione come sviluppate nel diritto parlamentare a partire dalla riforma del 1971 e, forse, più in particolare, alle audizioni inserite all'interno di una indagine conoscitiva di una commissione parlamentare in sede referente²⁷.

Anche in questo caso, come per le opinioni, non è davvero possibile pensare che la Corte voglia usurpare il ruolo del Parlamento e acquisire informazioni alla stregua di una commissione affari costituzionali che esamina la legge elettorale.

Sarebbe ingenuo.

È, invece, molto più ragionevole immaginare una Corte assolutamente consapevole della propria solitudine dinanzi alle questioni a carattere più specialistico, della facilità con cui gli esperti della materia potrebbero criticare le sue decisioni e, perciò, capace di coinvolgerli nella decisione, consentendo loro di offrire il proprio pensiero e le proprie conoscenze.

Ma fa pensare questa Corte così attenta alla propria legittimazione e così ardentissima sul piano processuale perché è un piano pericoloso quello in cui dinanzi alla Corte si svolge un dialogo fra la Corte, le parti del processo e gli esperti del sapere coinvolto dalla questione di legittimità costituzionale, un dialogo che può essere incandescente e che può interferire con la sua forza sulla interpretazione dei parametri costituzionali evidenziando la fragilità della Corte quando deve confrontarsi con la discrezionalità connessa alla scelta di una verità scientifica o comunque specialistica, piuttosto che attinente alla interpretazione del testo costituzionale.

6. Il piano tecnico processuale: quisquilie

L'art. 16² delle norme integrative ammette “di regola” alla trattazione orale della questione di legittimità costituzionale non più di due avvocati per parte

bra sia se i principi fissati dalla sentenza 37/2015 debbano essere tenuti fermi o debbano essere ripensati e questo non può dipendere dalle valutazioni che riguardano l'organizzazione interna dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane.

²⁷ Scrive N. LUPO, *Le audizioni sulla riforma elettorale: rito inutile o contributo della scienza (costituzionalistica) alla formazione della legge?*, in *Quad. cost.* 3/2017, part. 605: «Quando poi, come in questo caso, le audizioni sono inserite in un'indagine conoscitiva, non vi sono limiti ai soggetti che possono essere auditi, occorrendo soltanto l'intesa/consenso del Presidente di Assemblea (art. 144, comma 1, reg. C.; art. 48, comma 1, reg. S.). L'individuazione del calendario delle audizioni e, soprattutto, dei soggetti da audire è interamente rimessa all'Ufficio di presidenza della commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, con decisione assunta pertanto senza forma alcuna di pubblicità. Ciò fa sì, nella pratica, che spesso siano i capigruppo in commissione ad avanzare le proposte di soggetti da audire, le quali tendono naturalmente ad indirizzarsi perlopiù a vantaggio di studiosi non troppo lontani dalle posizioni espresse da quel gruppo, nel presupposto che le tesi sostenute in audizione rafforzino i loro orientamenti nel prosieguo dell'iter dei progetti di legge ai quali l'audizione (e, nel caso, l'indagine conoscitiva) si lega».

ai quali chiede di svolgere in maniera sintetica i motivi delle proprie conclusioni.

Non c'è davvero molto da dire né sulla limitazione del numero degli avvocati che possono trattare oralmente la controversia, né sul fatto che la loro trattazione debba essere sintetica, né sul fatto che il loro intervento sia limitato alla motivazione delle conclusioni di cui hanno chiesto l'accoglimento.

È solo il segno di un processo costituzionale che diventa sempre più conciso, in cui si è consapevoli che il principio di oralità può essere mantenuto solo se viene contenuto nei limiti della tollerabilità.

Forse c'è anche una volontà di discrezione: la Corte di questa novella si chiude volentieri in camera di consiglio e non ama la solennità rinascimentale delle udienze pubbliche.

7. Il passaggio dall'incidentale ai giudizi in via di azione

Le novelle imposte al giudizio in via incidentale si applicano ai giudizi in via di azione per effetto dei rinvii agli artt. 4¹⁻⁶, 4 bis, 4 ter e 14 bis operati dall'art. 23 per il giudizio in via principale, dall'art. 24⁴ per i conflitti interorganici, e dall'art. 25⁴ per i conflitti intersoggettivi.

Si applicano quindi tutte le novelle di cui alla deliberazione 8 gennaio 2020 tranne l'art. 4⁷ sull'intervento del terzo, che appare incompatibile con la struttura del giudizio in via di azione.

Nel giudizio in via principale, infatti, si discute dell'esatta confinazione fra la sovranità normativa dello Stato e le autonomie legislative regionali sicché non è ipotizzabile un terzo che sia portatore di un interesse qualificato e inerente in modo immediato e diretto al rapporto dedotto nel giudizio in via principale.

Nei conflitti intersoggettivi²⁸, la Corte ha sempre mantenuto chiuso il recinto delle parti del processo impedendo la partecipazione al giudizio da parte di soggetti diversi dal soggetto che ha usurpato l'attribuzione in contestazione o che ha interferito con la sfera di attribuzioni costituzionalmente devoluta al soggetto che ha ritenuto di dover chiedere alla Corte l'esatta confinazione delle attribuzioni in contestazione, con un atteggiamento che ha creato un certo disagio alla dottrina più sensibile²⁹. Vi è, infatti, un collegamento assai frequente fra questi giudizi e i processi amministrativi in cui gli stessi atti oggetto del conflitto possono essere oggetto di impugnazione e disturba che chi è legittimamente parte di tali giudizi amministrativi non possa partecipare

²⁸ F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, il quale considera il problema del diritto processuale costituzionale come una questione che deve essere risolta con riferimento alle singole attribuzioni esercitate dalla Corte e conclude che, nel caso dei conflitti intersoggettivi, si ha una tendenza processuale piuttosto che un diritto processuale vero e proprio.

²⁹ F. MARONE, op. cit.

al conflitto, dalla cui soluzione dipenderà inevitabilmente la sorte del proprio interesse, il quale, in questo caso, può ben essere considerato come qualificato e inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio.

