

10 GIUGNO 2020

Il processo innanzi alla Corte
costituzionale in tempo di emergenza
epidemiologica: specificità e
omologazione delle modalità
telematiche

di Michela Troisi

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*

di Michela Troisi

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il contributo analizza le misure adottate per la disciplina dello svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale nella fase dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2. I tre decreti della Presidente Marta Cartabia (il primo del 12 marzo, il secondo del 24 marzo, il terzo del 20 aprile), accompagnati dai comunicati stampa pubblicati sul sito della Corte, si inseriscono nella più ampia cornice normativa concernente l'amministrazione della giustizia in tempo di emergenza. In ragione di quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953, è la giustizia amministrativa a rappresentare un interlocutore necessario per la disamina svolta, ma sempre nei limiti di compatibilità con le regole processuali del giudizio costituzionale, come d'altronde precisato dalla stessa Corte in diverse occasioni. Le misure adottate contengono novità di indubbio rilievo che forniscono importanti spunti di riflessione, anche in una prospettiva *de iure condendo*, sulle potenzialità e sui limiti di un processo costituzionale telematico. L'analisi consente, dunque, di riflettere circa la specificità e l'autonomia del processo costituzionale, che, come sembra, anche nell'emergenza conserva la propria natura peculiare.

Abstract [En]: The article analyzes the measures adopted to regulate the judgments of the Constitutional Court during the emergency phase caused by the SARS-CoV-2 virus. The three decrees of President Marta Cartabia (the first of 12 March, the second of 24 March, the third of 20 April), together with the press releases published on the Court's website, are part of the wider regulatory framework concerning the administration of justice during the emergency. Due to article 22 of law n. 87 of 1953, the administrative justice is a necessary interlocutor for this examination, but always within the limits of compatibility with the procedural rules of the constitutional judgment, as specified by the Constitutional Court itself on several occasions. The measures adopted contain important innovations which provide important elements for thought, also in a *de iure condendo* perspective, on the potential and limits of a telematic constitutional process. The analysis allows, therefore, to reflect on the specialty and autonomy of the constitutional process, which, as it seems, also preserves its peculiar nature during the emergency.

Sommario: 1. Una premessa: il tempo e la forma dell'emergenza; 2. L'amministrazione emergenziale della giustizia; 3. I giudizi davanti alla Corte costituzionale: le misure adottate; 3.1 Prime (e provvisorie) indicazioni sul rendimento; 4. Spunti in materia di processo costituzionale telematico; 4.1 Le aperture della giurisprudenza costituzionale; 5. Osservazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo lavoro si colloca nell'ambito del progetto di ricerca «Problematiche giuridiche ed economiche scaturite dall'emergenza Coronavirus e conseguenze del fenomeno nei sistemi politico-istituzionali», coordinato dal Prof. Sandro Staiano, Università di Napoli Federico II.

Il sole della peste stingeva tutti i colori e fuggava ogni gioia.
(Albert Camus, *La peste*, Milano, 1966, 109)

1. Una premessa: il tempo e la forma dell'emergenza

La Corte costituzionale, con un comunicato stampa del 7 aprile del 2020¹, ha annunciato che la facciata del Palazzo della Consulta, ogni giorno dal tramonto all'alba e fino alla fine dell'emergenza sanitaria, sarà illuminata di bianco, rosso e verde. La lotta alla «pandemia»² ha così investito, anche simbolicamente, la Corte costituzionale, come numerosi altri organi costituzionali.

A partire dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio del 2020, con la quale si procedeva alla «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»³, la normazione emergenziale ha progressivamente coperto tutti gli spazi della vita pubblica e privata, suscitando una serie di interrogativi circa la natura degli strumenti utilizzati, l'organizzazione dei rapporti tra i poteri dello Stato, il riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo e, non da ultimo, il difficile bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse della collettività e la garanzia dei diritti costituzionali fondamentali⁴.

In tale quadro, ancora in divenire, questo contributo si propone di analizzare le misure adottate per la disciplina dello svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale nella fase dell'emergenza, nella convinzione che gli elementi di novità⁵ in esse contenuti possano fornire utili spunti di interesse, anche in una prospettiva *de iure condendo*, da riferire in futuro all'attività ordinaria.

2. L'amministrazione emergenziale della giustizia

La Corte costituzionale, «nell'esercizio della propria autonomia e tenuto conto della specificità dei procedimenti che si svolgono innanzi ad essa»⁶, ha adottato una serie di provvedimenti che, sebbene

¹ Il comunicato è consultabile su:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200407102643.pdf.

² In data 11 marzo del 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha qualificato «pandemia» l'infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2.

³ La delibera è stata pubblicata nella G.U., Serie generale, n. 26 del 1° febbraio 2020. Dell'esigenza di risalire la «catena normativa» riferisce M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020. Sul tema, si v. A. RUGGERI, *Il Coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 6 aprile 2020, in cui si parla di «crisi endemica del sistema delle fonti»; nonché, anche, E. C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2/2020, 18 marzo 2020.

⁴ Sui diversi aspetti, si vedano i numerosi contributi pubblicati nell'*Osservatorio sull'emergenza Covid-19*, in www.federalismi.it; sul *Forum "Emergenza Covid-19"*, in *Osservatorio costituzionale*; sul *Forum. La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Diritti regionali*; sull'*Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, in [BioLaw Journal - Rivista di Biodiritto](http://BioLawJournal-Rivista di Biodiritto); in *Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus*, in *Nomos*; nel *Dossier Covid-19*, in *Astrid*.

⁵ Tra i primi a cogliere le «rilevanti e forse anche storiche novità», P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 25 marzo 2020.

⁶ Così si legge già nel provvedimento, rubricato «Misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19», adottato il 12 marzo del 2020.

apparentemente stringati, mirano a disciplinare in modo organico i giudizi davanti alla Corte nella fase emergenziale: dallo svolgimento dei lavori alle modalità di trasmissione degli atti del processo, fino alla definizione di ulteriori misure organizzative.

Appare di una qualche utilità dar conto, preliminarmente, di quelle misure che hanno riguardato l'amministrazione emergenziale della giustizia e, segnatamente, quella amministrativa: ciò in virtù del rinvio operato dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, in quanto applicabili, per la disciplina dei procedimenti davanti alla Corte costituzionale⁷.

In relazione a tale aspetto, in primo luogo, appare doveroso precisare che la Corte, tradizionalmente, attribuisce alla disciplina approntata da questo regolamento un ruolo solo sussidiario, ossia integrativo delle proprie disposizioni normative interne⁸ e cedevole rispetto alla regolazione dettata con specifico riferimento ai giudizi costituzionali⁹. La Corte, infatti, valorizza da sempre i caratteri distintivi dei giudizi costituzionali, anche esasperandoli¹⁰, ribadendo il proprio ruolo di unico gestore del processo costituzionale e della sua disciplina¹¹. Questo appare tanto più evidente se si considera come lo stesso Giudice delle leggi enfatizzi la portata dell'inciso «in quanto applicabili», contenuto nell'articolo 22, esercitando una sorta di giudizio di applicabilità, fondato sulla comparazione tra la struttura del processo amministrativo e quella del processo costituzionale¹².

⁷ Su questo aspetto, quale ipotesi di incidenza «debole» del processo amministrativo sul processo costituzionale, cfr. N. PIGNATELLI, *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2018, *passim*.

⁸ Il potere di auto-regolamentazione della Corte costituzionale si rinviene negli articoli 14 e 22 della legge n. 87 del 1953. Sul fondamento e sui limiti del potere regolamentare della Corte, con specifico riferimento alla potestà di dettare norme integrative per i giudizi, P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: *ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario)*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 35 e ss.; più di recente, diffusamente, 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; nonché, anche per i riferimenti giurisprudenziali proposti, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 45-53.

⁹ In questo senso, già Corte costituzionale, sent. n. 179 del 1987, punto 2 del considerato in diritto, in cui si legge che «il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale».

¹⁰ G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale*, Torino, 1992, 157 e ss.

¹¹ Sulla «straordinarietà» di un giudice che fissa le regole del proprio processo, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1974, 236. Sul punto, cfr. D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 2033 e ss., laddove evidenzia la correlazione tra indipendenza e autonomia, «nel senso di “darsi norma”».

¹² E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 302. Di tenore analogo, anche, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 24, in cui si legge che «sono proprio le norme del regolamento sul Consiglio di Stato ad essere in posizione subordinata rispetto alle N.I., poiché possono avere vigenza nel processo costituzionale, in quanto la Corte non le abbia ritenute inapplicabili, emanando, mediante le N.I., delle disposizioni incompatibili con esse».

A ciò deve aggiungersi che vi è concordia nel ritenere che il rinvio in questione sia da qualificarsi come «mobile»¹³, ossia riguardante tutte le norme che discendono dalla fonte anche per effetto delle modifiche che la riguardano. Oggi, dunque, il suddetto rinvio pare riferirsi alla disciplina emergenziale del processo amministrativo, ma solo in quanto applicabile e qualora residuino spazi privi di specifica normazione.

Ciò precisato, i provvedimenti che hanno interessato l'amministrazione della giustizia, sia ordinaria sia speciale, trovano la loro ragion d'essere nelle medesime esigenze: evitare gli assembramenti negli uffici giudiziari e i contatti ravvicinati tra le persone (per garantire il c.d. distanziamento sociale - o, meglio, fisico) e, allo stesso tempo, contenere gli effetti negativi dell'emergenza sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, garantendo così una tutela giurisdizionale effettiva delle situazioni giuridiche soggettive. In tale direzione, le disposizioni emergenziali hanno disciplinato la sospensione dei termini processuali, il rinvio delle udienze (seppur con una serie di rilevanti eccezioni), le modalità di svolgimento delle stesse, la previsione di distinti regimi processuali e le forme di deposito telematico di atti e documenti¹⁴.

Il d.l. n. 18 del 17 marzo del 2020¹⁵ (così come poi integrato dal d.l. n. 23 dell'8 aprile del 2020)¹⁶ prevede, nel Titolo V, «Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del COVID-19». Tra queste, l'articolo 83 contiene «Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare». Tali misure sono qualificate «nuove» poiché sostituiscono quanto, in una primissima fase, era stato previsto dal d.l. n. 11 dell'8 marzo del 2020¹⁷, dedicato interamente a predisporre misure straordinarie e urgenti per contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

¹³ La Corte qualifica espressamente il rinvio come «dinamico». Così in Corte costituzionale, sentt. nn. 161 del 2012 e 222 del 2013.

¹⁴ Per una ricognizione di questi provvedimenti, con particolare riguardo ai profili di «dematerializzazione», si v. F. DONATI, *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in Consulta OnLine, 17 aprile 2020.

¹⁵ Il decreto, rubricato «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato pubblicato nella G.U., Serie generale, n. 70 del 17 marzo del 2020. È stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 24 aprile del 2020, pubblicata nel Supplemento ordinario alla G.U., Serie generale, n. 110 del 29 aprile del 2020.

