



27 MAGGIO 2020

Il contraddittorio nei giudizi
costituzionali alla luce delle recenti
modifiche alle Norme integrative

di Alfonso Vuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*

di Alfonso Vuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It] Il contributo intende analizzare gli effetti che le modifiche alle Norme integrative, apportate con la deliberazione dell'8 gennaio 2020, produrranno nel processo costituzionale relativamente al principio del contraddittorio. Il lavoro considera specificamente le novità che interessano il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, con particolare riguardo agli interventi dei terzi e all'ingresso dei così detti "amici curiae". Nella parte finale sono affrontati i risvolti che queste modifiche comporteranno negli altri giudizi, tenendo conto anche della previsione che ora consente alla Corte di acquisire informazioni attraverso l'audizione di esperti di chiara fama.

Abstract [En] The contribution aims to analyze the effects that the amendments to the supplementary rules, made with the resolution of January 8, 2020, will produce in the constitutional process relating to the adversarial principle. The work considers the innovations that deals with the judgment of constitutional legitimacy raised incidentally, with particular attention to the interventions of third parties and the entry of the so-called "amici curiae". In the final part, the implications of these changes will considerer for the other judgments, also regarding the provision that now allows the Court to acquire information through the hearing of well-known experts.

Sommario 1. Le parti del giudizio principale e l'incidente di legittimità costituzionale. – 2. Gli interventori istituzionali. – 3. Le recenti modifiche alle Norme integrative. – 4. L'intervento dei terzi. – 5. L'amicus curiae. – 6. Il rilievo della partecipazione al giudizio da parte dell'amicus curiae. – 7. Il dilemma per il soggetto propenso a partecipare al giudizio di costituzionalità nella prima fase di sperimentazione delle nuove norme. – 8. L'amicus curiae negli altri giudizi innanzi alla Corte. – 9. Gli esperti. – 10. Conclusioni molto provvisorie.

1. Le parti del giudizio principale e l'incidente di legittimità costituzionale.

È bene svolgere una sintetica premessa sulla nozione di parte nel giudizio costituzionale con specifico riguardo alla modalità di accesso in via incidentale.

È dato di comune esperienza che essa si distingue da quella di parte nei giudizi comuni, assumendo, in questi, la qualità il soggetto che promuove il giudizio (attore, ricorrente e così via) per la tutela di un proprio diritto o interesse e colui (convenuto, resistente, controinteressato, ecc.) nei cui confronti l'azione è spiegata. Nel corso del giudizio poi possono aggiungersi altri soggetti: ad esempio, nel processo civile

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo saggio è anche destinato al *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo.

si può intervenire volontariamente, su istanza di parte o per ordine del giudice¹ e analogamente stabilisce il codice del processo amministrativo.

Si tratta di nozioni essenziali giacché le parti del processo principale possono costituirsi innanzi alla Corte, se, ritenuta la sussistenza dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza, il giudice comune solleva la pregiudiziale di costituzionalità.

Come noto, la scansione per la corretta instaurazione del contraddittorio è dettata dagli articoli 23 e seguenti della l. n. 87 del 1953.

Viene, innanzitutto, in rilievo il comma 4 dell'art 23, secondo il quale l'autorità giurisdizionale dispone che, a cura della cancelleria², l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata³ alle parti in causa e al pubblico ministero (quando il suo intervento sia obbligatorio), nonché al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale a seconda che si dubiti della legittimità di un atto legislativo dello Stato o di una Regione⁴.

Nella visione del legislatore ordinario questo onere processuale avrebbe dovuto essere propedeutico a consentire la partecipazione all'instaurando giudizio costituzionale, considerato che dalla notifica sarebbe dovuto decorrere il termine di venti giorni per l'eventuale costituzione innanzi alla Corte⁵. Questa disposizione, in qualche modo, preannuncia – senza esaurirla, come si vedrà – anche la pluralità di posizioni che può affiorare innanzi alla Corte: ad esempio, da un lato, vi sono le parti del giudizio⁶ e, dall'altro, il Presidente del Consiglio o quello della Giunta⁷, comunemente qualificati “interventori istituzionali” o “interventori *ex lege*”.

Secondo un consolidato avviso del giudice costituzionale⁸, le parti (intendendosi, si ripete, attori, convenuti, ricorrenti, resistenti, controinteressati, intervenienti) sono tutte quelle costituite davanti al remittente al momento dell'ordinanza di rinvio. Ne deriva che una tardiva costituzione – ovvero successiva all'emissione dell'ordinanza di rinvio – non abilita quel soggetto a comparire innanzi alla Corte,

¹ Si vedano le sentenze n. 134 del 2017 e n. 272 del 2012. Il principio è implicitamente affermato anche nella sentenza n. 23 del 2019.

² O della segreteria, nel caso, ad esempio, del giudice amministrativo.

³ Se non è stata data lettura nel pubblico dibattimento.

⁴ L'art. 23, c. 4, l. n. 87 del 1953, stabilisce poi che l'ordinanza viene altresì comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato.

⁵ Poi l'art. 3 delle Norme integrative ha stabilito che il termine decorre dalla pubblicazione in Gazzetta dell'ordinanza.

⁶ Non sarebbe assimilabile al novero di “parte” il pubblico ministero in quanto portatore di un interesse obiettivo dell'ordinamento: la lettera del comma 4 dell'art. 23, ad avviso della Corte, autorizza a distinguere, con la conseguenza che il p.m. non può costituirsi nel giudizio costituzionale.

⁷ Non è però da escludere che il Presidente del Consiglio o il Presidente della Giunta siano già costituiti appunto nella qualità di parti nel giudizio dal quale trae origine la questione di costituzionalità.

⁸ Si veda, di recente, la sentenza n. 85 del 2017.

poiché il processo principale è sospeso, ai sensi dell'art. 23, c. 3, l. n. 87 del 1953⁹. Nelle successive pronunce il giudice delle leggi, però, ha mutato il suo orientamento: le parti tra le quali è in corso il giudizio principale, pur se contumaci al momento dell'ordinanza di rimessione, possono ora partecipare all'incidente di costituzionalità.