I conflitti interorganici sono una cosa ben diversa: la Corte costruisce il rapporto giuridico processuale nel momento in cui ammette il conflitto³⁰, di talché l'intervento di terzi appare obiettivamente complesso da ammettere³¹.

L'esclusione del richiamo all'art. 4⁷ da parte degli artt. 23, 24⁴ e 25⁴ delle norme integrative in ogni caso stabilisce in via generale e astratta che l'intervento del terzo è ammissibile unicamente ai giudizi in via incidentale.

La Corte, tuttavia, si rende conto che, per quanto inammissibile, l'intervento del terzo è un evento processuale che si può verificare, come in effetti è accaduto varie volte, e quindi rende applicabile l'art. 4 bis, che, in questo modo, conquista una sua autonomia dall'art. 4⁷.

Il richiamo dell'art. 4 bis, in questo caso, tuttavia, appare critico perché l'art. 4 bis distingue fra gli intervenienti che intendono consultare gli atti del giudizio *a quo* e gli intervenienti che non formulano alcuna istanza di visibilità, come si usa dire.

Nei giudizi in via di azione, però, è piuttosto complicato immaginare che il terzo (tipicamente il membro del Parlamento che vuole partecipare al conflitto che ha per oggetto la insindacabilità delle sue opinioni) abbia bisogno di consultare gli atti del giudizio, che peraltro sono pubblici.

Di conseguenza, il richiamo all'art. 4 bis appare sostanzialmente inutile.

Utile, invece, il richiamo all'art. 4 ter che consente agli amici della Corte di depositare le loro opinioni anche nei giudizi in via di azione e che appare, effettivamente, in grado di risolvere il bisogno di giustizia costituzionale tipicamente avanzato in questi casi dai soggetti che hanno via via chiesto di partecipare al giudizio (si pensi all'ANCI) e che lo hanno fatto nella convinzione di poter presentare alla Corte degli elementi utili a giustificare la propria decisione.

Sul piano della ragion pratica, non si può ignorare che i conflitti (si pensi all'emersione dei conflitti proposti dai singoli parlamentari a seguito di Corte cost. 17/2019³²) hanno spesso una sostanza politica piuttosto incandescente e

³⁰ Su cui vedi, da ultimo, M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

³¹ F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale? (Corte costituzionale 9 giugno 2015, n. 107)*, in giurcost.org, fasc. 2/2016.

³² Su cui: A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 183; L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2019, 10; A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2019, 149; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli 'interna corporis acta'*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 191 e ss.; F. MARONE, *La legittimazione al conflitto del singolo parlamentare tra compromesso politico e coerenza*

che, per questa via, la Corte si apre al ricorso diretto da parte dei gruppi parlamentari, che possono presentare le loro opinioni ogni qual volta che la deliberazione legislativa (o non legislativa) del Parlamento sia oggetto di impugnazione da parte di un membro del Parlamento che ritenga lese le proprie attribuzioni.

Osservazioni non molto distanti si possono svolgere con riferimento all'art. 14 bis delle norme integrative: l'audizione degli esperti nei giudizi in via di azione, infatti, permette alla Corte di svolgere un sindacato nel merito politico dell'esercizio vuoi della funzione di indirizzo politica esercitata con la legge oggetto del giudizio in via principale, vuoi dell'esercizio dell'attribuzione in contestazione nei conflitti intersoggettivi, vuoi sull'esatto confine fra le sfere di attribuzione dei poteri dello Stato nei conflitti interorganici.

8. Norme integrative e ammissibilità del referendum abrogativo

Le norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale non si occupano del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, malgrado la sua sostanza lo avvicini molto alle categorie processuali sviluppate dalla Corte in materia di conflitti fra poteri³³.

Anche in questo caso, si pone il problema di risolvere in via generale e astratta la questione dell'ammissibilità dell'intervento di soggetti diversi da quelli presi in considerazione dall'art. 33, legge 352/1970 e, probabilmente, la strategia processuale inaugurata dall'art. 4 ter delle norme integrative avrebbe potuto risolvere questa esigenza, adattandosi bene al bisogno di giustizia costituzionale manifestato nel procedimento referendario dai soggetti intervenienti, le cui opinioni sono lette dalla Corte come *contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte*³⁴.

processuale, in *Foro it.*, 2019, I., 2301; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2019, 180; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2019, num. 5, e, volendo, G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Il precedente di 35/2017 è 149/2016, su cui vedi S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, disponibile all'indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it e S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuono che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 369-372

³³ Vedi, volendo, G. L. CONTI, *L'accesso alla giustizia costituzionale nel procedimento referendario come problema*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, Torino – Giappichelli, 2000, part. 390 e ss.

³⁴ Come è noto, nel giudizio di ammissibilità dei referendum abrogativi la Corte è solita ammettere la partecipazione di terzi, le cui opinioni sono diffusamente riportate dalle sentenze che decidono sull'ammissibilità e i cui procuratori sono ammessi a illustrare brevemente le proprie conclusioni in camera di consiglio: cfr. Corte cost. 10/2020 nella quale si legge: «nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire

In questo caso, il rinvio all'art. 4 ter, eventualmente facendo decorrere il termine per il deposito delle opinioni dal deposito della ordinanza dell'Ufficio Centrale per i referendum che dichiara legittima la richiesta referendaria o dalla fissazione della camera di consiglio per la sua trattazione, avrebbe consentito di regolare la partecipazione dei terzi al giudizio di ammissibilità senza alterare la sua rigida scansione temporale, secondo quanto stabilito da Corte cost. 31/2000.

Più complessa da immaginare è, nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, la possibilità di ricorrere all'audizione di esperti. Da una parte, non è semplice comprendere in che misura l'opinione degli esperti in questo caso potrebbe essere utile dati i parametri su cui la Corte deve giudicare. Dall'altra parte, questo incidente istruttorio avrebbe una inevitabile ripercussione sulla tempistica del procedimento che, come si è ricordato, è vincolata.