¹⁶ Il decreto è stato pubblicato nella G.U., Serie generale, n. 94 dell'8 aprile del 2020. In fase di pubblicazione del presente contributo, è poi intervenuto il d.l. n. 28 del 30 aprile del 2020, pubblicato nella G.U., Serie generale, n. 111 del 30 aprile del 2020.

¹⁷ Il decreto è stato pubblicato nella G.U., Serie generale, n. 60 dell'8 marzo del 2020. Questo decreto non è stato convertito in legge. Le disposizioni del d.l. n. 18, infatti, retroagiscono alla data di entrata in vigore del d.l. n. 11, senza prevedere una disciplina transitoria. In senso critico su tale aspetto, con specifico riferimento alla giustizia amministrativa, F. FRANCIOSI, *L'emergenza Coronavirus e la "cura" per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo*, in www.federalismi.it, 23 marzo 2020, 3.

Per ciò che concerne la giustizia amministrativa, è l'articolo 84 del d.l. n. 18 del 2020 (integrato dall'articolo 36, terzo comma, del d.l. n. 23 del 2020) a dettarne la disciplina emergenziale, stravolgendo, come evidenziato in dottrina, «canonici istituti processuali»¹⁸.

In particolare, le disposizioni straordinarie concernono la sospensione dei termini processuali durante la fase dell'emergenza; il rinvio *ex lege* di tutte le udienze fissate fino al 15 aprile del 2020¹⁹ e il passaggio in decisione, sulla base dei soli atti depositati e senza discussione orale, delle controversie fissate tra il 15 aprile e il 30 giugno del 2020²⁰ (con facoltà delle parti di depositare brevi note in forma scritta fino a due giorni prima della data fissata per la trattazione)²¹; la trattazione monocratica delle domande cautelari (a prescindere da un'iniziativa di parte) secondo il rito di cui all'art. 56 del c.p.a., con relativa trattazione collegiale fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020.

La sospensione dei termini processuali, prorogata dal d.l. n. 23 fino al 3 maggio limitatamente ai ricorsi introduttivi²², non trova un analogo corrispettivo nelle misure adottate dalla Corte che, sin dal provvedimento adottato il 12 marzo, precisa che «restano fermi i termini fissati dalla Costituzione e dalla normativa sui giudizi costituzionali»²³. Come sarà chiarito in seguito, la sostenibilità del rispetto dei

¹⁸ P. D'ANGIOLILLO, *Prime osservazioni sulle misure derogatorie definite dall'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. "Cura Italia") in tema di processo amministrativo "condizionato" dall'emergenza "Covid-19"*, in www.lexitalia.it, n. 3/2020, 21 marzo 2020, 2. Di tenore analogo, con particolare riferimento alla trasposizione *ex lege* dello strumento decisionale monocratico *ex art. 56 c.p.a.*, fisiologicamente operante per i casi di estrema gravità e urgenza, nel procedimento cautelare ordinario *ex art. 55 c.p.a.*, F. SAITTA, *Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica ex officio nell'emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché?*, in www.federalismi.it, 6 aprile 2020. Particolarmente critica è, anche, M. A. SANDULLI, *Brevissime considerazioni sulla sospensione dei termini relativi ai procedimenti sui ricorsi amministrativi (tra gli artt. 84 e 103 del d. l. n. 18 del 2020)*, in www.federalismi.it, 26 marzo 2020.

¹⁹ Come specificato dal comunicato del 9 marzo dell'Ufficio stampa e comunicazione istituzionale della giustizia amministrativa, che aveva accompagnato l'uscita del decreto n. 11, si tratta di una «misura drastica ma necessaria al fine di consentire su tutto il territorio nazionale comportamenti coerenti con gli obiettivi di contenimento del virus in questa prima fase in cui ci si attende il picco epidemiologico» e volta ad ottenere che «nessuna udienza sarà celebrata».

²⁰ Dal 6 aprile al 15 aprile del 2020, le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, sarebbero passate in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, se ne avessero fatto congiuntamente richiesta tutte le parti costituite. Così art. 84, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020. Come anticipato, in fase di pubblicazione del presente contributo, è intervenuto il d.l. n. 28 del 30 aprile del 2020, che ha sostituito il termine «30 giugno 2020» con il termine «31 luglio 2020», prevedendo la possibilità che dal 30 maggio possa essere chiesta «discussione orale con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito, mediante collegamento da remoto [...]».

²¹ Ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del c.p.a., omissis ogni avviso. Così art. 84, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020.

²² Così come previsto dall'articolo 36, comma 3, del d.l. n. 23 del 2020, che recita «Nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono ulteriormente sospesi, dal 16 aprile al 3 maggio 2020 inclusi, esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi, fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 3, dello stesso codice». In senso critico sul punto, si v. N. PAOLANTONIO, *Il processo amministrativo dell'emergenza: sempre più "speciale"*, in Giustamm, anno XVII, aprile 2020, n. 4; M. A. SANDULLI, *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è "riservata" alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al "pieno" contraddittorio difensivo*, in www.federalismi.it, 9 aprile 2020.

²³ D'altronde, la sospensione dei termini del processo amministrativo, così come disciplinata dalle misure emergenziali, richiama l'articolo 54, commi 2 e 3, del c.p.a., circa la sospensione feriale dei termini. Ebbene, questa disciplina non trova applicazione nei giudizi di costituzionalità, «in considerazione delle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il

termini del giudizio costituzionale verrebbe in realtà assicurata dal Giudice delle leggi anche attraverso l'autorizzazione del deposito di atti mediante l'invio in formato elettronico, con l'esclusione degli atti di promovimento dei nuovi giudizi, che dovranno essere comunque notificati e depositati secondo le regole ordinarie.

Per ciò che riguarda la disciplina del rinvio *ex lege* delle udienze e del passaggio in decisione delle controversie già fissate, sin da ora è opportuno precisare che la normativa approntata dal Giudice costituzionale appare dettagliata ed esaustiva. Anzi, le scelte compiute in merito dalla Corte, pur ispirandosi a quanto previsto dall'articolo 84 del d.l. n. 18 del 2020, attribuiscono un ruolo maggiore alle parti del giudizio, riconoscendo loro la possibilità di concorrere a definire la modalità di trattazione dell'udienza. Ciò, invero, nella prospettiva di assicurare il contraddittorio e di non sacrificare la pubblicità di quelle cause che rivestono un certo rilievo pubblico.

Una delle novità più interessanti della disciplina emergenziale del processo amministrativo, non esente da criticità, era probabilmente rappresentata dalla possibilità, prevista dal d.l. n. 11 del 2020, *ex art. 3, comma 4*, che le cause venissero trattate in udienza camerale o in udienza pubblica, organizzandone lo svolgimento mediante collegamento da remoto. Il primo decreto, infatti, pur prevedendo in via generale che le controversie passassero in decisione senza alcuna discussione orale, riconosceva alle parti la facoltà di richiedere la discussione con «apposita istanza da notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione». I Presidenti, dunque, potevano consentire in questo caso che le udienze si svolgessero mediante collegamenti da remoto «con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza»²⁴. Nonostante la pubblicazione di un *vademecum*, tempestivamente predisposto dal Segretariato generale della giustizia amministrativa, lo stesso Presidente del Consiglio di Stato, con il decreto n. 71 del 2020²⁵, aveva precisato che rimaneva impregiudicata la facoltà del Presidente del collegio di disporre il rinvio delle cause di merito a udienza successiva al 31 maggio 2020, «in considerazione della complessità delle cause e della conseguente difficoltà di assicurare il celere ed efficace svolgimento dell'udienza con collegamento da remoto, soprattutto ove il numero di richieste di discussione orale

medesimo processo deve rispondere». Così in Corte costituzionale, sent. n. 301 del 2011, punto 2.2 del considerato in diritto. In senso analogo, già sent. n. 46 del 2011.

²⁴ Così in art. 3, comma 5, d.l. n. 11 del 2020, che continua in questo modo: «assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici. In tal caso è assicurato congruo avviso dell'ora e delle modalità di collegamento. Si dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti e la libera volontà delle parti. Il luogo da cui si collegano magistrati, personale addetto e difensori delle parti è considerato aula di udienza a tutti gli effetti di legge. Di tutte le operazioni è redatto processo verbale».

²⁵ Decreto presidenziale n. 71 del 2020, rubricato «Disposizioni di coordinamento per lo svolgimento delle udienze e delle adunanze».

dovesse essere rilevante»²⁶. Appariva evidente, dunque, una certa prudenza circa l'utilizzo di tale modalità di svolgimento delle udienze nel processo amministrativo, che avrebbe potuto evitare la compressione del diritto di difesa, in considerazione della possibilità di definizione del giudizio in forma semplificata²⁷. Ebbene, con il d.l. n. 18 del 2020, la possibilità di svolgere udienze telematiche scompare²⁸, in quanto l'articolo 84, al comma 6, conserva solo la possibilità dell'utilizzo del collegamento da remoto per la partecipazione dei magistrati alla camera di consiglio²⁹.

In relazione a tale aspetto, la disciplina per i giudizi costituzionali si rivela autosufficiente e, forse, all'avanguardia. A partire dal provvedimento del 20 aprile del 2020, infatti, la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio da remoto si affianca alla possibilità, con alcune peculiarità di cui si darà conto in seguito, di un'udienza pubblica da remoto, qualora almeno una delle parti del giudizio ne faccia richiesta.

3. I giudizi davanti alla Corte costituzionale: le misure adottate

Nella prospettiva di assicurare un ragionevole bilanciamento tra tutela della salute, come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, e principio di continuità delle funzioni dello

²⁶ *Ibidem*. D'altronde, anche per i procedimenti cautelari, viene auspicato che i difensori si limitino a chiedere la discussione orale «solo in caso di assoluta indispensabilità».

²⁷ C. CATALDI, *La giustizia amministrativa ai tempi del Covid-19*, in Giustamm, anno XVII, aprile 2020, n. 3. Così come poi auspicato anche da Filippo Patroni Griffi, in E. NOVI (intervista a cura di), *Il processo amministrativo è salvo, ora l'udienza virtuale sia aperta al difensore*, in *ildubbio.it*, 16 aprile 2020, in cui lo stesso afferma «con la possibilità di presentare note ulteriori due giorni prima dell'udienza è stato individuato un punto di equilibrio. [...] Certo la cornice ideale vorrebbe un processo amministrativo in cui il difensore possa partecipare all'udienza direttamente, seppure da remoto, con i mezzi con cui ormai si svolge la gran parte delle attività. Stiamo studiando come rendere possibile tale discussione da remoto, ma servirebbe una legge che ci consenta di adottare direttamente tali regole tecniche, senza bisogno di un regolamento del presidente del consiglio».