L'apertura, tuttavia, è limitata ai soggetti effettivamente evocati nel procedimento giurisdizionale (come può essere l'appellato o il controinteressato¹⁰); resta, pertanto, precluso l'accesso innanzi alla Corte ai meri intervenienti non tempestivamente costituiti nella controversia davanti al giudice comune. Si è, in effetti, privilegiata la nozione di "parti sostanziali", intese, appunto, come quelle tra le quali è in corso la lite dalla quale trae origine la pregiudiziale di legittimità.

Ne è disceso che l'ordinanza di rinvio debba essere notificata anche ai contumaci¹¹. Quest'orientamento, com'è stato evidenziato, merita favorevole considerazione: l'interesse ad "attivarsi" potrebbe sorgere proprio nel momento in cui, con la pregiudiziale di costituzionalità, è messa in discussione la norma che, essendole propizia, aveva indotto la parte a confidare nel buon esito del giudizio fino al punto di reputare inutile la partecipazione a esso¹².

Non è il caso di attardarsi intorno al fatto che il rimettente non è parte del giudizio, per cui la sua "voce" giunge alla Corte esclusivamente per il tramite dell'ordinanza di rinvio. In effetti, il giudice della lite è il vero *dominus* dell'incidente di costituzionalità. Tranne che per i condizionamenti propri dei giudizi d'impugnazione¹³, il potere d'ufficio assorbe la domanda di parte fino al punto da poterne prescindere: è il giudice che stabilisce la norma che deve applicarsi nel processo in corso ed è sempre quel giudice a stabilire il parametro costituzionale che presume violato (potendo evidentemente anche disattendere indicazioni sul punto offerte dalla parte nella sua istanza). Senza qui dire dell'enorme peso che, prima dell'innesco di qualsiasi incidente, assume il potere-dovere dell'autorità giurisdizionale di interpretare *secundum Constitutionem*¹⁴ la disposizione legislativa sospetta. Paradossalmente, però, i contendenti della vicenda processuale possono incidere maggiormente nel giudizio principale: comparendovi, infatti, sono nella condizione di riferire gli argomenti a favore (o contro) la profilata *quaestio legitimitatis* al fine di convincere il giudice riguardo al se e al come rimetterla¹⁵. In questo caso, l'esercizio del diritto di difesa,

⁹ Ordinanza n. 80 del 2008. Nell'occasione si trattava di un interveniente *ad adiuvandum* nel giudizio amministrativo dal quale aveva tratto origine la questione.

¹⁰ Sentenza n. 270 del 2010.

¹¹ All'uopo la Corte ordina la notifica rinviando gli atti al remittente. Si veda ordinanza n. 47 del 2012.

¹² G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 201.

¹³ N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, spec. 28 e ss.

¹⁴ Oltre che in maniera conforme alla Cedu o al diritto dell'Unione europea.

¹⁵ Ancorché spesso non vi sia stato un adeguato confronto sull'importante incidente che potrà essere sollevato, come evidenziato nel passato da F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi – M. Perini – A. Pisaneschi, Torino, 2008, 149. Sul

nell'innestarsi sul potere-dovere del giudice di dare applicazione alle sole norme coerenti col dettato costituzionale, ai sensi degli artt. 101 e 134 della Carta, può essere maggiormente fruttuoso.

L'influenza delle parti nel procedimento innanzi alla Corte, una volta costituiti, è, invece, limitata.

Senza qui ripetere concetti largamente acquisiti, è sufficiente notare, intanto, che la loro costituzione non è necessaria. Essa è solo eventuale, trattandosi di una facoltà¹⁶. La questione, se correttamente proposta, apre il giudizio costituzionale, le cui sorti sono destinate a sganciarsi da quelle del processo principale. L'eventuale estinzione di questo, per fare un solo esempio, non compromette lo svolgimento dell'incidente di costituzionalità, anche se dovesse esservi nelle more un componimento della lite tra le parti o una rinuncia all'azione di colui il quale ha introdotto la lite medesima nella sede giurisdizionale¹⁷. In effetti, la corretta introduzione della pregiudiziale innesca nel giudizio costituzionale la progressiva prevalenza del suo carattere astratto/oggettivo rispetto a quello concreto, pur tradizionalmente connotante, quest'ultimo, l'accesso in via incidentale¹⁸. Resta fermo, tuttavia, che il processo *a quo* continua a dispiegare la sua influenza almeno relativamente alla situazione fattuale in cui la norma impugnata è destinata ad applicarsi.

La costituzione delle parti determina un solo (limitato) condizionamento: l'obbligo di trattare la questione in udienza pubblica. In caso contrario, il Presidente ha facoltà di convocare la Corte in camera di consiglio¹⁹.

punto deve però essere evidenziata la modifica dell'art. 101, c.p.c., il quale, ora, al secondo comma, prevede che: "Se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione". E, analogamente, nel giudizio amministrativo l'art. 73, d. lgs. n. 104 del 2010, prescrive che: "Se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice la indica in udienza dandone atto a verbale. Se la questione emerge dopo il passaggio in decisione, il giudice riserva quest'ultima e con ordinanza assegna alle parti un termine non superiore a trenta giorni per il deposito di memorie". In argomento F. SAIITA, *La « terza via » ed il giudice amministrativo: la « questione rilevata d'ufficio » (da sottoporre al contraddittorio) tra legislatore e giurisprudenza*, in *Diritto processuale amministrativo*, 3, 2014, 827 ss.; nonché L. BERTONAZZI, *Forma e sostanza nel processo amministrativo: il caso delle sentenze "a sorpresa" e dintorni*, *ivi*, 4, 2016, 1048 e ss.; A. GIORDANO, *Sull'art. 101, comma 2, c.p.c.: un disposto recente su una questione antica*, in *Giustizia civile*, 3, 2012, 139 ss.

¹⁶ La dicotomia tra processo a "parti eventuali" e processo a "parti non necessarie" è nota. Si rinvia a R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985; M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991; G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1992.

¹⁷ Gli svolgimenti possono essere insensati rispetto alle categorie del diritto processuale generale. Ad esempio, la parte del giudizio principale, pur avendo rinunciato in questo alla sua azione, potrà continuare a partecipare al giudizio costituzionale – se, naturalmente, tempestivamente comparsa – e a sostenere, pertanto, un certo punto di vista, come notano A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 269.

¹⁸ Di contro, è plausibile che la Corte pronunci l'inammissibilità oppure ordini il rinvio degli atti al remittente a seconda dello sbaglio che inficia la questione proposta.