È, però, il primo aspetto che risalta con maggiore evidenza: la Corte nel giudicare l'ammissibilità del referendum abrogativo è molto fragile e solitaria. L'audizione degli esperti finirebbe per essere letta come un modo per anticipare il giudizio prefigurando le ragioni per cui la richiesta referendaria può essere considerata inammissibile e, nello stesso tempo, non pare esservi bisogno di scienze estranee al diritto costituzionale per giudicare se il quesito è univoco, riguarda norme omogenee fra di loro ed è leggibile con chiarezza dall'elettore ovvero se la materia su cui verte il quesito referendario rientra fra quelle sottratte a referendum dall'art. 75, Cost.

9. Questioni di diritto intertemporale

Come è noto, la deliberazione della Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, con cui la Corte ha riscritto le norme integrative del 1956, ha previsto all'art. 34 che le nuove norme integrative entrassero in vigore dopo trenta giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 7 novembre 2008, e

l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008). Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni».

si applicassero ai giudizi il cui atto introduttivo fosse depositato nella cancelleria della Corte dopo questa data.

L'art. 8 della deliberazione 8 gennaio 2020 prevede, invece, che le norme integrative così come modificate dalla stessa deliberazione entrino in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione e si applichino a tutti i giudizi pendenti a quella data (23 gennaio 2020).

Questa norma ha consentito:

- Alla Corte di deliberare una istruttoria, con l'ordinanza collegiale del 27 febbraio 2020, che si riferisce a una ordinanza pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 16 ottobre 2019, di talché l'art. 14 bis è stato applicato a un giudizio che era stato iniziato prima della sua entrata in vigore;
- Di dichiarare inammissibile un intervento senza applicare l'art. 4⁷, ma riportandone il testo come massima di un indirizzo giurisprudenziale consolidato (Corte cost. 30/2020, che è stata decisa nella camera di consiglio del 30 gennaio 2020, successiva alla entrata in vigore della norma, ma è stato discusso alla udienza pubblica del 15 gennaio 2020, ovvero prima della pubblicazione sulla Gazzetta del 22 gennaio 2020 della deliberazione 8 gennaio 2020);
- Di fare applicazione dell'art. 4⁷ ma anche dell'art. 4 bis, in una causa trattata nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020, con la particolarità che la parte interveniente aveva chiesto di essere ammessa alla consultazione integrale del fascicolo di causa il 17 dicembre 2020, ovvero quando l'art. 4 bis non era stato né deliberato dalla Corte né pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Corte cost. 37/2020).

Questi primi precedenti mostrano un indirizzo giurisprudenziale per il quale le modifiche alle norme integrative approvate l'8 gennaio 2020 si applicano ai giudizi pendenti intesi come quei giudizi che non sono ancora stati oggetto di trattazione in pubblica udienza o in camera di consiglio alla data del 23 gennaio 2020.

La questione di diritto intertemporale più complessa riguarda l'art. 4⁴ in combinato disposto con l'art. 4⁷ e l'art. 4 ter.

L'art. 4⁷ è una norma a carattere sostanziale e stabilisce che chi ha un interesse qualificato inerente in modo immediato e diretto alla questione di legittimità costituzionale può intervenire in giudizio. Questa disposizione si applica a partire dal 23 gennaio e in tutti i giudizi che a questa data non sono ancora stati decisi. Tuttavia chi intende intervenire in giudizio lo deve fare entro venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta dell'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale e questo termine è già spirato per gran parte dei giudizi che vengono in trattazione, di talché o (come nei casi di Corte cost. 30 e 37/2020) l'interveniente ha rispettato i termini di cui all'art. 4⁴ per il suo intervento, malgrado il suo intervento non fosse ammesso dalle

norme generali e astratte che regolano il diritto processuale costituzionale, oppure l'intervento deve essere dichiarato inammissibile malgrado sia stato ammesso da una norma processuale entrata in vigore dopo che il termine entro il quale si sarebbe potuti intervenire in giudizio era già spirato.

È una situazione piuttosto singolare se si ragiona sul piano della mera logica giuridica. Tuttavia il piano della logica giuridica non sempre è utile per comprendere il diritto processuale costituzionale e, in particolare, questa apparente aporia mostra con chiarezza il particolare intarsio fra il diritto processuale costituzionale applicato dalla giurisprudenza della Corte e il diritto processuale costituzionale formato dalle norme generali sul processo costituzionale.

Difatti, l'art. 4⁷ delle norme integrative consolida in via generale e astratta un indirizzo giurisprudenziale consolidato e quindi non ammette l'intervento di terzi nel processo costituzionale per la prima volta innovando il sistema del processo costituzionale, come accade invece nel caso dell'audizione degli esperti regolato dall'art. 14 bis.

Consolidando un istituto che la giurisprudenza aveva già elaborato, l'art. 4⁷ si armonizza con l'art. 4⁴ perché anche prima della sua introduzione i terzi che avevano un interesse qualificato inerente in modo immediato e diretto alla questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte potevano intervenire e dovevano comunque farlo nel termine fissato in via generale per tutti di venti giorni decorrenti dalla pubblicazione in Gazzetta della ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

L'art. 4 ter, invece, entra in vigore solo per i giudizi di legittimità costituzionale che hanno visto la pubblicazione dell'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale (ovvero del ricorso, nel caso di giudizi in via di azione) su di una Gazzetta che sia stata pubblicata non meno di 20 giorni prima del 23 gennaio 2020, poiché prevedendo un termine di venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per il deposito dell'opinione, questo termine, il 23 gennaio 2020, era ancora pendente solo per gli atti di promovimento pubblicati il 3 gennaio o successivamente a questa data.

In ogni caso, con riferimento al diritto intertemporale, la novella del 2020 mostra una diversa considerazione del canone processuale *tempus regit actum* rispetto alla novella del 2008. Nella riforma del 2008, questo canone è stato riferito al momento di costituzione del rapporto giuridico processuale, con la conseguenza che tutti i processi si sono svolti facendo applicazione della disciplina processuale in essere a quel momento e sulla quale potevano fare affidamento le parti del processo quando avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale o introdotto il giudizio in via di azione.