²⁸ Sul punto, criticamente, S. TARULLO, *L'udienza telematica nel processo amministrativo: perché non si debba rimpiangere un'occasione perduta*, in Giustamm, anno XVII, aprile 2020, n. 4, che parla di un «passo indietro che... risalta agli occhi dell'interprete come un'occasione perduta per promuovere l'ulteriore efficientamento del sistema della giustizia amministrativa». Il d.l. n. 28 del 30 aprile del 2020 reintroduce, ma solo per le udienze che saranno celebrate dal 30 maggio, la discussione orale delle controversie, sia nella fase cautelare sia in quella di merito, con formalità da remoto.

²⁹ L'art. 84, comma 6, prevede che «Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge». La posizione del legislatore sul punto è ondivaga. Infatti, il d.l. n. 28 del 30 aprile del 2020, con l'art. 4, novella l'art. 84 del d.l. n. 18, statuendo che «A decorrere dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020 può essere chiesta discussione orale [...] mediante collegamento da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori all'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici. L'istanza è accolta dal presidente del collegio se presentata congiuntamente da tutte le parti costituite. Negli altri casi, il presidente del collegio valuta l'istanza [...]. Se il presidente ritiene necessaria, anche in assenza di istanza di parte, la discussione della causa con modalità da remoto, la dispone con decreto». In tema, criticamente in punto di ammissibilità costituzionale della udienza telematica, si v. C. ZUCHELLI, *Sulla udienza telematica*, in www.federalismi.it, 13 maggio 2020.

Stato (nel caso di specie, la garanzia costituzionale), la Corte, come anticipato, ha adottato una serie di misure volte a disciplinare la propria attività nella fase dell'emergenza³⁰.

La prontezza e la reattività con cui sono stati affrontati gli aspetti cruciali dei giudizi costituzionali, in considerazione della sua specificità, dimostrano la volontà della Corte di garantire la continuità della funzione e l'effettività della tutela accordata³¹. Queste misure valgono, in maniera indifferenziata, per tutte le tipologie di giudizio, senza forse tenere in adeguata considerazione la pluralità delle strutture processuali che corrispondono alle diverse articolazioni funzionali³².

Facendo proprio lo spirito dei provvedimenti assunti dal Governo, in data 9 marzo, il Giudice costituzionale ha deliberato di rinviare a nuovo ruolo le cause fissate per le udienze pubbliche del mese di marzo 2020, nonché la prima convocazione di esperti di chiara fama (ai sensi del novellato articolo 14-*bis* delle Norme integrative)³³, che era prevista per il 23 marzo³⁴, riservandosi poi la facoltà di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dagli strumenti tecnologici e con l'obiettivo di assicurare il pieno svolgimento della propria attività³⁵.

Con un provvedimento adottato il 12 marzo³⁶, la Corte ha ammesso, in via temporanea e in deroga agli articoli 6 e 10 delle Norme integrative, il deposito di atti e memorie anche mediante invio in formato

³⁰ Per una disamina complessiva della *ratio* sottesa alle misure adottate, si v. R. CONTI (intervista a cura di), *La Corte costituzionale non si ferma davanti all'emergenza, questo è il tempo della collaborazione tra istituzioni. Emergenza COVID-19. Intervista alla presidente della Consulta Marta Cartabia*, in www.giustiziainsieme.it, 27 marzo 2020. Da ultimo, si v. la Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, spec. par. 1, intitolato «La Corte «aperta», vista al tempo del Covid-19», in www.cortecostituzionale.it.

³¹ Anche altri sistemi di giustizia costituzionale sono stati caratterizzati da provvedimenti analoghi. Nel caso del *Conseil constitutionnel*, è stata adottata una legge organica. Sul punto, criticamente, cfr., P. COSTANZO, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 17 aprile 2020.

³² N. PIGNATELLI, *Le reciproche incidenze tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze delle giustizia costituzionale*, Torino, 2008, 22 e ss.; con specifico riferimento al potere cautelare, A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2009; con specifico riferimento al potere istruttorio, M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, 49 e ss. Sul punto, già G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, 1058.

³³ Su cui, si v. A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2020, 7 aprile 2020.

³⁴ Con riguardo alla vicenda riguardante i dirigenti delle Agenzie fiscali, circa l'introduzione delle POER (posizioni organizzative di elevata responsabilità), la Corte aveva emesso una ordinanza di convocazione di esperti, depositata in cancelleria, con la quale aveva disposto l'audizione del professor Elio Borghonovi e del dottor Vieri Ceriani. Il 23 marzo 2020, in camera di consiglio, i due esperti dovevano essere ascoltati dal collegio, in presenza delle parti del processo. L'audizione si è poi tenuta nella camera di consiglio del 27 maggio 2020, intervenuta in fase di pubblicazione del presente contributo.

³⁵ Con decreto emesso il 9 marzo, la Presidente, in relazione al d.p.c.m. 8 marzo 2020, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo dei giudizi di seguito indicati: ordd. nn. 79 e 80/2019, ordd. nn. 145 e 153/2019, ric. n. 41/2019, ric. n. 74/2019. Inoltre, con le stesse modalità, ha disposto l'anticipazione della trattazione delle cause - ord. n. 64/2019, ord. n. 103/2019, ord. n. 97/2019, ord. n. 96/2019, ord. n. 92/2019 e ord. n. 110/2019 - alla camera di consiglio del 10 marzo.

³⁶ Il provvedimento in questione, così come quelli successivi, è stato accompagnato da un comunicato stampa pubblicato sul sito istituzionale della Corte costituzionale. In questi casi, evidentemente, l'utilizzo del comunicato appare uno strumento idoneo al perseguimento dello scopo, ossia la massima pubblicità e intellegibilità delle misure adottate.

elettronico, a mezzo di posta elettronica certificata. Tuttavia, il provvedimento ha espressamente escluso che tale possibilità potesse estendersi agli atti di promovimento di nuovi giudizi, per i quali, invece, restavano ferme le regole ordinarie, probabilmente in ragione della maggiore delicatezza degli adempimenti introduttivi del processo costituzionale³⁷. L'autorizzazione espressa alla trasmissione telematica degli atti appariva necessaria, in quanto il rinvio all'articolo 3 del d.l. n. 11 del 2020 (disciplinante l'amministrazione della giustizia amministrativa nella primissima fase dell'emergenza), contenuto nel provvedimento della Corte, non avrebbe potuto automaticamente sortire l'effetto di consentire l'invio telematico, in considerazione della diversità delle fattispecie regolate e del consistente divario concernente il grado di avanzamento della telematizzazione del processo costituzionale e di quello amministrativo³⁸.

Nel comunicato stampa che ha accompagnato la misura, la Corte ha annunciato l'attivazione di uno specifico indirizzo pec limitato alla trasmissione degli atti endoprocessuali che, come specificato, si aggiunge (e, dunque, non si sostituisce) alle modalità ordinarie, ossia il deposito cartaceo e l'invio a mezzo posta.

Dopo la riunione del Collegio, tenutasi il 23 marzo, la Presidente ha adottato un nuovo provvedimento, con cui sono state previste ulteriori misure per garantire la continuità dei giudizi costituzionali durante l'emergenza epidemiologica, incidendo, per la prima volta e in modo innovativo, sullo svolgimento dei lavori della Corte.

In primo luogo, infatti, è stato stabilito che i giudici potessero prendere parte alle camere di consiglio anche mediante collegamenti da remoto. In tal senso, veniva precisato che il luogo da cui essi si collegavano fosse da considerare camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. La modalità adottata, evidentemente imposta dall'emergenza e dalle misure nazionali volte a limitare la diffusione del contagio, appare funzionale al bilanciamento degli interessi coinvolti, laddove gli strumenti telematici a supporto

Maggiori perplessità suscita, invece, l'uso del comunicato stampa quale strumento per anticipare all'opinione pubblica gli esiti di pronunce che vengono poi depositate a distanza di tempo. Sul punto, già, F. RIGANO, *Sulla "divulgazione" del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 208 e ss.; S. PANIZZA, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 27; C. TOMBA, *Brevi considerazioni sulla redazione delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, 251; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le "voci di dentro" tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, 252.

³⁷ Così P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, cit., 158, che, peraltro, ricorda che, secondo l'articolo 28 delle Norme integrative, per il deposito dei ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzioni può essere utilizzato solo il servizio postale.

³⁸ Su cui, si v. *infra*, par. 4. Già nel provvedimento del 12 marzo, la Corte, richiamando espressamente l'esercizio della propria autonomia e la specificità dei procedimenti che si svolgono innanzi ad essa, si riservava la possibilità di adottare ulteriori misure e di valutare l'applicabilità al processo costituzionale di quanto previsto, in materia di giustizia amministrativa, dal d.l. n. 11 del 2020, rubricato «Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria».

siano in grado di garantire, tra le altre cose, il principio di collegialità, che viene disciplinato in maniera rigorosa dalla normativa di riferimento³⁹, e di segretezza e riservatezza delle comunicazioni rese.

In secondo luogo, il provvedimento del 24 marzo ha disposto il rinvio di tutti i giudizi per i quali risultava già fissata la trattazione in udienza pubblica fino alla fine dell'emergenza, salvo che fossero le parti stesse a chiedere il passaggio in decisione della causa (sulla base dei soli atti depositati e senza discussione orale).

In questa fase, dunque, la Corte ha preferito rinviare le udienze pubbliche, sulla falsariga di quanto deciso per le altre giurisdizioni, residuando, tuttavia, uno spazio di non poco rilievo a favore delle parti nella scelta relativa al rito. In ipotesi, infatti, avrebbe potuto deliberare il rinvio di tutte le cause o, al contrario, lo svolgimento d'ufficio delle stesse solo in camera di consiglio.

Nel caso in cui le parti avessero scelto il passaggio in decisione, avrebbero dovuto farne richiesta per iscritto alla Cancelleria, anche mediante invio di pec, entro un termine, espressamente qualificato come perentorio, di sei giorni liberi prima dell'udienza. Entro il medesimo termine, per garantire una maggiore partecipazione, seppur in forma scritta, le parti avrebbero potuto depositare brevi note.

Infine, il provvedimento riconosceva alla Presidente, sentito il Collegio, la possibilità di trattare immediatamente in udienza pubblica, con modalità da definirsi, eventuali questioni di eccezionale gravità e urgenza⁴⁰. Non è agevole immaginare situazioni di tale tipo, in considerazione delle caratteristiche e dei tempi dei giudizi costituzionali. Si potrebbe ritenere che questa misura non sia stata introdotta per trovare applicazione con riguardo alle questioni pendenti e già calendarizzate, ma che sia stata pensata per quei nuovi giudizi che trovino la loro origine nella fase emergenziale in corso. Data la pluralità di atti (di grado diverso) statali e regionali adottati per fronteggiare la situazione contingente⁴¹, nonché dei numerosi provvedimenti giurisdizionali resi in materia⁴², non sarebbe implausibile ipotizzare un accesso in via principale o un conflitto interorganico o intersoggettivo⁴³. In tal senso, pur nella consapevolezza che una

³⁹ Articolo 16 della legge n. 87 del 1957, così come rafforzato dall'articolo 17 delle Norme integrative. Sul punto, cfr. A. RAUTI, *Le nuove "norme integrative" della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in Forum di quaderni costituzionali; P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 10 luglio 2009; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale ed il principio di collegialità*, in www.federalismi.it, n. 12/2016.