¹⁹ Ai sensi del combinato disposto dell'art. 26, c. 2, l. n. 87 del 1953, e dell'art. 9, c. 1, Norme integrative. Resta la possibilità per il Presidente di convocare la Corte in camera di consiglio, anche se le parti sono costituite, in caso di manifesta infondatezza, inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice a rimettente, secondo quanto stabilito dall'art. 9, c. 2, Norme integrative.

Di conseguenza, anche l'attività delle parti nel corso del giudizio è circoscritta. Le parti possono – mediante le memorie e/o la discussione in udienza – soffermarsi, ad esempio, sulla rilevanza (intesa in senso stretto) e sull'ammissibilità (in generale²⁰), ma si tratta di aspetti tutti rilevabili d'ufficio.

È poi invalicabile – come, del resto, per la Corte, anche se per questa la prassi dimostra qualche elemento di flessibilità – il perimetro della questione definita dal remittente con l'indicazione dei “termini”: ovvero norme legislative *versus* norme costituzionali, veicolate dalle corrispondenti disposizioni²¹.

Ai sensi dell'art. 23, c. 2, l. n. 87 del 1953, l'ordinanza di rinvio dovrà illustrare anche i “motivi”, corrispondenti agli argomenti²² che sorreggono il dubbio di costituzionalità, i quali, all'opposto, non vincolano la Corte nel pronunciarsi sulla questione²³. Su questo specifico versante l'azione delle parti può essere più penetrante, mettendo in campo considerazioni che sorreggono (o contrastano, secondo la prospettiva coltivata) la pregiudiziale posta all'attenzione della Corte: le parti possono corroborare i motivi adoperati dal rimettente, contestarli, aggiungerne nuovi (non limitandosi, se ritengono, alla riproduzione dell'attività eventualmente svolta sul punto nel giudizio principale).

In sostanza, le parti: *a)* non formulano un *petitum*; *b)* non resistono a una pretesa azionata da altri soggetti; *c)* non possono modificare o ampliare il *thema decidendum* con altre censure d'incostituzionalità; *d)* non possono influire sullo svolgimento del giudizio costituzionale; *e)* non hanno una posizione differente quanto al giudicato costituzionale²⁴; *f)* non hanno diritto alla comunicazione del deposito della pronuncia né alla notifica.

In definitiva, può dirsi che tutte le parti del giudizio *a quo* possono costituirsi: sicuramente quelle necessarie ed evocate, sebbene contumaci, e quelle che abbiano spiegato intervento tempestivamente, ovvero prima dell'ordinanza di rimessione²⁵. L'autonomia del processo *a quo* giustifica lo sbarramento agli intervenienti tardivi, opposto dalla Corte, proprio al fine di evitare l'aggiramento di eventuali preclusioni realizzatesi in esso. Resta da verificare, semmai, se le porte del giudizio costituzionale possano aprirsi ad altri soggetti, diversi, appunto, dalle parti della controversia nel corso della quale la pregiudiziale

²⁰ Si pensi al difetto del carattere giurisdizionale in capo all'autorità che ha sollevato la pregiudiziale.

²¹ In tal senso, tra gli altri, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2017, 71.

²² Secondo A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 203.

²³ Come sostenuto, tra gli altri, da G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 129.

²⁴ Salvo che per il marginale profilo concernente il *dies a quo*, non coincidente con la pubblicazione della sentenza di accoglimento in Gazzetta, se questa perviene prima al giudice rimettente.

²⁵ Salva l'estromissione dal giudizio o una pronuncia d'inammissibilità, come notano G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 197.

è stata sollevata. In particolare, la domanda si pone per i contraddittori necessari pretermessi nel giudizio principale²⁶.

Le parti, in ogni caso, sono sullo sfondo della vicenda costituzionale innescata dall'introduzione dell'incidente di legittimità. L'espunzione della norma eventualmente incostituzionale esprime un interesse superiore dell'ordinamento, finendo col travolgere anche gli eventi sopravvenuti nel giudizio principale. Nel giudizio innanzi alla Corte la partecipazione è ancillare e si giustifica alla luce del diritto di difesa, sancito dall'art. 24 della Costituzione, principio qualificato, a più riprese dal giudice delle leggi, come supremo²⁷.

Dunque, se, di certo, l'inclusione nel giudizio costituzionale delle parti del processo *a quo* (e, come vedremo, degli intervenienti) può ascrivere al principio del contraddittorio, la loro limitata incidenza spiega l'accostamento, compiuto in dottrina da qualche tempo, a una sorta di *amici curiae*²⁸.

2. Gli interventori istituzionali.

L'art. 25, l. n. 87 del 1953, al comma 2, contempla la facoltà per le parti del giudizio principale di esaminare gli atti depositati nella cancelleria e presentare le loro deduzioni. Esse, dunque, se lo ritengono, devono procedere alla loro formale costituzione.

Al successivo comma, invece, è espressamente qualificato come “intervento” quello che hanno la facoltà di spiegare il Presidente del Consiglio o il Presidente della Giunta (a seconda se sia impugnata un atto legislativo dello Stato o della Regione), ai quali, come già anticipato, l'ordinanza di rinvio deve essere notificata, secondo quanto disposto dall'art. 23, c. 4, l. n. 87 del 1953.

In questo caso l'intervento non è subordinato al vaglio della Corte circa la sussistenza di uno specifico interesse a comparire. Naturalmente, non può escludersi che il Presidente del Consiglio o il Presidente della Regione possa essere già costituito nel giudizio principale. In tal caso la partecipazione al giudizio costituzionale avverrà come parte (e non interventore), con una conseguenza fondamentale che si segnalerà di qui a poco.

L'intervento dei soggetti istituzionali, di norma, è in favore della legge impugnata ma vi sono precedenti in cui si è sostenuta la fondatezza della questione²⁹. Non è oggetto di questo saggio interrogarsi sulla

²⁶ Lo ritiene possibile almeno nella forma di terzo interveniente G. PARODI, *Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali*, paper in Seminario di studi su “Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali”, svoltosi presso Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018, *in corso di pubblicazione*, 1 e ss. Il punto sarà ripreso più avanti al paragrafo 4.

²⁷ Tra le tante, si veda la sentenza n. 238 del 2014.

²⁸ Così G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 196.