Nella riforma del 2020, le novità dirette ad aprire la Corte alla società civile entrano in vigore immediatamente, come se questa apertura non tollerasse

dilazioni e, in realtà, l'unica vera questione di diritto intertemporale riguarda l'intervento del terzo, che però, consolidando un orientamento maturo della Corte, non ha alterato la prevedibilità delle regole processuali della Corte.

Per il resto, il fatto che gli amici della Corte possano intervenire solo nei processi che vedono il loro momento genetico pubblicato in Gazzetta dopo il 3 gennaio 2020 (venti giorni prima del 23 gennaio) ovvero che l'audizione degli esperti possa essere disposta in tutte le questioni che vengono in trattazione dopo il 23 gennaio 2020, non pongono particolari problemi.

10. Alcune preoccupazioni su di un tema di rinnovato interesse

Pinardi, in un suo recente scritto³⁵, sottolinea la disinvoltura processuale della Corte negli ultimi anni.

In particolare, la Corte avrebbe dilatato la propria capacità di leggere e interpretare il proprio sistema processuale andando ben oltre i limiti che segnano la prevedibilità processuale del sistema di giustizia costituzionale³⁶.

Un tanto sarebbe accaduto in particolare con riferimento al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi elettorali, che erode il carattere incidentale del giudizio di cui all'art. 1, legge cost. 1/1948 (sentenze 1/2014 e 35/2017, ma anche 110/2015 e 165/2016); all'efficacia nel tempo del giudicato di annullamento della Corte costituzionale, la cui retroattività è stata interpretata con una notevole libertà da Corte cost. 10/2015³⁷, ma anche da 178/2015 e,

³⁵ R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.* 3/2019, 1897 e ss.

³⁶ 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)*, in G. Famiglietti - E. Malfatti - P.P. Sabatelli (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale dopo quali mezzo secolo di applicazione*, Torino - Giappichelli, 2002, 403 ss.

³⁷ Vedi P. CARNEVALE, *La declaratoria di legittimità costituzionale 'differita fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, 409 ma, in generale, sul tema: C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1989, 44. Quest'ultimo volume contiene gli atti di un seminario svolto presso la Corte costituzionale e organizzato dalla Corte costituzionale per riflettere sul tema. Con particolare riferimento all'efficacia nel tempo di Corte cost. 1/2014: V. BOSSO, *La verifica dei titoli di ammissione dei componenti della Camera a seguito della dichiarazione di illegittimità della legge elettorale*, in AIC - Osservatorio costituzionale, 2/2017, cui adde G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in www.rivistaaic.it, 21.03.2014, 10 ss., E. BINDI, *Test di ragionevolezza e tecniche decisorie della Corte costituzionale (a margine della dichiarazione d'incostituzionalità della legislazione elettorale)*, in www3.unisi.it/ianus/, *Ianus* n. 10- 2014, 33 ss., L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in www.costituzionalismo.it, 21.09.2014, 15 ss., M. CAREDDA, *La retroattività bilanciabile. Ragionando intorno alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 21.09.2014, 1 ss., C. DE FIORES, *Audizione del prof. Claudio De Fiores del*

ora, da 246/2019³⁸; alla incostituzionalità della omissione assoluta del legislatore (corte cost. 170/2014³⁹; alla dichiarazione di ammissibilità del conflitto del singolo parlamentare di cui alla nota ordinanza 17/2019.

In tutti questi casi, la Corte avrebbe interpretato in maniera assai disinvoltata il proprio diritto processuale, creando delle metanorme per il singolo caso⁴⁰.

L'atteggiamento di disinvoltura della Corte costituzionale nei confronti del proprio diritto processuale è sempre stato notato (e per molti versi criticato) dalla dottrina, che, tuttavia, ha registrato anche come la Corte abbia sempre mantenuto un certo riserbo⁴¹ nei confronti della propria capacità manipolatrice delle regole del gioco che la stessa celebra, a tratti come un sacerdote e altre volte come un croupier.

Tuttavia, secondo Pinardi, adesso questa disinvoltura non sarebbe più celata da una sorta di timidezza istituzionale della Corte, ma sarebbe addirittura ostentata perché rappresenterebbe un aspetto non marginale della crisi del sistema rappresentativo che la Repubblica dei partiti politici ha iniziato a soffrire probabilmente fin dalla sua istituzione nel 1946 e che ultimamente si sta muovendo su canali sempre più distanti da una astratta e formale legalità costituzionale, trovando nella Corte un attore vivace e dinamico, piuttosto che un legislatore negativo chiuso nella fortezza che custodisce i confini del sistema.

26 novembre 2014 presso la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati avente ad oggetto la verifica di profili della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 che possano rilevare ai fini della verifica dei poteri su base nazionale, in www.osservatorioaic.it, 8.01.2015, 3 ss., A. LO CALZO, *La convalida delle elezioni e gli effetti della sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, 12.03.2015, 9 ss., F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in www.osservatorioaic.it, 26.04.2016, 8 ss.

³⁸ Annotata adesivamente da F. DEPRETIS, *Un caso di buon governo degli effetti temporali della incostituzionalità. A margine di Corte cost. 246/2019*, in giurcost.org, fasc. 1/2019, il quale sembra sostenere che la Corte abbia in questa sentenza enunciato una propria dottrina delle sentenze con cui definisce l'efficacia temporale del giudicato di annullamento, come sentenze manipolative nel tempo, anziché nello spazio, di talché vi sarebbe una sorta di rima obbligata fra il particolare atteggiarsi del vizio di incostituzionalità e l'efficacia della sentenza che lo accerta.

³⁹ Su cui, fra gli altri, A. D'ALOIA, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: una incostituzionalità per «mancanza di alternative»*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, num. 3, pag. 672; C. MASCIOTTA, *La tutela dei diritti fondamentali tra Corte costituzionale e Corte edu alla prova di questioni eticamente controverse*, in www.gruppodipisa.it, 2016; A. RAPPOSELLI, *Illegittimità costituzionale dichiarata ma non rimossa: un "nuovo" tipo di sentenze additive?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2015.