⁴⁰ Questa disposizione è ripresa nel provvedimento del 20 aprile, punto 1, lett. e).

⁴¹ Sul punto, *ex aliis*, M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in BioLaw Journal - Rivista di Biodiritto, n. 2/2020; G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "gbiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in Diritti regionali, n. 1/2020, 361-367; M. BORGATO, D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in Diritti fondamentali, Attualità, 24 marzo 2020, 1-8; A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in Diritti fondamentali, Attualità, 18 aprile 2020, 1-8; A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in Diritti regionali, n. 2/2020, 1-6.

⁴² Su cui, cfr. N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in Diritti regionali, n. 1/2020, 567-581.

⁴³ Più difficile, anche in considerazione della necessaria previa introduzione di un giudizio principale nel corso del quale venga sollevata una questione di legittimità costituzionale, appare un accesso in via incidentale.

fissazione immediata in udienza pubblica derogherebbe, tra le altre cose, alla disciplina dei termini processuali fissati per le parti, può essere utile richiamare un precedente⁴⁴, in cui la Corte, stante il rischio di «una irrimediabile lesione dei diritti costituzionali coinvolti», garantì tempestivamente l'esame del merito del ricorso in udienza pubblica⁴⁵.

La nozione di «eccezionale gravità e urgenza» sembrerebbe altresì richiamare le «gravi ragioni» alle quali l'articolo 40 della legge n. 87 del 1953, integrato dall'articolo 26 delle Norme integrative, subordina l'esercizio del potere cautelare della Corte in sede di conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni⁴⁶. Come noto, poi, la legge n. 131 del 2003, nel modificare l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, ha introdotto il rimedio della sospensione della legge impugnata anche nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, qualora l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini»⁴⁷.

Tuttavia, la stessa disciplina cautelare prevede che l'eventuale sospensione dell'atto impugnato, prevalentemente su istanza di parte⁴⁸, sia accordata con ordinanza motivata adottata dalla Corte in camera di consiglio⁴⁹: dunque, non vi sarebbe comunque la necessità di una trattazione immediata in udienza pubblica.

⁴⁴ Ci si riferisce a Corte costituzionale, ord. n. 172 del 2009.

⁴⁵ Il conflitto di attribuzione era stato promosso dai promotori di referendum in materia elettorale per la dichiarazione che non spettava alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi adottare le disposizioni contenute in una delibera approvata il 14 maggio del 2009, per la violazione di norme e principi costituzionali posti a tutela del pluralismo dell'informazione e della comunicazione politica radiotelevisiva. Nell'ordinanza, la Corte ritiene che, in questo caso, si verifichi una ipotesi di non applicabilità, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, quinto comma, dei termini processuali richiamati dagli articoli 25 e 26 della stessa legge. Ordina, dunque, comunicazioni e notificazioni immediate. L'ordinanza n. 172 viene depositata in cancelleria il 1° giugno e pubblicata in Gazzetta ufficiale il 3 giugno. L'udienza pubblica viene fissata il 9 giugno.

⁴⁶ Sull'estensibilità in via analogica della disciplina di cui all'articolo 40 ai conflitti interorganici, si v. Corte costituzionale, ord. n. 225 del 2017; sui ridotti spazi della tutela cautelare in sede di giudizio di legittimità, cfr. G. MENEGUS, *Tutela cautelare e questione di legittimità*, in www.gruppodipisa.it, 30 settembre 2016. Per una disamina complessiva dei profili problematici, cfr., M. MASSA, *I poteri cautelari nei conflitti di attribuzione*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2002; nonché, diffusamente, A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, cit., 71 e ss.

⁴⁷ L'articolo 21 delle Norme integrative precisa che «Ove sia proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente, sentito il relatore, convoca la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi l'urgenza di provvedere. Con il medesimo provvedimento il Presidente può autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune. La cancelleria comunica immediatamente alle parti l'avvenuta fissazione della camera di consiglio e l'eventuale autorizzazione all'audizione».

⁴⁸ Sulla problematica coabitazione tra potere cautelare «d'ufficio» e «su istanza di parte», si v. A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, cit., 109 e ss. La misura emergenziale prevista dalla Corte implicherebbe l'esercizio di un potere d'ufficio.

⁴⁹ A ciò deve aggiungersi che la Corte ha interpretato restrittivamente questa possibilità, tanto più se, come per i casi prospettati, la situazione abbia un particolare rilievo politico. Sul punto, cfr. Corte costituzionale, ord. nn. 102 del 2001 e 403 del 2001. Da ultimo, cfr. P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 196 e ss.

Per queste ragioni, non è facile coordinare la misura dettata dalla Presidente con il potere cautelare della Corte. Al momento, lo spazio applicativo sembra essere limitato.

Da ultimo, con il provvedimento del 20 aprile, la Corte ha deciso di porre fine al rinvio delle udienze⁵⁰. Le modalità prospettate per lo svolgimento dei giudizi sono due: 1) in via generale, si prevede che tutte le questioni, fissate per la trattazione in udienza pubblica, passino direttamente in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale e sulla base degli atti depositati⁵¹; 2) in alternativa, su richiesta di almeno una delle parti, l'udienza pubblica si svolge con collegamento da remoto, secondo modalità operative da comunicare alle parti. La richiesta, da produrre per iscritto, deve essere fatta pervenire alla Cancelleria e a tutte le parti del giudizio, entro il termine perentorio di dieci giorni liberi prima dell'udienza⁵².

È questa seconda modalità di trattazione a suscitare particolare interesse. Per la prima volta, infatti, le udienze pubbliche si svolgerebbero da remoto, in videoconferenza. Un debutto assoluto, seppur (si auspica) temporaneo, per il processo costituzionale, che non conosce forme di svolgimento dei propri lavori di questo genere, a differenza di altre giurisdizioni⁵³. L'udienza, così organizzata, coinvolgerebbe i giudici, le parti e i rispettivi difensori, ma non il pubblico in senso stretto. Si tratterebbe, quindi, prendendo in prestito l'utilizzo di categorie penalistiche, di una pubblicità solo mediata, nel senso che la pubblicità verrebbe assicurata attraverso la verbalizzazione a cura del cancelliere e la registrazione e la successiva pubblicazione delle registrazioni nel sito della Corte costituzionale⁵⁴.

3.1. Prime (e provvisorie) indicazioni sul rendimento

La valutazione del rendimento delle misure adottate è chiaramente limitata al breve periodo dell'emergenza trascorso. Eppure, appaiono già rinvenibili alcuni elementi di interesse.

⁵⁰ In fase di pubblicazione, è inoltre intervenuto il decreto della Presidente dell'8 giugno, recante «Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ripristino dell'apertura al pubblico delle udienze», con cui la Corte ha stabilito che il pubblico possa tornare ad assistere alle udienze pubbliche svolte con collegamento da remoto, presso la sede della Corte costituzionale. La presenza è limitata a un numero massimo di 24 persone.

⁵¹ Le parti, come nella versione precedente, hanno la possibilità di depositare brevi note entro il termine perentorio di sei giorni liberi prima della data dell'udienza. Ciò è previsto anche nel provvedimento del 20 aprile, punto 1, lett. c).

⁵² La prima udienza pubblica, in collegamento da remoto ai sensi del punto 1, lett. d), del decreto presidenziale del 20 aprile 2020, si è svolta il 5 maggio 2020 (ordd. nn. 144/2019 e 27 maggio 2019).

⁵³ Si pensi, a livello esemplificativo, alla partecipazione a distanza del detenuto nel processo penale. Su cui, anche nella fase dell'emergenza, A. ZAMPAGLIONE, L. FORTE, *La partecipazione a distanza all'epoca del coronavirus: tra contrazione del diritto di difesa materiale e esigenze di accertamento*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2020, 9 aprile 2020.

⁵⁴ Se si allarga lo sguardo oltreoceano, è interessante evidenziare che la Corte Suprema Americana ha invece introdotto la *telephone conference*, che rende possibile seguire "in diretta" i lavori della Corte, attraverso uno *streaming* accessibile a un pubblico molto vasto. Sul punto, P. MAGARÒ, *La Corte suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del Covid-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 20 aprile 2020.

Innanzitutto, solo con riferimento alle cause fissate per le udienze pubbliche del 7 e dell'8 aprile, il Servizio cancelleria della Corte costituzionale, in data 2 aprile, ha pubblicato sul sito ufficiale un avviso⁵⁵, rivolto specificamente agli avvocati, che sostituiva le comunicazioni di cancelleria di cui all'articolo 5 delle Norme integrative, in considerazione della difficoltà di procedere alle stesse nei modi ordinari. Avviso di tenore analogo, invece, non è stato riproposto per i lavori del 21 e del 22 aprile⁵⁶. Ciò, dunque, lascerebbe presumere una celere normalizzazione nella gestione (almeno) delle comunicazioni.

A volersi interrogare circa lo svolgimento dei lavori della Corte nella fase dell'emergenza, pare opportuno soffermarsi sulla possibilità riconosciuta (in un primo momento) alle parti del giudizio ad acconsentire al passaggio in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale, sulla sola base degli atti depositati, delle questioni per cui era originariamente prevista la trattazione in udienza pubblica⁵⁷.

I casi analizzati, evidentemente, sono numericamente molto esigui. A ogni modo, è possibile evidenziare che, su un totale di sedici cause la cui trattazione era prevista in udienza pubblica, in sei casi è stata richiesta la decisione in camera di consiglio⁵⁸.

Solo a livello esemplificativo, può essere di un qualche interesse segnalare come sia stata rinviata a nuovo ruolo, probabilmente anche per ragioni di opportunità, una questione sollevata in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Lombardia, concernente una legge regionale lombarda, che violerebbe, nella prospettiva del ricorrente, principi fondamentali in materia di tutela della salute⁵⁹. Ancora, e stavolta con riguardo agli accessi in via incidentale, si rileva che le questioni

⁵⁵ Il suddetto avviso è consultabile su:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/varie/Avviso_Avvocati_20200402.pdf.

⁵⁶ In questa occasione, invece, è stato pubblicato un comunicato stampa con cui la Corte annunciava che, solo per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, il comunicato «Agenda dei lavori» sarebbe stato inviato ai media, e pubblicato sul sito online della Corte, il venerdì immediatamente precedente alla settimana di udienza. Il comunicato è consultabile su: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200417090138.pdf.