²⁹ La casistica è varia. Si segnala, da ultimo, la sentenza n. 32 del 2020, riguardante alcune parti della l. n. 3 del 2019 (c.d. “spazzacorrotti”). L'Avvocatura dello Stato, negli atti di intervento, si è prima espressa per l'inammissibilità e, comunque,

ragione istituzionale di questa forma di accesso. Si rinvia, quindi, sul punto all'ampio dibattito in sede scientifica, senza però aver prima rilevato che anche sotto quest'aspetto si assiste a una parziale ibridazione dei modelli, potendo l'accesso essere finalizzato tanto alla difesa istituzionale dell'atto normativo impugnato quanto alla leale collaborazione in favore della Consulta, mediante, ad esempio, l'apporto di dati o la rappresentazione di situazioni in generale interessate dalla norma sospetta, che esulano dagli angusti confini del caso portato all'esame del remittente.

Interessa qui notare, piuttosto, che la presenza del vertice degli esecutivi, nazionale e regionali, comporta la possibilità di interloquire sui profili dell'inammissibilità, della rilevanza, della fondatezza o meno della questione, con la possibilità di integrare i "motivi", lasciando impregiudicati i "termini" della questione di legittimità.

Perfetta assimilazione, dunque, tra interventori *ex lege* e parti del giudizio principale, con l'unica differenza che la costituzione dei primi (in assenza, ovviamente, dei secondi) non impedisce al Presidente di convocare la Corte in camera di consiglio per l'esame e la decisione della questione³⁰.

La sostanziale equiparazione si realizza anche sul versante degli adempimenti procedurali. Infatti, sia le parti sia gli interventori: a) devono costituirsi entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza in Gazzetta³¹; b), devono presentare le loro deduzioni, comprensive delle conclusioni; c) devono depositare la procura speciale e l'elezione di domicilio (con la sola eccezione per l'Avvocatura generale)³².

3. Le recenti modifiche alle Norme integrative.

In origine la normativa, a qualsiasi livello, sul processo costituzionale nulla prevedeva riguardo alla possibilità per i soggetti, diversi dalle parti del giudizio principale e dagli interventori *ex lege*, di avere accesso al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ci s'interrogava, in particolare, sulla possibilità di spiegare interventi da parte di soggetti estranei al giudizio principale, che potremmo denominarsi "terzi intervenienti".

per l'infondatezza delle questioni sollevate; in udienza, a parziale modifica delle conclusioni rassegnate, ha poi invitato la Corte ad adottare una sentenza interpretativa di rigetto.

³⁰ È stata, infatti, esclusa la qualità di parte del Presidente del Consiglio interveniente, proprio facendo leva sulla lettera dell'ultimo comma dell'art. 25, l. n. 87 del 1953, dove è, appunto, utilizzato il lemma "intervenire". Si veda la sentenza n. 210 del 1983.

³¹ Art. 3, c. 1, e art. 4, c. 4, delle Norme integrative che, come noto, superano quanto previsto dall'art. 25, c. 2, l. n. 87 del 1953, che stabilisce il decorso del medesimo termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza in Gazzetta.

³² Si vedano in parallelo gli artt. 3 e 4 delle Norme integrative.

La Corte, in via pretoria, l'aveva ammesso in alcune circostanze molto particolari³³. Poi vi è stata la “codificazione” di questi indirizzi prima con la modifica all’art. 4 delle Norme integrative compiuta nel 2008, e poi con quella da ultimo effettuata con la delibera dell’8 gennaio 2020³⁴.

Tra le novelle vengono in rilievo principalmente le seguenti:

- 1) gli interventi (art. 4 e 4-*bis*);
- 2) gli *amici curiae* (art. 4-*ter*);
- 3) gli esperti (14-*bis*).

È bene precisare che le modifiche sono entrate in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione, ovvero il 23 gennaio 2020, e si applicano anche ai giudizi in corso³⁵.

Deve essere evidenziato che il disegno riformatore è stato preceduto da un ampio confronto anche in sede dottrinale: in argomento, il 18 dicembre 2018, si è tenuto un seminario *ad hoc* presso Palazzo della Consulta.

È emblematico il comunicato stampa che la Corte ha diffuso l’11 gennaio 2020. L’*incipit* è il seguente: “Anche la società civile, d’ora in poi, potrà far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale (...)”. Secondo alcuni, tale approdo s’inserirebbe in un più ampio quadro che vede la Corte uscire dalla propria sede; in questa direzione possono annoverarsi le visite nelle scuole e i confronti all’interno di alcuni penitenziari³⁶.

In questo caso, però, il corso del processo avviato sarebbe inverso; si tratta, in effetti, di consentire a una platea più ampia di soggetti di avere ingresso nel giudizio costituzionale.

4. I terzi intervenienti.

L’art. 4 è stato ora interamente sostituito. Restano immutati i primi due commi, relativi alla costituzione, rispettivamente, del Presidente del Consiglio e della Regione.

³³ Si veda, tra le tante, l’elencazione dei casi compiuta da A. PUGIOTTO, *Per un’autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 366 – 367.

³⁴ Può notarsi che, in tema di regole processuali, la Corte costituzionale si segnala per un evidente attivismo non solo dovuto all’elaborazione giurisprudenziale che interessa anche questo campo ma anche all’attività propriamente normativa, riconducibile alle Norme integrative. In effetti, l’impianto processuale, delineato per via legislativa, risale, quasi interamente, alla l. n. 87 del lontano 1953, come ha notato da ultimo R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019, 759.

³⁵ Le modifiche sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020.

³⁶ A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull’apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *giurcost.org*, 23 marzo 2020, 5. Sulle aperture della Corte all’opinione pubblica si vedano le notazioni critiche di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, spec. 271 – 272. *Contra* E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi*, 4, 2019, spec. 785.

Il comma 3 interessa il genere dei terzi intervenienti: il loro accesso è però limitato (per effetto del rinvio al successivo comma 7, che positivizza l'orientamento stratificatosi nel corso del tempo) ai titolari di un interesse qualificato. Questo, infatti, deve essere inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio e, come la Corte ha più volte precisato, "non semplicemente regolato al pari di ogni altro, dalla norma o dall'enorme oggetto di censura"³⁷.