⁴⁰ Cfr. A. MORELLI, *L'illegittimità conseguenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli 2008, part. 279 – 280.

⁴¹ Così A. PIZZORUSSO, *Prefazione*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino 1991, 7, citato da R. PINARDI, op. ult. cit.

Appare significativo che nessuna delle fattispecie che Pinardi ha tratto dalla giurisprudenza dell'ultimo quinquennio sia stata consolidata dalla Corte costituzionale nella novella delle norme integrative del 2020.

La Corte non ha inteso dilatare il proprio potere normativo in ambito processuale⁴² dove la sua legittimazione era più discussa e dove la modifica delle norme integrative avrebbe modificato significativamente i caratteri del sistema di giustizia costituzionale, ma è piuttosto intervenuta su aspetti importanti ma non di rottura.

Le sentenze elettorali della Corte costituzionale, nella parte in cui hanno disegnato un diverso atteggiarsi dell'incidentalità rispetto all'interpretazione dell'art. 1, legge cost. 1/1948 offerta dall'art. 23, legge 87/1953, ma anche dove hanno sovvertito i principi che presiedono la verifica dei poteri riservata alle Camere dall'art. 66, Cost., non si prestavano a una modifica delle norme integrative e lo stesso si può dire della giurisprudenza che ha manipolato l'efficacia nel tempo del giudicato di annullamento intervenendo sulla forza normativa dell'art. 136, Cost.

Sotto questo aspetto, la novella del 2020 è intervenuta con un certo *self restraint* sul contenuto delle norme integrative, per un verso, consolidando nell'art. 4⁷ un indirizzo giurisprudenziale stabilizzato da tempo e, per altro verso, regolando le conseguenze di questo indirizzo sul piano procedurale (art. 4 bis). Gli artt. 4 ter e 14 bis non alterano il tessuto profondo della giustizia costituzionale, perché il carattere obiettivo del processo costituzionale rende ragionevole il deposito di opinioni da parte di chi è interessato alla soluzione della questione di legittimità costituzionale e, nello stesso tempo, l'importanza delle decisioni della Corte come strumenti per risolvere problemi che la funzione di indirizzo politico non riesce ad affrontare consente di comprendere la ragionevolezza dell'apertura dialogante verso gli esperti in grado di indicare alla Corte la sostanza materiale delle questioni su cui è chiamata a imporre la propria volontà interpretando la Costituzione nel modo più retto possibile.

Tutto questo dimostra che la Corte è perfettamente consapevole della crisi del proprio diritto processuale determinata dai filoni giurisprudenziali che si sono evidenziati, talmente consapevole che non ha voluto acuire tale crisi intervenendo con la propria autonomia costituzionale sulle norme integrative.

Ma dimostra anche che le norme integrative e, per esse, il diritto processuale costituzionale inteso come insieme di regole scritte in grado di rendere prevedibile il percorso processuale della decisione della Corte si muove ormai lungo due direttrici distanti fra di loro.

⁴² Su cui, da ultimo, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano – Giuffrè, 2017, spec. 263 ss.

Da una parte, vi è il diritto processuale costituzionale scritto, che è quello su cui la Corte è intervenuta con la sua deliberazione 8 gennaio 2020, e che è composto di regole generali e astratte con cui la Corte può consolidare istituti di matrice giurisprudenziale chiarendone le modalità di applicazione.

Dall'altra parte, vi è un diritto processuale costituzionale non scritto, in cui la Corte definisce le regole del gioco processuale sulla base di un bilanciamento fra i diversi interessi coinvolti dall'affare che decide.

Il diritto processuale non scritto della Corte opera su un piano chiaramente diverso da quello su cui opera quello scritto. È, in un certo senso, il piano dell'emergenza, anche se una emergenza che dura dal 1989 non può più essere considerata una emergenza: la Corte che si trova a gestire una legislazione elettorale il cui impatto sulla forma di governo è sempre più sganciato dal disegno costituzionale può restare agganciata acriticamente allo scoglio della insindacabilità delle norme elettorali? La Corte che annulla una legge elettorale il cui intento materialmente eversivo di una leale traduzione dei voti in seggi può omettere di pronunciarsi sulla sorte del risultato elettorale prodotto da quella legge? La Corte che si pronuncia su sentenze che possono costare molto in tempi di crisi economica e finanziaria ma anche di una disciplina di bilancio resa ferrea dal *six* e dal *two pack*, si può limitare a dichiarare la incostituzionalità della legge o si deve fare carico dei suoi effetti nel tempo?

Lo spirito dei tempi ha condotto la Corte assai lontano dalla sponda di un custode della Costituzione che opera come legislatore negativo e, rispetto a questo, la Corte si trova costretta a utilizzare la propria autonomia costituzionale su due piani diversi. Da una parte, adeguando le norme integrative dove questo è consentito dal sistema della giustizia costituzionale come disegnato dall'art. 137, Cost. Dall'altra, interpretando il proprio diritto processuale con la libertà imposta dal ruolo che la Corte costituzionale si trova a dover interpretare nella forma di Stato.

11. Legittimazione della Corte costituzionale e apertura alla società civile

Il comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 spiega il contenuto della novella senza limitarsi a darne notizia, ovvero unisce le diverse modifiche apportate al quadro delle norme integrative secondo un disegno unitario (la volontà di migliorare la qualità della legittimazione della Corte attraverso l'apertura alla società civile). Esso ha chiaramente lo scopo di guidare nella interpretazione della novella, offrendo, alla comunità degli studiosi e degli interpreti, ma anche degli operatori e persino al tribunale dell'opinione pubblica, l'intento che l'ha originata⁴³.

⁴³ Sui comunicati stampa della Corte, vedi P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, in G.L. Conti e P. Milazzo (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa – Pisa University Press, 2017, part. 109 e ss.; A. CELOTTO, I

Si tratta di un potere di esternazione dai tratti innovativi, in primo luogo, perché è la prima volta che una modifica delle norme integrative viene spiegata da un comunicato stampa e, in secondo luogo, perché è piuttosto diverso dal tipico potere di esternazione esercitato dal Presidente della Corte con la sua tradizionale conferenza stampa di fine anno.