⁵⁷ Questa modalità operativa ha trovato applicazione durante la vigenza della misura presidenziale del 24 marzo. Il provvedimento del 20 aprile, i cui effetti si sono prodotti nella fase di pubblicazione del presente contributo, ha invece previsto che tutti i giudizi la cui trattazione fosse fissata in udienza pubblica passassero direttamente in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale, sulla base degli atti [...]. In alternativa, su richiesta di almeno una delle parti del giudizio, l'udienza pubblica si sarebbe svolta con collegamento da remoto. Il dato tendenziale è che la possibilità che l'udienza pubblica si svolga da remoto sia stata accolta con una cautela dalle parti. Tra il 5 maggio e il 10 giugno, di 28 cause iscritte a ruolo per la trattazione in udienza pubblica, solo in sei casi è stata scelta la modalità da remoto (ord. n. 144 del 2019, ord. n. 198 del 2019, ord. n. 140 del 2019, ord. n. 149 del 2019, ord. n. 212 del 2019 e ord. n. 113 del 2019). Le altre sono state decise senza discussione orale, sulla base degli atti depositati.

⁵⁸ Tra questi, due questioni proposte in via principale (ric. n. 69 del 2019 e ric. n. 60 del 2019) rispetto alle quattro totali; quattro questioni sollevate in via incidentale (ord. n. 166 del 2019, ord. n. 196 del 2019, ord. nn. 40 e 41 del 2019, ord. n. 39 del 2019) rispetto alle dodici totali.

⁵⁹ Ci si riferisce al ric. n. 56 del 2019, riguardante l'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI *bis* «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre», per violazione: dell'art. 117, terzo comma, Cost.; dell'art. 117, secondo comma lett. l), Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera i), della Cost.

calendarizzate per l'8 aprile riguardavano la medesima disposizione (ossia l'articolo 10 della legge delega n. 124 del 2005, recante “Legge delega al Governo sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”, e parte del decreto legislativo di attuazione), impugnata per i medesimi parametri (articoli 5, 117 e 120 della Costituzione)⁶⁰. Eppure, solo due delle ordinanze sollevate sono state riunite e poste in decisione sulla base degli atti depositati⁶¹. Ciò, probabilmente, in ragione del fatto che non tutte le parti dei relativi giudizi (che vedevano la partecipazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di diverse circoscrizioni territoriali) hanno rinunciato all'udienza pubblica, acconsentendo alla trattazione immediata in camera di consiglio. Sarà interessante valutare quanto la discussione in udienza pubblica potrà incidere sugli esiti delle decisioni future, sostanzialmente analoghe per norme impugnite e per parametri invocati.

La misura adottata pare aver riscosso un discreto successo. Le parti del giudizio, in determinati casi, si sono dimostrate disposte a rinunciare alla trattazione orale della causa, pur di addivenire ad una decisione. L'omessa trattazione, inoltre, è stata comunque subordinata alla volontà delle parti e, da ultimo, il provvedimento del 20 aprile ha riconosciuto loro, come anticipato, la possibilità di chiedere che si svolga l'udienza pubblica, seppur con collegamento da remoto.

4. Spunti in materia di processo costituzionale telematico

Le misure emergenziali adottate dalla Corte, seppur per un tempo definito e legato al perdurare dell'emergenza, stimolano la riflessione intorno alla modalità, alla sostenibilità e alla opportunità della telematizzazione del processo costituzionale (o di alcuni suoi aspetti), anche nel suo ordinario svolgimento⁶². Invero, le categorie e il lessico propri del processo telematico non si rivelano sempre familiari al giurista, a cui è richiesto di interpretare alcune delle relazioni tradizionalmente intercorrenti tra i soggetti del processo in forma dematerializzata, con il *bit* invece che con la carta, attraverso il documento informatico invece che analogico, “da remoto” invece che “in presenza”⁶³.

⁶⁰ Ci si riferisce alle ordd. nn. 163 del 2019, 165 del 2019, 166 del 2019, 184 del 2019, 185 del 2019 e 196 del 2019.

⁶¹ Le ordinanze decise allo stato degli atti sono le nn. 166 e 196/2019.

⁶² Tra i pochi contributi sulla questione, F. ROLLERI, *Processo dinanzi alla Corte costituzionale*, in *ilprocessotematico.it*, 1° febbraio 2016; nonché, da ultimo, R. GARGIULO, *Il processo costituzionale telematico: prospettive*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2020.

⁶³ Per un inquadramento, seppur con specifico riguardo al processo civile telematico, cfr. G. G. POLI, *Il processo civile telematico e il dialogo tra le sue fonti*, in G. RUFFINI (a cura di), *Il processo telematico nel sistema del diritto processuale civile*, Milano, 2019, 1 e ss. Sulle peculiarità dell'atto processuale informatico, in ragione della quali non appare «del tutto appagante la spiegazione della informatizzazione del processo in termini di mera trasposizione dell'atto processuale cartaceo in atto informatico», si v. E. MANZO, *Forme degli atti e dei provvedimenti*, ivi, 150.

Come noto, il processo costituzionale è disciplinato da una serie di fonti, di grado diverso⁶⁴, tra cui la legge n. 87 del 1953 e le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, modificate, da ultimo, nel gennaio del 2020⁶⁵. In materia di procedimento davanti alla Corte, e con l'esclusione dei giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, l'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 rinvia, come anticipato, alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, in quanto applicabili. Questo rinvio mobile dovrebbe consentire l'applicazione al giudizio costituzionale delle norme del Codice del processo amministrativo (approvato dal decreto legislativo n. 104 del 2010, in attuazione delle delega conferita al governo dalla legge n. 69 del 2009 per il riordino del processo amministrativo)⁶⁶ e, dal 2017, del processo amministrativo telematico⁶⁷.

Dunque, quali sono gli spazi che, in considerazione della normativa vigente, occupa il processo telematico nel giudizio costituzionale?

Un primo profilo di interesse è indubbiamente rappresentato dalla trasmissione degli atti processuali. Per ciò che riguarda il processo costituzionale, invero, la quasi totalità delle trasmissioni viene disciplinata in modo "tradizionale".

Con specifico riguardo al giudizio di legittimità sollevato in via incidentale, l'ordinanza di rimessione della questione deve essere trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'articolo 23 della legge n. 87 del 1953⁶⁸. Il fascicolo che viene trasmesso dalla cancelleria dell'autorità remittente viene dunque protocollato e inserito in un registro preliminare, dal 2005 informatizzato⁶⁹. La modalità di trasmissione è tradizionalmente fonte di

⁶⁴ Di «vera e propria accozzaglia di disposizioni non sempre armonizzate» riferiscono A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 38.

⁶⁵ In tema di regole processuali, «la disciplina della Corte e lo strumentario delle sue pronunce sono rimasti invariati, sostanzialmente fissati dalla legge n. 87/1953, scritta e approvata *prima* che la Corte incominciasse a funzionare», così in R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, 759.

⁶⁶ Corte costituzionale, sent. n. 144 del 2015, punto 4 del considerato in diritto.

⁶⁷ Il d.l. n. 168 del 2016, rubricato «Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la Giustizia amministrativa», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 2016, ha novellato l'articolo 13 delle disposizioni attuative del codice del processo amministrativo, prevedendo che un decreto del presidente del consiglio dei ministri dovesse stabilire le regole tecnico-operative del processo amministrativo telematico. Il d.p.c.m. è stato adottato il 16 aprile del 2016 (decreto n. 40 del 2016). Dal primo gennaio del 2017, il processo amministrativo telematico è divenuto obbligatorio.

⁶⁸ Così viene stabilito nell'articolo 1 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. In relazione alla notifica dell'ordinanza di rimessione a cura della cancelleria della autorità rimettente, ai sensi dell'articolo 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale ritiene regolare la notifica effettuata mediante *posta elettronica*, nelle forme previste dall'articolo 149-*bis* del c.p.c., «in forza del rinvio contenuto nell'art. 39 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a sua volta richiamato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)». Così in Corte costituzionale, sent. n. 219 del 2016, punto 2 del considerato in diritto.

⁶⁹ Sul punto, si v. M. MAIELLA, *Gli adempimenti amministrativi e trasmissione dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale*, Relazione, in www.giustizia-tributaria.it, giugno 2018. In questo registro preliminare viene indicata: l'autorità

notevoli aggravati per il Servizio cancelleria della Corte, responsabile della verifica delle notificazioni e delle comunicazioni compiute dall'autorità remittente⁷⁰ e del controllo della effettiva trasmissione dell'intero fascicolo processuale del giudizio⁷¹. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, appare temperato dall'affermazione della preclusione (oramai consolidata) all'utilizzo degli atti di causa per superare eventuali carenze riguardanti la descrizione della fattispecie concreta o la motivazione sulla rilevanza, in ragione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione⁷².

Qualche timido riferimento esplicito alla possibilità di trasmissione di documenti per via telematica si rinviene nell'articolo 5 delle Norme integrative e, dopo la modifica del gennaio del 2020, nell'articolo 4-ter.

L'articolo 5, dedicato alle notificazioni e alle comunicazioni nel giudizio incidentale, prevede che, con esclusivo riferimento alle seconde, e qualora vi sia stata una specifica richiesta di parte, le stesse possano essere inviate a mezzo telefax o posta elettronica al recapito indicato dal richiedente. Questo invio deve avvenire nel rispetto della normativa concernente i documenti informatici e teletrasmessi. Il richiamo, decisamente generico e vago, alla normativa di riferimento appare doversi intendere alla disciplina dei documenti informatici, così come prevista dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005)⁷³, recepita dallo stesso processo amministrativo telematico, così come appare evidente dai numerosi richiami contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio n. 40 del 2016⁷⁴.

giurisdizionale la data di emissione e quella del deposito dell'ordinanza presso la cancelleria del giudice *a quo*, le norme censurate e i parametri invocati.

⁷⁰ Ai sensi dell'articolo 2 delle Norme integrative, che, a loro volta, richiamano il regolamento di cancelleria, che, all'articolo 8, affida al cancelliere il compito di ricevere gli atti introduttivi dei giudizi e di riferire al Presidente sulla regolarità formale degli atti introduttivi e delle notificazioni relative.

⁷¹ L'articolo 7 delle Norme integrative contiene un espresso riferimento al «fascicolo della causa», che deve essere «immediatamente» trasmesso al giudice nominato per l'istruzione dal Presidente. Sul punto, già R. ROMBOLI, *Quale la funzione della trasmissione degli atti del giudizio «a quo» alla Corte costituzionale?*, in Foro italiano, 1990, 1477 e ss.; più di recente, G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 122, laddove si afferma che la Corte, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione, valuta «la plausibilità della ritenuta rilevanza della questione senza necessità di esaminare il fascicolo del giudizio principale»; per una valorizzazione del ruolo del fascicolo di parte, ai fini di una più ampia cognizione dei fatti del giudizio principale, si v. B. LIBERALI, «Lettura non consentita» o «mera conferma»: quale ruolo per il fascicolo del giudizio a quo, in www.gruppodipisa.it, n. 1/2018, 15 maggio 2018.