Questa previsione costituisce una deroga normativa espressa al principio del contraddittorio come si è venuto conformando nel processo costituzionale. La Corte, anche di recente, si è premurata di ribadire il criterio secondo il quale la partecipazione al giudizio incidentale di costituzionalità è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale: è possibile derogare — salvaguardando il carattere incidentale del giudizio — soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e, appunto, non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

L'ancoraggio dell'intervento al presupposto di un interesse diretto e immediato, evidentemente, fa sì che la *ratio* di questo tipo d'ingresso nel giudizio costituzionale s'identifichi nell'esigenza di salvaguardare il diritto di difesa e le conseguenti esigenze di un corretto contraddittorio³⁸.

Tuttavia, non vi è una parificazione sul piano processuale a partire dalla circostanza che, a differenza delle parti del giudizio principale e degli interventori istituzionali, i terzi intervenienti devono dimostrare il loro interesse a partecipare al giudizio.

Potrebbe esser foriero di qualche novità il fatto che al comma 6 sia ora precisato che la Corte decide sull'ammissibilità degli interventi, senza precisazioni di sorta: potrebbe dedursi che sia ora subordinato allo specifico scrutinio anche l'intervento dei soggetti istituzionali con peculiare riguardo all'interesse da questi coltivato³⁹. Non mi sembra giustificata una tale lettura. La verifica di ammissibilità è sicuramente dovuta anche con riferimento agli interventori *ex lege*, come lo era, del resto, nel passato: si pensi, ad esempio, alla tardività dell'intervento. Non include però un accertamento circa lo speciale interesse nutrito: intanto, perché questa tipologia di interventi è prevista dalla legge n. 87 del 1953, che non lo subordina a particolari presupposti; e poi, del tutto coerentemente, la valutazione dell'interesse riguarda

³⁷ Da ultimo, ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020 e allegata alla sentenza n. 30 del 2020. Si veda anche sentenza n. 216 del 2004.

³⁸ Ciò però sarebbe funzionale alla Corte per comprendere meglio come la norma viva nell'ordinamento e come venga in concreto applicata, secondo G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale sulle leggi. Il ruolo delle parti innanzi alla Corte costituzionale*, Milano, 2016, 210.

³⁹ Lo ipotizza C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 18 febbraio 2020.

i soli terzi intervenienti, così come emblematicamente deducibile anche dalla topografia dell'articolo che relega il relativo vaglio al comma 7.

Il punto, dunque, è l'interesse qualificato. Non è semplice darne una definizione esatta.

Conviene, innanzitutto, andare per esclusione:

- a) non basta essere parte di un altro giudizio sul quale la decisione della Corte può influire⁴⁰;
- b) non è sufficiente l'aver instaurato un giudizio identico a quello dal quale ha tratto origine il dubbio di costituzionalità, pena lo svilimento della incidentalità che pretende sempre la verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza⁴¹;
- c) parimenti non è idonea la sospensione di altro giudizio in cui l'interveniente è parte, in attesa che sia definita la questione di legittimità pendente innanzi alla Corte: in questo modo verrebbe meno il carattere della incidentalità e per di più il giudice sarebbe esautorato dal potere dovere di motivare in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza⁴²;
- d) in senso ancora più ampio, non si deve trattare di un interesse generico;
- e) non è bastevole essere soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, come possono essere, ad esempio, le organizzazioni sindacali⁴³.

⁴⁰ Con l'ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016 e allegata alla sentenza n. 173 del 2016, ad avviso della Corte, la circostanza che gli istanti siano parti in giudizi pensionistici nei quali trovano applicazione le stesse norme denunciate dalla Corte rimettente e che questi ultimi siano stati sospesi in attesa della definizione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento, essendo i rapporti sostanziali dedotti in causa dagli istanti comunque differenti da quelli oggetto del procedimento da cui è scaturito il giudizio costituzionale; peraltro, l'ammissibilità di interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*. Si vedano anche le sentenze n. 253 del 2019 con l'allegata ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019; le sentenze n. 173 del 2016, con allegata ordinanza letta all'udienza del 13 luglio 2016; n. 71 del 2015, con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 marzo 2015; sentenza n. 33 del 2015; sentenze n. 70 e n. 71 del 2015; ordinanza n. 32 del 2013. In senso opposto a quello consolidato si veda l'ordinanza letta all'udienza dell'11 febbraio 2014 e allegata alla sentenza n. 100 del 2014, commentata da R. ROMBOLI, *L' "interesse qualificato" che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2014, 1810 e ss.

⁴¹ Sentenze n. 35 del 2017 e n. 71 del 2015.

⁴² Sentenza n. 33 del 2015. Ad avviso di E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 122, questa esclusione si connota per particolare severità, in quanto sarebbe penalizzata la parte "incolpevole" del giudizio sospeso, che subisce la decisione del giudice di attendere la decisione della Corte senza sollevare la pregiudiziale, facoltà, questa, sempre negata dalla Corte. In questo caso si parla di sospensione impropria, la quale, però, è largamente praticata nella prassi. Si veda, ad esempio, tra le più recenti, Cassazione civile sez. un., 5.4.2019, n. 9682, in *Foro amministrativo*, 2019, 10, 1593; T.a.r. Campania, Napoli, sez. IV, 4.11.2019, n. 5217; T.a.r. Marche, sez. I, 17.4.2019, n. 252; T.a.r. Pescara, sez. I, 9.4.2019, n. 112 (tutte consultabili in *giustizia-amministrativa.it*). La decisione del giudice di sospendere il processo in maniera impropria, per di più, non è impugnabile secondo quanto ribadito anche da ultimo da C.d.S., sez. III, 29.11.2019, n. 8204.

Anche G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano. I) Il sindacato incidentale*, Napoli, 1957, spec. 130, esprimeva l'avviso che la "possibilità di presentare deduzioni non può dipendere dal fatto accidentale di aver proposto per primi l'eccezione o di avere avuto la fortuna di essersi trovato innanzi ad un giudice particolarmente sollecito a rilevare la questione".

⁴³ Sentenza n. 120 del 2018. Si veda anche l'ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016 e allegata alla sentenza n. 214 del 2016, con la quale è dichiarato inammissibile l'intervento della Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego), in

Definire in positivo l'interesse che abilita a intervenire nel giudizio in via incidentale non è agevole.