Il compito di spiegare complessivamente il senso della giurisprudenza costituzionale dell'anno appena trascorso è stato collegato all'art. 22 del regolamento generale della Corte e, quindi, al suo potere di rappresentanza⁴⁴ e, in un certo senso, il comunicato dell'ufficio stampa, in quanto organo posto alle dipendenze del Presidente della Corte, svolge esattamente questa funzione perché chiarisce il significato dell'operato della Corte.

Solo che in questo caso l'operato della Corte non è uno dei provvedimenti che caratterizzano l'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali ma un provvedimento destinato a regolare in via generale ed astratta il processo costituzionale, di cui si svela l'intento e quindi si rappresenta il carattere politico, ovvero il filo logico che consente di considerare la novella come il frutto di un disegno unitario e non semplicemente della volontà di migliorare i meccanismi applicativi del disegno unitario definito dal legislatore primario⁴⁵.

Sotto questo aspetto, la chiarezza con cui il comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 illustra le ragioni che hanno guidato la deliberazione dell'8 gennaio 2020 è indice dell'esercizio da parte della Corte di una funzione normativa non di mera attuazione (integrativa) del sistema di giustizia costituzionale che si è dipanato a partire dall'art. 137, Cost., ma di una innovazione non marginale di questo sistema.

La Corte si apre all'ascolto della società civile significa che per la Corte è importante conoscere la realtà per giudicare (una Corte "ispettiva" nel senso

"comunicati stampa" aiutano o danneggiano la comprensione delle decisioni, in giurcost.org, 5/2009; G. AZZARITI, *Concezioni della democrazia e opinione pubblica: la Corte costituzionale fra conflitti plurali e unità costituzionale*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione pubblica*, Torino – Giappichelli, 2005, 879 e ss.; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le "voci di dentro" fra tradizione e innovazione*, in *Dir. soc.*, 2/2018, 252.

⁴⁴ In questi termini, G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino – Giappichelli, 1996, part. 195, che opportunamente distingue fra le esternazioni del Presidente della Corte che sono collegate al suo potere di rappresentanza e quelle che, invece, sono esternazioni pure e semplici, molto più complesse da ricostruire e indagare.

⁴⁵ Davvero con timidezza di nota e con il disagio di chi è abituato a cercare l'indirizzo politico negli atti primari pubblicati dalla Gazzetta Ufficiale, si può richiamare la nozione di indirizzo politico elaborata da Crisafulli in ben altri tempi (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, pp. 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 3 – 120, con Introduzione di Mario Dogliani, part. 76), quando l'idea di indirizzo politico era il significato di un atto all'interno di un'azione complessivamente unitaria dei poteri dello Stato.

delle audizioni parlamentari) e, nello stesso tempo, selezionare le opinioni di chi si fa avanti per essere ascoltato (l'aspetto più complesso dell'art. 4 ter è la discrezionalità con cui il Presidente della Corte può ammettere o rigettare le opinioni che vengono presentate per posta elettronica, siccome irrilevanti, come si è cercato di evidenziare).

Una Corte che si apre all'ascolto della società civile è, nello stesso tempo, una Corte che avverte la solitudine del proprio ruolo per come si è sviluppato nella crisi del sistema di rappresentanza politica che si trascina oramai da così tanto tempo da essere costitutiva di un particolare modo di intendere la democrazia⁴⁶, cerca un rimedio a questa solitudine nel rapporto con la società civile e, in questo modo, confessa quanto il proprio ruolo è mutato nel sistema, perché la sua autonomia costituzionale si è ampliata sino a definire l'esatta collocazione della Corte costituzionale fra i poteri dello Stato.

In altre parole, la sostanza del comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 è la consapevolezza da parte della Corte di poter regolare il proprio processo costituzionale con delle scelte caratterizzanti la qualità del potere che esercita e che sono palesemente guidate da una esatta visione del proprio ruolo e della qualità del potere che ne deriva.

Le norme integrative, in questo modo, non gemmano più dall'art. 14¹ della legge 87/1953 e dall'art. 22² della stessa legge, ma direttamente dall'art. 6 del regolamento generale della Corte costituzionale per il quale la Corte esercita collegialmente i «poteri inerenti alla sua autonomia di organo costituzionale».

Le norme integrative, perciò, diventano uno degli ambiti entro i quali la Corte costituzionale esercita la propria autonomia costituzionale, vengono a partecipare della stessa essenza che caratterizza i regolamenti parlamentari: il diritto processuale della Corte diventa oggetto dell'autonomia costituzionale della Corte stessa e quindi una sfera di attribuzione tipica della Corte, cui spetta di definire (e rendere flessibile) il contenuto della Costituzione per quanto la riguarda⁴⁷.

Si tratta di un meccanismo molto simile a quello espresso esplicitamente dall'art. 64, Cost. e, anche in questo caso, si ha una evoluzione storica da un regolamento *interieur*⁴⁸, come era previsto nell'art. 61 dello Statuto Albertino

⁴⁶ È l'impostazione di J. LA PALOMBARA, *Democracy Italian Style*, Yale University Press, 2009.

⁴⁷ Vengono in mente le osservazioni di Silvano Tosi, quando parlava del diritto parlamentare come di una clinica costituzionale: F. LANCHESTER, *Politica e diritto in Silvano Tosi*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2009, ma anche le parole di Alfonso Tesoro, per il quale: «I regolamenti parlamentari, pertanto, sono destinati a realizzare il fine di integrare la Costituzione... sono parte integrante della Costituzione... si concretano in atti dell'ordinamento giuridico dello Stato e costituiscono la base stessa dell'ordinamento statale, essendo parte integrante della Costituzione» (A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1960, p. 294, ma vedi anche Id., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 193 ss.

⁴⁸ Vedi L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., part. 7, dove si parla di un "terribile aggettivo intruso", ma *passim*.

del Conte Borrelli, a snodo cardanico dell'organo costituzionale in rapporto agli altri poteri dello Stato, capace di sviluppare persino delle modifiche tacite della Costituzione⁴⁹.