⁷² Sul punto, Corte costituzionale, sent. n. 225 del 2012, punto 2 del considerato in diritto, secondo cui l'ordinanza di remissione «deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi necessari a consentire a questa Corte l'esame del processo logico-deduttivo attraverso cui si è pervenuti alla remissione». Di tenore analogo, anche, Corte costituzionale, ordd. nn. 269 e 148 del 2015, 55 del 2016 e 12 del 2017. Con riferimento specifico al fascicolo, *ex aliis*, cfr. sent. n. 98 del 2014, in cui si legge che «le carenze nella descrizione delle fattispecie sottoposte al vaglio dei rimettenti - non superabili attraverso l'esame dei fascicoli dei giudizi principali, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione - determinano l'impossibilità di effettuare il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni». Da ciò, forse, potrebbe derivare la non necessità della trasmissione del fascicolo processuale.

⁷³ Il d. lgs. n. 85 del 2005 è stato modificato, da ultimo, dal d.l. n. 162 del 2019.

⁷⁴ Si pensi, a livello esemplificativo, all'articolo 1, comma 1, lettere m) e n), del decreto n. 40, dedicate, rispettivamente, al documento informatico e alla copia informatica di documento analogico, così come disciplinati dal CAD; o all'articolo 3, comma 1, secondo il quale il Sistema informativo della giustizia amministrativa è organizzato in conformità al CPA, alle disposizioni di legge speciali regolanti il processo amministrativo telematico, al CAD e al Codice dei dati personali.

Con la modifica del 2020, inoltre, anche l'articolo 4-ter delle Norme integrative, che apre il giudizio costituzionale alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, contiene più di un riferimento all'invio telematico⁷⁵. La nuova disposizione, infatti, precisa che l'opinione presentata deve essere «scritta» e che, anche in caso di ammissione con decreto del Presidente⁷⁶, le formazioni sociali e i soggetti istituzionali che le hanno presentate non assumono la qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza. L'apertura del giudizio costituzionale nei loro confronti, dunque, appare limitata a una partecipazione per iscritto, che si sostanzia in un invio *per posta elettronica* di un'opinione che non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi. E, a sua volta, anche la comunicazione di avvenuta ricezione da parte della cancelleria della Corte viene effettuata tramite *posta elettronica*.

Non può non rilevarsi come in entrambi i casi riportati il riferimento sia alla posta elettronica *tout court* e non alla posta elettronica certificata che, come noto, avrebbe garantito maggiormente la provenienza della spedizione, l'integrità del contenuto e un riferimento temporale certo⁷⁷.

Oltre ai due riferimenti delle Norme integrative, in virtù del sopracitato rinvio operato dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953, pare potersi sostenere l'applicabilità al giudizio costituzionale dell'articolo 13, comma 1, del d.p.c.m. n. 40 del 2016, nella parte in cui stabilisce che «le comunicazioni di Segreteria nei confronti di qualsiasi soggetto tenuto per legge a dotarsi di PEC sono effettuate esclusivamente con modalità telematiche, avvalendosi di funzionalità disponibili nel sistema informatico, agli indirizzi PEC individuali risultanti dai pubblici elenchi»⁷⁸. Interpretando sistematicamente l'articolo 5 delle Norme integrative e l'articolo 13, comma 1, del Codice del processo amministrativo, le comunicazioni che la

Inoltre, lo stesso articolo 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005, così come modificato dal d.lgs. n. 217 del 2017, prevede che «Le disposizioni del presente Codice si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico».

⁷⁵ Le altre innovazioni introdotte riguardanti, rispettivamente, l'intervento nei giudizi in via incidentale dei titolari di un interesse qualificato (artt. 4 e 4-bis) e l'audizione di esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio (art 14-bis) non contengono, invece, alcun riferimento all'utilizzo di strumenti telematici.

⁷⁶ L'articolo 4-ter, comma 3, prevede che «Con decreto del Presidente, sentito il giudice relatore, sono ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità».

⁷⁷ La posta elettronica certificata, così come disciplinata a partire dal D.P.R. n. 68 del 2005, è «ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici» (art. 1, comma 2, lett. g)). L'articolo 48 del d.lgs. n. 82 del 2005, contenente le disposizioni sulla pec, è stato di recente abrogato dal d.lgs. n. 217 del 2017, per garantire la conformità della disciplina italiana al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Il regolamento europeo ha infatti introdotto i cosiddetti «servizi elettronici di recapito certificato», comunemente conosciuti con l'acronimo «red».

⁷⁸ In relazione a questa disposizione, il Consiglio di Stato ha precisato che per la notifica PEC del ricorso alle Amministrazioni devono essere utilizzati gli indirizzi mutuati dall'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia. Tuttavia, l'oscillazione giurisprudenziale riscontrata sul punto giustifica il riconoscimento dell'errore scusabile (Consiglio di Stato, sez. III, 22 ottobre 2019, n. 7170).

cancelleria della Corte dovrebbe effettuare ai difensori che hanno indicato un indirizzo pec avviene con tale mezzo.

Un secondo profilo di interesse appare costituito dalla modalità di svolgimento dei lavori.

Nei giudizi costituzionali, la regola dovrebbe essere rappresentata, almeno in teoria, dall'udienza pubblica. Solo in via eccezionale, qualora la pubblicità possa nuocere alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico o alla morale, o nel caso in cui, da parte del pubblico, avvengano manifestazioni che possano turbare la serenità, il Presidente può disporre che l'udienza si svolga a porte chiuse⁷⁹.

La disciplina di riferimento la troviamo nell'articolo 9 delle Norme integrative per il giudizio di legittimità in via incidentale, così come novellate nel 2008⁸⁰. Il Presidente può convocare la Corte in camera di consiglio, se nessuna delle parti si è costituita in giudizio. Ma, sentito il giudice per l'istruzione, può procedere allo stesso modo anche qualora ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente. Le parti costituite, però, una volta ricevuta la comunicazione del decreto di convocazione della camera di consiglio, possono illustrare con memoria «le ragioni per le quali [ritengono] che la causa debba essere discussa nella pubblica udienza»⁸¹. La Corte, dunque, se ritiene che la causa non debba essere discussa in camera di consiglio, dispone la pubblica udienza.

Ad oggi, anche e soprattutto per ragioni di economia processuale, è sempre più usuale che i giudizi si svolgano in camera di consiglio⁸². In tal senso, non può non farsi riferimento alla natura eminentemente documentale del processo costituzionale, soprattutto se si ha riguardo alla Corte quale giudice della legittimità. L'udienza pubblica, in numerosi casi, rivestirebbe di fatto solo un carattere rituale; non si tratterebbe, secondo alcuni, di «una vera discussione»; «insomma, la parte orale non serve a capire la questione. È un rito»⁸³. Questa prospettiva, tuttavia, non pare potersi assolutizzare, in considerazione del

⁷⁹ Così l'articolo 15 della legge n. 87 del 1953. Sul rapporto tra udienza pubblica e camera di consiglio, come rapporto tra regola ed eccezione, si v. R. ROMBOLI, *Le ipotesi di convocazione della Corte costituzionale in Camera di consiglio*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 612.

⁸⁰ All'articolo 9, infatti, rinvia l'articolo 23 per il giudizio in via principale, l'articolo 24 per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e l'articolo 25 per il conflitto di attribuzione tra enti. Regole particolari valgono invece per il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo.

⁸¹ Così l'articolo 9, comma 3, delle Norme integrative.

⁸² Per una ricognizione statistica, si v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 71 e ss.; nonché, S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., 17 e ss., nella parte in cui registra un aumento del ricorso all'udienza pubblica per il giudizio incidentale nel triennio considerato (188 su 474 giudizi, pari a quasi il 40%).

⁸³ Così S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 25, nella parte in cui si legge che «le udienze pubbliche sono pressoché inutili. Il relatore legge spesso la parte in fatto della ricerca (la documentazione preparata dall'assistente), nella stessa versione o in versione breve. Gli avvocati delle parti ripetono quanto hanno scritto, in qualche caso soltanto aggiungendo dettagli o replicando a punti scritti dell'altra parte. Il tono degli avvocati è noioso, con rare eccezioni. Nessuna domanda da parte dei giudici. Non una vera discussione. Insomma, la parte orale non serve a capire la questione. È un rito». Sulla partecipazione all'udienza pubblica, ma con deposito di memorie scritte, per

rilievo pubblico di numerose questioni poste alla Corte, per le quali l'udienza pubblica costituisce un momento di confronto quantomeno auspicabile, per garantire l'esigenza di ampia pubblicità degli atti e dei dibattiti giudiziari costituzionali⁸⁴; e, soprattutto, in considerazione delle recenti tendenze della Corte in tema di "apertura" del giudizio costituzionale alla società civile⁸⁵ e di maggiore garanzia della difesa⁸⁶ e del contraddittorio tra le parti⁸⁷, anche nella forma della difesa «orale»⁸⁸.

La disamina effettuata dimostra come la disciplina del processo costituzionale lasci scarsi spazi agli elementi di comunicazione digitale.

Invero, la Corte costituzionale, negli ultimi anni, ha stipulato una serie di accordi con alcuni dei soggetti istituzionali coinvolti (a vario titolo) nel processo costituzionale, al fine di avviare una reale fase di sperimentazione per le comunicazioni, le notificazioni e gli adempimenti del processo in modalità telematica. D'altronde, l'attualità del dibattito in materia è parsa confermata anche dai riferimenti contenuti nella Relazione del Presidente Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2017, nella parte in cui il Giudice auspicava l'introduzione di nuove regole tecniche⁸⁹.

La prima Convenzione di cui si ha notizia è la «Convenzione di cooperazione e collaborazione istituzionale», sottoscritta nel maggio del 2015 dalla Corte costituzionale con il Ministero della giustizia, al fine di agevolare l'interscambio dei dati e dei documenti in formato digitale. In particolare, nel quadro della attuazione del più generale programma di digitalizzazione della Giustizia e di velocizzazione

evitare i rischi di un «ingolfamento» del processo, con ricadute sulla funzionalità e sui tempi dello stesso, si v. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, cit., 33.

⁸⁴ Sul tema, cfr. M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Padova, 1984, 81, laddove richiama H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, ora in ID., *La Giustizia costituzionale*, Milano, 197.

⁸⁵ La delibera dell'8 gennaio del 2020, rubricata «Modificazioni alle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"», è stata pubblicata sulla G. U., Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio del 2020. La pubblicazione in G. U. è stata anticipata da un comunicato stampa dell'11 gennaio 2020, dal titolo «La Corte si apre all'ascolto della società civile». Su queste recenti tendenze, in generale, già, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2019; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, ivi, n. 4/2019.

⁸⁶ Principio qualificato come «supremo» dalla Corte costituzionale. In tema, tra le tante, si v. sent. n. 238 del 2014.

⁸⁷ Diffusamente, cfr. V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998; L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003; F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 125-152.

⁸⁸ Sul punto, già M. D'AMICO, *Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il processo costituzionale: il contraddittorio*, in Foro italiano, vol. 120, n. 10, 310 e ss.; più di recente, A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2019, in cui si afferma che il contraddittorio è comunque affievolito «ogni qual volta la Corte costituzionale decide direttamente in camera di consiglio, così precludendo agli intervenienti l'illustrazione in udienza pubblica delle proprie memorie».