Possono tratteggiarsi le seguenti coordinate:

- a) sicuramente si deve trattare di un interesse specifico a contrastare (o a sostenere) la questione di legittimità costituzionale⁴⁴;
- b) la decisione della Corte è destinata a incidere in via immediata sulla posizione soggettiva di cui è portatore l'interveniente;
- c) lo potrebbe essere, ad esempio, il controinteressato pretermesso che ha già impugnato l'atto presupposto in un giudizio amministrativo⁴⁵;
- d) deve trattarsi di situazione giuridica pregiudicata immediatamente e irreparabilmente dall'esito del giudizio costituzionale⁴⁶;
- e) la declaratoria di illegittimità deve produrre sulla posizione soggettiva dell'interveniente lo stesso effetto che produce sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*⁴⁷.

Si tratta, ovviamente, di una valutazione caso per caso.

Possono indicarsi alcuni precedenti particolarmente significativi:

- a) riguardo a una questione concernente la legittimità del canone radiotelevisivo è stato ritenuto ammissibile l'intervento della RAI⁴⁸;
- b) è stato, altresì, reputato ammissibile l'accesso al giudizio dell'Unione camere penali italiane, autrice del codice di autoregolamentazione che veniva in rilievo nel corso del giudizio penale dal quale era poi generata la pregiudiziale interessante quella parte della l. n. 146 del 1990 in cui ammette che, nel caso di astensione degli avvocati, proprio l'atto di autoregolamentazione stabilisca l'ulteriore corso del procedimento solo se l'imputato vi consente⁴⁹;

quanto, oltre a non essere parte nel giudizio *a quo*, era titolare di un interesse collettivo differente rispetto agli interessi dedotti nel giudizio principale, che, invece, concerneva soltanto le posizioni individuali dei soggetti privati.

⁴⁴ Sentenza n. 180 del 2018.

⁴⁵ Sentenza n. 151 del 2018. In questo caso l'interveniente nel giudizio costituzionale aveva impugnato, nell'ambito di una procedura espropriativa, l'assegnazione di un suolo ad altro soggetto, il quale, a sua volta, avverso il silenzio serbato dall'amministrazione sulla domanda volta al susseguente rilascio della valutazione di impatto ambientale era poi ricorso innanzi al tribunale amministrativo che aveva promosso l'incidente.

Ciò non implica però che l'apertura possa interessare anche colui il quale avrebbe potuto spiegare intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum* e non l'abbia fatto. Ritiene ammissibile anche un tale tipo di accesso al giudizio costituzionale G. PARODI, *Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 5 e ss.

⁴⁶ Sentenza n. 275 del 2017.

⁴⁷ Sentenze n. 29 del 2017 e n. 243 del 2016. Si veda, da ultimo, l'ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019 e allegata alla sentenza n. 253 del 2019.

⁴⁸ Sentenza n. 284 del 2002.

⁴⁹ Sentenza n. 180 del 2018.

- c) può avere ingresso nel giudizio incidentale, poi, l'ordine professionale allorché dall'accoglimento della questione dipenda la sua stessa esistenza, giacché la norma impugnata sopprime il tribunale di riferimento⁵⁰;
- d) è ammissibile l'intervento del CONI in un giudizio in cui si discorre della legittimità di norme che destinano a esso aliquote dell'imposta sulle scommesse⁵¹;
- e) è, infine, portatore di un siffatto interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito della controversia principale, l'Istituto nazionale della previdenza sociale poiché ente erogatore del trattamento di fine servizio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ripristinato dalla normativa oggetto del giudizio di costituzionalità⁵².

Il rigore mostrato dalla Corte nell'ancorare, di volta in volta, l'ammissione del terzo alla sussistenza di un interesse di questi, diretto e immediato nella vicenda processuale principale, non lascia dubbi riguardo alla riconducibilità dell'istituto all'esigenza di preservare la dialettica del contraddittorio in omaggio al diritto inviolabile di difesa, pur se ciò comporta, invero, una deroga al principio, ripetutamente declamato, di autonomia del giudizio *a quo*.

Questa conclusione mi pare trovi conforto anche lungo il crinale degli adempimenti procedurali.

L'art. 4-*bis* introduce una disciplina dell'accesso all'intervento dei terzi, che recepisce, in buona parte, quanto disposto dal Presidente Lattanzi con la nota del 21 novembre 2018 inviata alla cancelleria⁵³.

⁵⁰ Sentenza n. 237 del 2013, con la quale sono decise molte pregiudiziali sollevate sulla medesima normativa. In questa pronuncia la Corte, da un parte, non dubita che sussista una lesione delle prerogative degli Ordini degli avvocati di Pinerolo, di Urbino e di Montepulciano, rappresentanti istituzionali dell'avvocatura a livello locale e, dunque, aventi un interesse differenziato e qualificato ad intervenire nei giudizi sollevati, rispettivamente dai tribunali di Pinerolo, Urbino e Montepulciano, poiché la loro istituzione dipende dalla presenza degli stessi tribunali nel circondario (messa in discussione dalle norme impuginate). Dall'altro, invece, considera inammissibili gli interventi: *a)* dell'Ordine degli avvocati di Nicosia, in quanto estraneo alla questione sollevata dal Tribunale ordinario di Urbino; *b)* del Consiglio nazionale forense, in quanto non sono incise le attribuzioni dello stesso e non ne sono messe in gioco le prerogative istituzionali; *c)* dell'associazione Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori e dell'Unione degli ordini forensi della Sicilia, in quanto in capo ad essi non è ravviabile un interesse differenziato e qualificato.

Analogamente l'ordinanza n. 200 del 2015, con la quale, in relazione a una questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Torino inerente alle disposizioni che sopprimevano il Tribunale e la Procura della Repubblica di Pinerolo, la Corte, da un lato, dichiara ammissibile l'intervento dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo in quanto titolare di un interesse qualificato, diretto e immediato, in ragione del fatto che è in discussione la sua stessa esistenza; e, dall'altro, reputa inammissibili, gli interventi dei Consigli dell'Ordine degli avvocati di Alba, Acqui Terme e Lucera, in quanto, evidentemente, non sono titolari di eguale interesse qualificato.

⁵¹ Ordinanza allegata all'ordinanza n. 50 del 2004.

⁵² Ordinanza emessa all'udienza del 7 ottobre 2014 e allegata alla sentenza n. 244 del 2014.