L'essenza dell'art. 64, Cost., infatti, può essere considerata in una riserva costituzionale di regolamento che riguarda l'intera organizzazione delle Camere e la disciplina dell'esercizio delle loro funzioni, nonché il rapporto con i soggetti che entrano in contatto con le Camere stesse⁵⁰.

Il diritto processuale costituzionale è affine al diritto parlamentare di cui condivide una serie di anomalie caratterizzanti ben evidenziate dalla dottrina più attenta⁵¹.

Nello stesso tempo, diritto parlamentare e diritto processuale costituzionale condividono il principio di preferenza per la forma scritta, che nel diritto parlamentare è conseguenza del *quorum* aggravato previsto dall'art. 64¹, Cost., mentre nel diritto processuale costituzionale è conseguenza della natura giurisdizionale della Corte cui è consustanziale la prevedibilità astratta delle decisioni processuali. In entrambi, si avverte un disagio quando la prassi si allontana dalla regola e questo disagio si traduce in una lettura svalutativa del ruolo dei regolamenti parlamentari ovvero in un'oscillazione del pendolo della giurisprudenza costituzionale verso la sua anima politica⁵².

Eguale si può ritenere che questa riserva di regolamento sia rinforzata, con riferimento alle Camere, per effetto del riferimento al principio demo-

⁴⁹ Sul punto, a proposito dei regolamenti parlamentari, il noto saggio di Silvano Tosi: S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione ad opera del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

⁵⁰ In questi termini, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 47 ss., ma già G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto* (I), Utet, Torino, 1987, p. 196.

⁵¹ Vedi L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., part. 5 - 6, dove *le specificità anomale del diritto parlamentare* sono così catalogate: fonte irregolare rispetto ai dettami della teoria generale del diritto: ad esempio, la negazione del paradigma dell'eteronomia, la consistenza delle fonti non scritte, il difficile rapporto fra fonti di produzione e fonti di cognizione, l'efficacia di fatto di fonti informali difficilmente conoscibili, la connaturata tendenza sperimentale, la stessa disponibilità derogatoria, l'accentuazione di momenti di spontaneità (con le relative caratterizzazioni elaborate in sede scientifica: la flessibilità, l'elasticità, la duttilità, la malleabilità, la volubilità). Sono le stesse *specificità anomale* del diritto processuale costituzionale.

⁵² S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 2, 335, reputa singolare che «il diritto parlamentare contenga un'ipotesi, per escludere la quale è sorta la rappresentanza, ossia la derogabilità puntuale della norma giuridica, nella lotta alla quale è consistito l'apporto più alto della grande rivoluzione liberale, che nega *in apicibus* la facoltà del Sovrano di dispensare dalla osservanza della legge». Per CIAURRO, op. cit., dalla previsione di un *quorum* aggravato per l'approvazione dei regolamenti parlamentari deriva «un principio di preferenza per la forma scritta e un più rigido limite all'ammissibilità della singola norma consuetudinaria o convenzionale». In questi termini, vedi anche C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, part. 630. Queste osservazioni non possono valere negli stessi termini per segnare il rapporto fra il diritto processuale scritto della Corte costituzionale previsto dagli artt. 14 e 22, legge 87/1953 ed elaborato secondo quanto fissato per le deliberazioni non giurisdizionali della Corte ed il diritto processuale scritto della Corte?

cratico e al principio maggioritario, come principi in grado di contenere e guidare l'autonomia costituzionale del Parlamento, verso una più piena attuazione delle previsioni costituzionali, mentre per la Corte la riserva di regolamento fissata dagli artt. 14 e 22, legge 87/1953 trova i principi costituzionali di riferimento negli artt. 138 e 139, Cost.

Il ruolo svolto dai regolamenti parlamentari nella evoluzione della forma di governo è stato sinora un ruolo dinamico, perché i regolamenti parlamentari hanno assestato il Parlamento nella forma di governo, chiarendone l'organizzazione, e, quindi per questo tramite, il collegamento con il sistema elettorale e la rappresentanza politica (basta pensare alla impostazione gruppo centrica del 1971 così come ulteriormente sviluppata dalla riforma regolamentare del 2017 al Senato), ma anche le modalità di esercizio delle funzioni (basta pensare al potere di inchiesta o alla continua evoluzione del procedimento legislativo o alla previsione del metodo della programmazione o, per un altro esempio, alla disciplina della questione di sfiducia nei confronti del singolo ministro), e, quindi, il modo in cui il Parlamento si colloca nei confronti degli altri poteri dello Stato.

In questo prisma, il valore dell'autonomia regolamentare del Parlamento è nel consentire alla Costituzione di adeguarsi allo spirito dei tempi, diventando flessibile attraverso la sua integrazione per mezzo dei principi che i regolamenti parlamentari consolidano in forma generale ed astratta guardando ora alla prassi delle Camere, ora alla evoluzione del sistema nel suo complesso.

Si tratta di un compito di integrazione dinamica che considera la Costituzione come una cosa viva, come un giardino affidato alla cura di accorti giardinieri⁵³.

Questo compito appare pacificamente svolto dai regolamenti parlamentari, anche se la loro intelligenza negli ultimi anni, dopo il venire meno delle convenzioni che il patto fra i partiti del C.L.N. ha saputo sostanzialmente mantenere inalterate fino al 1993⁵⁴, si è appannata e la ristretta cerchia degli studiosi del diritto parlamentare ha iniziato a concentrarsi sulle anomalie di

⁵³ È l'impostazione di D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 533-551, che sottolinea il ruolo essenziale del Parlamento per «la soluzione alle sfide prospettiche della trasformazione della sovranità, come dell'esercizio dei poteri su più livelli» e la «sfiducia verso il proliferare di sedi anomale, diverse ed indeterminate per dar vita alla revisione costituzionale».