⁸⁹ Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2017, in www.cortecostituzionale.it. Nella relazione, viene ricordato inoltre che è stato introdotto il sistema *Italgiure* (da anni utilizzato con successo presso la Corte di cassazione) e che sarebbe stata a breve disponibile la nuova procedura informatica del sistema *Indici* (a supporto delle attività degli assistenti di studio e delle segreterie dei Giudici).

dell'attività giurisdizionale, la Corte si proponeva di aderire agli standard dell'*European Case Law Identifier* (ECLI) e di migliorare il flusso di dati con la Corte di cassazione, aggiornando gli archivi delle sentenze (COSTSN), delle relative massime (COSTMS) e, in prospettiva, delle ordinanze di rimessione (COSTPEND). A tal fine, veniva costituito un gruppo di lavoro per la definizione delle modalità operative e la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Di questa convenzione viene fatta esplicita menzione nella «Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia. Anno 2015», all'interno della quale il Dipartimento per gli affari di giustizia dà conto di una serie di interventi funzionali a favorire l'efficienza, la visibilità e la trasparenza dell'azione amministrativa. Tra questi, viene richiamata la Convenzione con la Corte costituzionale e, specificamente, l'avvio della sperimentazione per la trasmissione in via telematica degli atti di promovimento ai fini della pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Di tenore analogo, appaiono le Convenzioni di cooperazione e collaborazione istituzionale stipulate dalla Corte con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (sottoscritta il 5 dicembre del 2017), con il Consiglio nazionale forense (sottoscritta il 15 dicembre del 2017) e con l'Avvocatura dello Stato. In questi protocolli, precisato che l'obiettivo della telematizzazione può essere perseguito (seppur in via sperimentale) anche sulla base delle norme attualmente vigenti, la Corte si è impegnata a realizzare tutte le attività necessarie per la messa in opera del processo costituzionale telematico, attraverso la predisposizione dei sistemi informativi necessari a consentire l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. D'altro canto, a titolo esemplificativo, le Regioni e le Province autonome hanno assicurato l'utilizzo di un domicilio digitale (un univoco indirizzo di posta elettronica certificata) per l'adempimento degli oneri di pubblicazione fissati dalla legge n. 87 del 1953; mentre il Consiglio nazionale forense si è vincolato a inserire, nei propri atti difensivi, una manifestazione di volontà di voler ricevere tutte le comunicazioni a un indirizzo di posta elettronica certificata e ad adottare le regole per il deposito dei documenti in formato digitale. Nella Convenzione con l'Avvocatura dello Stato, si è fatto espresso riferimento alla normativa del Codice dell'Amministrazione digitale (d. lgs. n. 82 del 2005) e, più in generale, alle norme vigenti, nella prospettiva di una valorizzazione dell'articolo 5 delle Norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale (che, come anticipato, consentono, qualora sia richiesto dalla parte, che le comunicazioni siano eseguite dal cancelliere mediante invio per posta elettronica al recapito indicato dal richiedente, nel rispetto della normativa concernente i documenti informatici e teletrasmessi).

Da ultimo, a partire dal 15 settembre 2018, in attuazione del protocollo di intesa stipulato tra la Corte costituzionale e la giustizia amministrativa, viene stabilito che, in via sperimentale, le ordinanze di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale siano trasmesse anche in modalità telematica dagli uffici della Giustizia amministrativa. Ciò, tuttavia, ferme restando le ordinarie modalità di trasmissione

delle ordinanze e degli atti processuali. Le modalità telematiche, dunque, non sostituiscono ma si aggiungono a quelle già previste dalla normativa vigente.

4.1. Le aperture della giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale, con recenti pronunce, ha mostrato di riconoscere le potenzialità dello strumento telematico, che però necessita di essere utilizzato con cautela in considerazione della specialità del processo costituzionale.

Con la decisione n. 75 del 2019, il Giudice costituzionale si è espresso in merito al processo (civile) telematico⁹⁰.

La questione di legittimità aveva ad oggetto l'articolo 16-*septies* del d.l. n. 179 del 2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 221 del 2012), nella parte in cui estende l'applicazione dell'articolo 147 del codice di procedura civile alle notificazioni eseguite in modalità telematica. In particolare, la disposizione impugnata prevedeva che, in questo caso, qualora la notificazione fosse eseguita dopo le ore 21, la stessa si considerasse perfezionata alle ore 7 del giorno successivo. La giurisprudenza ordinaria di legittimità aveva interpretato in maniera pacifica la disposizione nel senso che non prevedesse la scissione tra il momento di perfezionamento della notifica per il notificante e il tempo di perfezionamento della notifica per il destinatario. A livello esemplificativo, infatti, è interessante evidenziare come la Cassazione, in composizione nomofilattica, con l'ordinanza n. 30766 del 2017 abbia avuto modo di precisare che, con riguardo al tempo del perfezionamento della notifica telematica, qualora la stessa sia effettuata in orario tra le 21 e le 7, «la notifica si considera perfezionata alle 7 del mattino. Nel fare ciò il legislatore non ha distinto la posizione del notificante da quella del destinatario della notifica. ... La disposizione è chiara anche sotto questo profilo e l'interprete non può introdurre un'aggiunta che ne modifichi il contenuto, creando una nuova norma. La giurisdizione entrerebbe nel campo riservato alla legislazione»⁹¹.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 75 del 2019, dichiara la illegittimità della disposizione impugnata, «nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore 7 del

⁹⁰ Su questa pronuncia, si v., almeno, F. CAMPODONICO, *Un principio irrinunciabile? La scissione degli effetti della notifica tra 'vis expansiva' e notifiche via PEC*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 6/2019, 2627 e ss.; G. G. POLI, *"I'm gonna wait 'till midnight hour": la Consulta dichiara tempestive le notifiche telematiche effettuate dalla ore 21 alle ore 24*, in *Foro italiano*, n. 11/2019, parte I, 3452 e ss.; A. TRINCHI, *Il tempo delle notificazioni a mezzo PEC*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3/2019, 910 e ss.; C. PUNZI, *I limiti di orario nelle notificazioni eseguite con modalità telematiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019, 919 e ss.

⁹¹ Cassazione, Sez. 6, ord. n. 30766 del 22 dicembre 2017. Di tenore analogo, *ex plurimis*, Cassazione, Sez. 6-3, ord. n. 20198 del 31 luglio 2018; Cassazione, Sez. I, sent. n. 21445 del 30 agosto 2018; Cassazione, Sez. 6-L, ord. n. 393 del 9 gennaio 2019.

giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta»⁹². Per la Corte, dunque, la regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione va applicata anche a quella effettuata con modalità telematiche, consentendo la *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata. In particolare, occorre sottolineare che, in questa pronuncia, la Corte ravvisi la specificità e, si aggiunga, le potenzialità ontologicamente connesse alla telematizzazione. La Corte, infatti, denuncia la irrazionalità di una norma che, come espressamente dichiarato, inibisce «il presupposto che ne conforma indefettibilmente l'applicazione, ossia il sistema tecnologico telematico, che si caratterizza *per la sua diversità* dal sistema tradizionale di notificazione»⁹³. In altre parole, la norma impugnata, considerando uguali e meritevoli di essere disciplinate allo stesso modo situazioni diverse e, cioè, il domicilio fiscale e il domicilio digitale del destinatario della notifica, viola il principio di uguaglianza e di ragionevolezza. La notifica telematica, dunque, deve consentire il pieno esercizio del diritto di difesa del notificante, preservando l'affidamento che lo stesso ripone «nelle *potenzialità tutte* del sistema tecnologico»⁹⁴, senza per questo inibire il diritto al riposo del destinatario. Da qui, evidentemente, la scissione soggettiva degli effetti della notificazione, consentita dall'utilizzo dello strumento informatico⁹⁵.

Con la decisione n. 200 del 2019, la Corte si pronuncia, per la prima volta, su una questione riguardante la validità di una notifica via pec di un atto del processo costituzionale, confermando gli esiti dell'ordinanza letta in udienza con la quale era stata riconosciuta la tempestività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri⁹⁶. Come noto, ai sensi dell'articolo 25, commi 3 e 4, delle Norme integrative, la costituzione delle parti in giudizio deve avvenire, a pena di decadenza, entro il termine di venti giorni dal deposito del ricorso in cancelleria della Corte⁹⁷. Quest'ultimo, a sua volta, deve essere effettuato entro il termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione effettuata. Nel caso di specie, la Regione aveva eccepito la tardività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio

⁹² Corte costituzionale, sent. n. 75 del 2019, dispositivo.

⁹³ Ivi, punto 3 del considerato in diritto (corsivo mio). Sulla valorizzazione della portata innovativa e peculiare delle notifiche telematiche, cfr. A. TRINCHI, *Il tempo delle notificazioni a mezzo PEC*, cit., 910. Di tenore analogo, G. G. POLI, «I'm gonna wait 'till midnight hour»: *la Consulta dichiara tempestive le notifiche telematiche effettuate dalle ore 21 alle ore 24 (note a margine di Corte cost. 75/19)*, cit., laddove critica la «pretesa antistorica del legislatore di inibire, senza alcuna utilità per la tutela del destinatario, le potenzialità del *medium* tecnologico in favore della parte notificante». La notifica telematica, dunque, deve garantire il pieno esercizio del diritto di difesa.

⁹⁴ Ivi (corsivo mio).

⁹⁵ Invero, la scissione degli effetti della notifica, anche a mezzo pec, è espressamente prevista dall'articolo 3 *bis* della legge n. 53 del 1994, così come modificato dalla legge n. 228 del 2012.

⁹⁶ Ci si riferisce all'ordinanza non numerata del 3 luglio del 2019.

⁹⁷ In tema di rispetto dei termini (perentori) per la costituzione in giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, cfr. ord. n. 15 del 2019. Più in generale, sulla mancanza di una costituzione tempestiva di una parte del giudizio *a quo*, a causa della irregolarità della notifica dell'ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale, cfr. ordinanza non numerata del 18 ottobre del 2016 (il cui giudizio correlato è stato poi definito con la pronuncia n. 285 del 2016). Diffusamente, sulla natura perentoria dei termini di costituzione nel giudizio, si v. Corte costituzionale, sentt. nn. 57 del 2016 e 190 del 2006.

dei ministri, assumendo come *dies a quo* di decorrenza del termine del deposito del ricorso quello corrispondente alla data della notifica effettuata via pec (che, si precisa, aveva anticipato la notifica a mezzo di ufficiale giudiziario). La Corte, tuttavia, chiarisce che la modalità della notifica mediante pec (che d'altronde non è mai stata utilizzata) non risulta, allo stato, compatibile con la notifica dei ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzione, stante «la *specialità* dei giudizi»⁹⁸ costituzionali. Si pensi, a livello esemplificativo, al fatto che, per gli adempimenti introduttivi relativi agli accessi in via principale e ai conflitti di attribuzione, l'articolo 18 delle Norme integrative richiede la spedizione postale. In questo caso, dunque, non opera il rinvio compiuto dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale». L'applicazione della disciplina contenuta nel codice del processo amministrativo, dunque, non si estende automaticamente al processo costituzionale, stante la sua specialità. La telematizzazione dei giudizi innanzi alla Corte richiederebbe, dunque, una previa e circostanziata modifica della disciplina vigente, che tenga conto, allo stesso tempo, della *ratio* delle norme preesistenti e delle potenzialità innovative dei nuovi mezzi⁹⁹.