⁵³ Reperibile in *cortecostituzionale.it*. Tale nota è stato oggetto di osservazioni critiche in dottrina; si veda, tra tutti, A. RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una proceduralizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *giurcost.org*, III, 13 dicembre 2018.

Una delle prime significative applicazioni di questa nota è costituita dall'ordinanza n. 204 del 2019, con la quale si ammette l'intervento di ArcelorMittal Italia S.p.A., in quanto subentrato ad Ilva S.p.A., nella gestione concreta dello stabilimento di Taranto e, pertanto, "è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme censurate, avendo il giudice rimettente censurato le menzionate disposizioni perché, oltre a esonerare da responsabilità penale i gestori dello

La modifica più rilevante consiste nell'onere in capo ai terzi, che intendono prendere visione degli atti ed estrarre copia, di depositare con l'atto d'intervento istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione riguardante l'ammissibilità del proprio inserimento nel giudizio.

Il Presidente, sentito il relatore, fissa una camera di consiglio *ad hoc*, dandone notizia alle parti costituite, le quali, entro dieci giorni, possono presentare sintetiche memorie.

La Corte decide con ordinanza soggetta a pubblicazione⁵⁴.

L'art. 4-*bis* non disciplina l'ipotesi in cui al terzo non interessi la visione degli atti. In tale evenienza dovrebbe avere campo applicativo la citata nota presidenziale del 21 novembre 2018, dando luogo a quella che è stata definita una sorta di "dicotomia" processuale⁵⁵. In questo caso l'ammissibilità dell'intervento è valutata all'udienza pubblica (o alla camera di consiglio) fissata per il merito; nell'occasione è comunicata all'interveniente solo la parte relativa, appunto, all'ammissibilità degli scritti prodotti dai soggetti costituiti. Se il riscontro è positivo, la Corte, su istanza dell'interveniente, potrebbe rinviare la trattazione del merito per consentire a questi il vaglio degli atti processuali precluso fino a quel momento.

Una volta ammesso al giudizio, il terzo è equiparato agli interventori istituzionali. È soggetto agli stessi adempimenti procedurali di questi e gode delle medesime facoltà (tra le quali, la possibilità di presentare memorie e di partecipare all'udienza), con l'unica diversità, a monte, che l'ordinanza di rinvio non gli è notificata: la sua partecipazione, quindi, è legata alla meticolosa lettura della Gazzetta o all'eventualità fortuita di venire *aliunde* e tempestivamente a conoscenza dell'incidente.

È, infine, utile dare un quadro dei numeri che interessano il contraddittorio nel giudizio costituzionale in via incidentale. Ad esempio, nel triennio 2015-2018 le parti del giudizio *a quo* si sono costituite nel 46,07% dei casi. L'Avvocatura dello Stato nell'88,16% delle decisioni. La difesa regionale, invece, è intervenuta nel 13,33% dei casi, mentre nel 50,66% si è costituita come parte essendo l'ente già partecipe del giudizio principale⁵⁶.

stabilimento, autorizzano «in ogni caso» la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto in pendenza di sequestro penale sino al 23 agosto 2023".

⁵⁴ Si tratterebbe di misure orientate alla tutela della privacy, secondo l'avviso di S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più aperta: la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020.

⁵⁵ 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 *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, 87.

⁵⁶ Corte costituzionale, Servizio studi, *Il contraddittorio nei giudizi di legittimità costituzionale. Analisi e selezione della più recente giurisprudenza della Corte (2015-2018)*, novembre 2018, in *cortecostituzionale.it*. Il dato è in linea con gli anni precedenti; sul punto C. NAPOLI, *Il contributo argomentativo-collaborativo dell'intervento del terzo e l'"evoluzione" del giudizio in via incidentale*, in *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi – M. Perini – A. Pisaneschi, Torino, 2008, 414.

Il dato più indicativo concerne i terzi intervenienti, i quali hanno provato a presenziare in 43 occasioni (ovvero il 7,50% dei casi). Soltanto in tre giudizi, però, è stata dichiarata l'ammissibilità.

Si tratta, in buona sostanza, di un contraddittorio contenuto entro canoni ragionevoli.

5. L'*amicus curiae*

Il quadro appena rassegnato potrebbe sensibilmente mutare per effetto dell'introduzione della figura dell'*amicus curiae* nel processo costituzionale alla luce di quanto ora stabilito dall'art. 4-ter delle Norme integrative.

Giova premettere che la scelta della Corte non risulta condizionata da obblighi internazionali⁵⁷. È stato segnalato, infatti, che, sia pur libera su questo fronte, la Corte ha temuto di essere scavalcata attraverso l'inclusione nei giudizi sovranazionali di soggetti esclusi dal giudizio costituzionale domestico⁵⁸. La tesi è suggestiva, ma è molto probabile che vi siano anche altre esigenze nell'allargare la platea dei potenziali aspiranti alla partecipazione all'incidente di costituzionalità.

L'art. 4-ter ammette la presentazione di "opinioni" da parte di: a) formazioni sociali senza scopo di lucro; b) soggetti istituzionali portatori d'interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità.

Si è discusso di "insiemi vuoti" che possono essere riempiti dagli oggetti giuridici più disparati⁵⁹. Non sembra un caso che il comunicato stampa della Corte, prima richiamato, parli molto genericamente di apertura alla società civile. In effetti, il varco che si è schiuso potrebbe rivelarsi una voragine, specie se si considera, tra gli altri aspetti, che gli interessi diffusi rappresentano una categoria dai confini incerti⁶⁰.

Si può immaginare, a titolo meramente esemplificativo, che possano far parte della cerchia delle "formazioni sociali senza scopo di lucro" le associazioni (anche di categoria), i partiti politici, i sindacati, le organizzazioni non governative⁶¹.

⁵⁷ Derivanti, ad esempio, dalla CEDU, la quale, invero, ammette dinanzi alla Corte di Strasburgo l'intervento di terzi: sia di ogni altra parte contraente estranea a quel giudizio sia di persona interessata diversa dal ricorrente.

⁵⁸ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *giurcost.org*, 1, 2019, 136.

⁵⁹ 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*, cit., 91; parimenti critico su questo specifico profilo F. CLEMENTI, *Amici curiae?*, in *mulino.it*, 9 marzo 2020.

⁶⁰ Da ultimo, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 151; G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, 513 ss.; si veda anche M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro italiano*, 7, 1987, 8 e ss.; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1993, 482 ss. Ancora più in generale sul tema A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3, 2019, 779 ss.