⁵⁴ Manzella parla di età dell'oro del diritto parlamentare per la sua «capacità di tirar fuori dalla densità della norma costituzionale l'interpretazione condivisa [...] più utile alla comunità politica» (A. MANZELLA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali in un sistema costituzionale a più livelli*, in AA. VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 231 s., in cui non manca di ricordare che lo stesso assetto statutario si è trasformato da Stato costituzionale in Stato parlamentare attraverso il diritto parlamentare).

questo diritto e sulla frequenza con cui le stesse hanno alterato il naturale scorrere della legalità regolamentare.

Sicuramente non può essere considerato un caso che all'appannarsi della capacità dei regolamenti parlamentari di guidare l'evoluzione dinamica dei rapporti fra i poteri dello Stato abbia fatto seguito una giurisprudenza costituzionale sempre più creativa e, adesso, anche un rafforzamento dell'autonomia costituzionale della Corte attraverso una riforma puntuale ma non marginale delle norme integrative.

Se questa riforma può effettivamente essere giustificata da una autonomia costituzionale della Corte giustificata da una consuetudine costituzionale, secondo il modello di Corte cost. 129/1981⁵⁵, o se invece trovi un più diretto fondamento negli artt. 14 e 22, legge 87/1953, in fondo, non importa molto. Quello che importa è che condivide la natura dei regolamenti parlamentari e che pone il diritto processuale costituzionale dinanzi allo stesso bivio dei regolamenti parlamentari di fronte alla Costituzione: l'attuano o la integrano anche alterandone alcuni tratti caratterizzanti?

Va, però, osservato che, nel caso della Corte costituzionale, l'autonomia normativa che spetta alla stessa in campo processuale, forse più ai sensi dell'art. 6 del suo regolamento generale che non degli artt. 14 e 22, legge 87/1953, trova il suo punto di riferimento, si svela come riserva regolamentare rinforzata, negli artt. 138 e 139, Cost. Tuttavia questo parametro suona a vuoto perché si risolve in un riferimento circolare. Il diritto processuale della Corte serve per definire le regole con cui giudicare ciò che solo la Corte può giudicare sicché è solo la Corte che può definire queste regole, libera anche dalla Costituzione, perché la Costituzione non può limitare ciò che serve per assicurare che la Costituzione non sia violata, di talché finisce per risolversi nella attribuzione di un potere normativo che trova l'unico limite in ciò che non può essere limitato.

Ma se è così, forse, si è andati troppo avanti, si rischia di andare troppo avanti e si è costretti a riflettere che per un organo giurisdizionale, l'eteronomia vale come principio di legittimazione mentre l'autonomia si avvicina alla funzione di indirizzo politico e quindi determina la delegittimazione della natura giurisdizionale dell'organo.

⁵⁵ Non c'è davvero bisogno di ricordare la sentenza n. 129 del 1981, in cui innanzitutto la Corte fa presente «che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata», essendosi ad integrazione di esse «affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi [...]: vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».

12. Postilla pignola

Sia nel 2008 che nel 2009, la delibera di approvazione delle modifiche alle norme integrative è stata “deliberata” dal Presidente della Corte, con una formula non facilmente leggibile sul piano della forma.

Difatti, il titolo del provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale è “delibera” e le norme integrative devono essere deliberate dalla Corte in sede non giurisdizionale ai sensi dell’art. 6 del Regolamento Generale (quorum di nove giudici e maggioranza qualificata di otto), come previsto dall’art. 5 bis del Regolamento Generale. Tuttavia, il testo della delibera è un provvedimento presidenziale. Difatti, sia nel 2008 che nel 2020 è stato il Presidente (ovvero la Presidente) che ha deliberato di approvare le modifiche apportate alle norme integrative, vista la proposta della Commissione per gli studi e i regolamenti.

Si deve osservare che, al contrario, le norme integrative del 1956 sono state pubblicate (Gazzetta Ufficiale, Parte speciale, 24 marzo 1956, n. 71) come delibera della Corte costituzionale la cui pubblicazione veniva disposta ai sensi dell’art. 14¹, legge 87 del 1953, e lo stesso è accaduto per la deliberazione 22 aprile 1958 che ha approvato il Regolamento Generale (Gazzetta Ufficiale, n. 107 del 3 maggio 1958, come pure per la deliberazione 20 gennaio 1966, in Gazzetta Ufficiale, Parte prima, edizione speciale del 19 febbraio 1966, n. 45) e per le norme integrative per i giudizi di accusa (deliberazione 27 novembre 1962, in Gazzetta Ufficiale, n. 320 del 15 dicembre 1962).

Non è facile comprendere perché sia mutata la prassi e sono possibili due letture. Da una parte, si va verso una sempre maggiore valorizzazione del ruolo del Presidente della Corte, al punto che le delibere non giurisdizionali della Corte costituzionale sono valide perché sono deliberate dalla Corte e approvate dal suo Presidente, in maniera molto simile alle sentenze, ma questo appare in contrasto con l’art. 30 del Regolamento Generale per il quale «Le norme per i giudizi di legittimità costituzionale e per i conflitti di attribuzione, le norme relative al procedimento penale davanti alla Corte e le norme per i giudizi in via esclusiva sui ricorsi dei dipendenti della Corte sono deliberate dalla Corte e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica». Inoltre questa lettura, pone una questione pressoché irrisolvibile perché attribuisce al Presidente un potere di veto che gli è negato dall’art. 6 del Regolamento generale per il quale i regolamenti della Corte costituzionale devono essere approvati con una maggioranza di otto giudici ma questa maggioranza non comprende il Presidente, anche se non è facilmente ipotizzabile che la Corte deliberi a maggioranza qualificata escludendo il suo Presidente.

Dall’altra parte, si può immaginare che questa innovazione nella prassi della Corte costituzionale abbia un carattere essenzialmente estetico: se i regolamenti apparissero come deliberazioni della Corte costituzionale assomi-

glierebbero molto a dei regolamenti “interni”, nel senso dell’art. 61 dello Statuto Albertino, se, invece, sono pubblicati come delibere del Presidente della Corte appaiono di più come atti normativi dotati di una efficacia esterna, come è indubbio che è e come probabilmente sarà sempre di più.