Della discussione di una riforma compiuta in materia, tuttavia, non vi è ancora traccia. La fase dell'emergenza, in cui sono state adottate una serie di misure nella direzione della telematizzazione, avrà però il merito di suggerire la ripresa del dibattito su questo delicato tema, in vista di una eventuale riforma ponderata e organica.

5. Osservazioni conclusive

L'emergenza ha posto la Corte costituzionale di fronte alla necessità¹⁰⁰ di riarticolare canonici istituti, nella prospettiva di assicurare il principio di continuità nell'esercizio delle funzioni e di effettività della tutela accordata. Questa riarticolazione, che è da considerarsi legittima qualora vi sia un «nesso di congruità e proporzione fra le misure adottate e la “qualità e natura degli eventi”»¹⁰¹, deve essere però temporanea¹⁰²,

⁹⁸ Corte costituzionale, sent. n. 200 del 2019, punto 2 del considerato in diritto.

⁹⁹ F. COSSIGNANI, *Il tempo delle notificazioni telematiche e la «conciliazione delle opposte esigenze»*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2018, 621, laddove osserva, criticamente, che quando il legislatore fonde norme preesistenti e innovazioni tecnologiche rischia di vanificare la *ratio* delle prime e, allo stesso tempo, sottovalutare le potenzialità innovatrici delle seconde.

¹⁰⁰ Sulla differenza tra la nozione di emergenza e quella di necessità, si v. A. FENUCCI, *Necessità, emergenza e diritti fondamentali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2014, 2-3, laddove l'autore osserva che «necessità ed emergenza sembrano essere diventate figure autonome e scindibili solo con il passaggio dall'ordinamento liberale a quello democratico. Si è fatto notare che anche su un piano terminologico vi è differenza tra i due concetti, visto che la necessità può essere ricondotta al latino *necessitas*, intesa quindi come qualcosa che si collega ad un evento inevitabile, mentre l'emergenza richiama il latino *emergere*, come qualcosa che affiora».

¹⁰¹ Così Corte costituzionale, sent. n. 127 del 1995. Sul punto, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 26; T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 192.

¹⁰² Sull'equazione emergenza/provisorietà, quale «fattore irrinunciabile» di conservazione del sistema, si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro. L'emergenza stabilizzata*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006, 661.

così che il sistema possa riprendere, cessata l'emergenza, il suo ordinario assetto, garanzia di un delicato equilibrio tra i vari interessi coinvolti.

La fase dell'emergenza e le problematiche connesse alla stessa, tuttavia, possono anche rappresentare una occasione per rimeditare alcuni aspetti del processo costituzionale, soprattutto in considerazione delle opportunità offerte dalla tecnologia. Il tema dell'innovazione tecnologica ha assunto, infatti, connotati sempre più rilevanti e il ruolo dell'informatica si è progressivamente trasformato da mero strumento di facilitazione a leva strategica di cambiamento e sviluppo¹⁰³

In tale scenario, due i profili che paiono di maggior rilievo.

In primo luogo, si ritiene che la trasmissione telematica degli atti sia una necessità non più rimandabile anche per il giudizio costituzionale. Questo risultato rappresenterebbe un sicuro passo in avanti per una istituzione che si inserisce in un complesso articolato relazionale, all'interno del quale, in molti casi, la via della telematizzazione è stata già intrapresa da qualche tempo. A ciò si aggiunge che una adeguata informatizzazione del proprio sistema documentale faciliterebbe, anche sotto il profilo pratico, il dialogo tra la Corte e i giudici comuni, assicurando l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei servizi offerti¹⁰⁴. A ciò, sia consentito, non può poi non aggiungersi una considerazione "di principio" riguardante la sostenibilità ambientale ed economica di una istituzione il cui centro fotoriproduzione e stampa lavora incessantemente¹⁰⁵.

Qualche perplessità deriva, invece, dall'utilizzo dello strumento del collegamento da remoto per lo svolgimento sia delle camere di consiglio, sia delle udienze pubbliche. Queste misure, ovviamente, trovano una precisa giustificazione nella fase di emergenza epidemiologica, caratterizzata, come prima

¹⁰³ I profili problematici connessi al punto sono numerosissimi e la riflessione è oramai consistente. Sul tema, senza pretesa di esaustività, cfr. G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2011; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, 2012; T. E. FROSINI, *Liberté, égalité, Ininternet*, Napoli, 2015; M. R. ALLEGRI – G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee. Atti del convegno del 31 marzo 2017*, Roma 2017; in chiave critica, P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, 71-88; AA. VV., *Le tecnologie al servizio della tutela della vita e della salute e della democrazia. Una sfida possibile*, in www.federalismi.it, 2020.

¹⁰⁴ Ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. n. 82 del 2005, per interoperabilità si intende la «caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi» (art. 1, comma 1, lett. dd).

¹⁰⁵ A livello esemplificativo, basti pensare che, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento servizi e personale, gli assistenti di studio del giudice relatore devono consegnare la ricerca al centro fotoriproduzione e stampa, che la distribuirà agli altri giudici, entro 15 giorni dall'udienza o camera di consiglio. Di recente, il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 2270 del 9 aprile del 2020, ha affermato che «in generale non può essere messo in discussione che un più elevato livello di digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica sia fondamentale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti» e che «l'utilizzo di procedure digitalizzate nella gestione dell'interesse pubblico sia "conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 10, comma 1, della legge n. 241/1990), i quali, secondo il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale". In definitiva, il risparmio alla spesa pubblica può avvenire anche attraverso un migliore utilizzo di strumenti e processi propri delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

anticipato, dalla necessità di introdurre misure idonee per garantire il distanziamento, in considerazione dell’alta contagiosità del virus. In tempi “ordinari”, invece, i collegamenti da remoto, soprattutto dei giudici in camera di consiglio, non sembrerebbero rispondere a nessuna esigenza specifica, svilendo, anzi, il peso di un collegio che riveste un ruolo sì giurisdizionale, ma anche istituzionale, “politico”, simbolico, e che si riunisce periodicamente per l’esame di un numero di casi (tutto sommato) sostenibile. Tuttavia, la modalità sperimentata con successo contiene indubbiamente delle potenzialità che, in casi particolari, potrebbero rivelarsi utili anche dopo la cessazione della fase dell’emergenza. Dunque, uno strumento integrativo e sussidiario, che arricchisce ma non sostituisce.

In secondo luogo, la fase dell’emergenza e le misure conseguentemente adottate si pongono a ridosso della modifica delle Norme integrative del giudizio davanti alla Corte costituzionale, deliberate l’8 gennaio del 2020, modifica che incide, complessivamente, sul ruolo della Corte costituzionale nello spazio pubblico e sulla sua stessa legittimazione nel sistema¹⁰⁶.

La modifica delle Norme integrative interviene in tre direzioni: 1) con riferimento specifico ai giudizi in via incidentale, viene codificato l’intervento dei «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»¹⁰⁷; 2) è disciplinata la partecipazione al giudizio costituzionale degli *amici curiae*, ossia di quelle formazioni sociali senza scopo di lucro e dei soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità. Questi soggetti possono presentare una opinione scritta, la cui ammissione è subordinata ad una valutazione circa il fatto che la stessa offra elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità. Si precisa, tuttavia, che questi soggetti non assumono la qualità di parte, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all’udienza¹⁰⁸; 3) infine, l’articolo 14-*bis* introduce la possibilità che la Corte “ascolti” esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio, alla quale possono assistere le parti costituite, che, autorizzate dal Presidente, hanno la possibilità di formulare domande agli esperti.

¹⁰⁶ Così P. RIDOLA, *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, in www.federalismi.it, n. 2/2020. Anche prima della modifica, si v. T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo alla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2019, 124 e ss.; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, 120 e ss.; V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte dinanzi alle questioni teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 393 e ss.

¹⁰⁷ Articolo 4, comma 7, delle Norme integrative. L’articolo 4-*bis* disciplina poi la modalità di accesso agli atti del giudizio da parte dei terzi intervenienti, prevedendo che gli stessi debbano depositare, contestualmente all’atto di intervento, apposita istanza di fissazione anticipata e separata della questione concernente l’ammissibilità dell’intervento. Il Presidente fissa la trattazione dell’istanza in camera di consiglio e ne dà comunicazione. Le parti costituite e l’istante hanno facoltà di depositare sintetiche memorie concernenti esclusivamente l’ammissibilità dell’intervento. Questa proceduralizzazione dell’accesso agli atti riprende il contenuto di una lettera del Presidente Lattanzi del 21 novembre del 2018 indirizzata alla cancelleria.

¹⁰⁸ Su questa figura, in chiave comparatistica, B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Rivista Aic*, n. 4/2019.

Le questioni sollevate dalle rilevanti modifiche introdotte sarebbero molteplici¹⁰⁹.

In tale sede, sia consentito evidenziare come queste misure, allargando in prospettiva la partecipazione al giudizio costituzionale, soprattutto con riguardo al giudizio in via incidentale, pongano in rilievo che la Corte opera sì a garanzia delle posizioni soggettive coinvolte nel giudizio principale, ma anche a garanzia della legalità costituzionale dell'intero ordinamento.

Questo allargamento, dunque, che pur risponde a *rationes* diverse (il diritto di difesa *ex art* 24 per il soggetto interveniente; la valorizzazione del contributo argomentativo e collaborativo offerto dagli *amici curiae* e dagli esperti di chiara fama¹¹⁰), potrebbe giovare, per ragioni di celerità e di economia processuale, dell'introduzione di un processo costituzionale smaterializzato che però, allo stesso tempo, sia in grado di potenziare i momenti di "reale" confronto dialettico.

¹⁰⁹ Per una disamina degli aspetti problematici, cfr. 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; nonché, C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2020, 194 e ss.; F. CLEMENTI, *Amici curiae? A proposito delle recenti "modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, in Rivista il Mulino, 9 marzo 2020; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, in Consulta OnLine, 23 marzo 2020; A. VUOLO, *Il contraddittorio nel giudizio costituzionale alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in www.federalismi.it, n. 16/2020. In senso critico, da ultimo, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme Integrative*, in Rivista Aic, n. 2/2020.

¹¹⁰ Sulla relazione problematica tra contraddittorio e istruttoria, già T. GROPPI, *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 178-179; nonché, da ultimo, A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, cit., 368, nella parte in cui distingue un «contraddittorio in senso stretto» e una «dialettica in senso ampio».