⁶¹ È utile ricordare che nel comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 si legge che "la Consulta (...) si apre così all'ascolto dei cosiddetti amici curiae: soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative".

Sono riconducibili al novero dei “soggetti istituzionali portatori d’interessi collettivi” i consigli degli ordini professionali, l’Anci⁶² o anche i comuni e le province essendo enti esponenziali della collettività di riferimento ai sensi dell’art. 3, d. lgs. n. 267 del 2000.

Potrebbero annoverarsi tra i soggetti portatori d’interessi diffusi, invece, le associazioni ambientaliste o, anche, quelle rappresentative di utenti o consumatori. Probabilmente in quest’ultima categoria possono essere inclusi anche i comitati, i quali sono ammessi alla partecipazione al procedimento amministrativo per espressa previsione dell’art. 9, l. n. 241 del 1990, e sempreché, evidentemente, non siano parti del giudizio *a quo*⁶³. Tuttavia, non va sottaciuto che in molti dei casi appena descritti gli interessi diffusi, essendo fatti valere da enti esponenziali, assurgerebbero, in realtà, a interessi collettivi, proprio perché riferibili a un centro organizzativo⁶⁴. Non è difficile presagire che occorreranno indirizzi razionalizzanti da parte della Corte per salvaguardare l’efficienza del rito: forse sarà il caso di rifarsi al concetto di adeguata rappresentatività del soggetto collettivo, ai fini della sua abilitazione a immettersi nel giudizio⁶⁵. Viene spontaneo congetturare di una sorta di categoria residuale (pur con le sue specificità), nella quale può confluire una quota di quelle richieste d’ingresso nel processo costituzionale⁶⁶ che, finora, non hanno

⁶² L’Associazione nazionale dei comuni d’Italia è menzionata da 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*, cit., 98, ma il discorso, naturalmente potrebbe estendersi, condividendo la stessa *ratio*, all’Unione province d’Italia e così via.

⁶³ Secondo il Giudice amministrativo: “Nella materia riguardante la dismissione delle linee ferroviarie, la semplice qualità delle associazioni (ferroviarie, ecc.) occasionalmente costituite e dei privati utenti del servizio ferroviario non vale a differenziare la loro posizione da quella che qualsiasi altro soggetto può vantare rispetto alla legalità dell’azione amministrativa, la quale, pertanto, non assurge alla dignità di interesse legittimo, tutelabile con azione giurisdizionale amministrativa. Infatti, l’art. 9 della l. 7 agosto 1990, n. 241, nel prevedere la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento», non riconosce di per sé legittimazione processuale a tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento”, C.d.S., sez. I, 14.11.2013, n. 4728, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 11, 2013, 3182. E ancora. “Dalla facoltà di intervento nel procedimento amministrativo dei soggetti “portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento” non scaturisce automaticamente la legittimazione processuale di tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento, restando rimesso all’autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato; in linea particolare il suddetto principio vale a fronte della facoltà astratta riconosciuta ai soggetti individuati dall’art. 9 l. n. 241 del 1990, cosicché nell’ipotesi di concreta ed attiva partecipazione è ben possibile verificare la sussistenza di un interesse differenziato, quantomeno sotto i profili concretamente evidenziati ovvero attinenti alle modalità di partecipazione e, in tal caso quindi, la verifica in merito alla sussistenza di un interesse si sposta sulle singole censure e sulla riferibilità o meno ai predetti profili” T.a.r. Liguria, sez. II, 13.10.2010, n. 9201, in *Foro amm. TAR*, 10, 2010, 3142.

⁶⁴ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 511. Così anche B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2017, 373.

⁶⁵ Lo ricorda N. TROCKER, *Processo e Costituzione nell’opera di Mauro Cappelletti civilprocessualista (Elementi di una moderna «teoria» del processo)*, in *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, 2, 2015, 425.

⁶⁶ Ma non tutte le istanze a partire da quelle avanzate dalle persone fisiche (e quelle giuridiche che non abbiano i requisiti stabiliti dall’art. 4-ter), pur quando, in ipotesi, comparse in processi sospesi perché in attesa della definizione dell’incidente di costituzionalità sollevato da altro giudice.

trovato sbocco nell'altro canale di accesso, costituito dai terzi intervenienti⁶⁷. È il caso, soprattutto, dei sindacati che si sono visti dichiarare inammissibili, ripetute volte, gli interventi spiegati proprio perché non è stato riconosciuto in capo a loro l'interesse diretto e immediato, ora positivizzato dall'art. 4, c. 7, delle Norme integrative.

Questa propensione affiora anche dalla recente ordinanza n. 37 del 2020, nella quale il Giudice delle leggi, riproponendo gli stringenti parametri cui è subordinato l'intervento del terzo, afferma che “tale soluzione deve essere oggi ribadita, tanto più a fronte della recente introduzione dell'art. 4-ter delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali (...) e ai soggetti istituzionali (...) di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*”.

Se dovesse esservi un séguito giurisprudenziale di tal segno, la forma usuale d'inserimento nel giudizio costituzionale sarebbe destinata a essere quella dell'*amicus*, salvo che non si dimostri di essere titolari di un interesse diretto e immediato, tale da consentire la presenza nel processo come terzo interveniente. È ragionevole presagire che, riguardo a quest'ultimo aspetto, l'indirizzo della Corte non potrà essere nel futuro meno rigoroso proprio in ragione del mutato contesto⁶⁸.

Deriva dalla novella una maggiore linearità del modello processuale (ancorché più farraginoso per le ragioni che si diranno a breve). Infatti, nel passato gli interventi dei terzi, anche se dichiarati inammissibili, “confluivano” comunque nel processo costituzionale. Se ne dava atto, unitamente ai loro contenuti, nelle pronunce di merito, tanto che, a più riprese, si è sottolineato della congrua considerazione riservata ad essi da parte di giudici e assistenti di studio⁶⁹.

Tuttavia, non vi è equiparazione con gli altri protagonisti del processo costituzionale. Il comma 5 dell'art. 4-ter, infatti, precisa espressamente che gli *amici curiae* non assumono la qualità di parte nel giudizio. Ma è da escludere anche l'assimilazione agli interventori, ivi inclusa la categoria più prossima, ossia quella dei terzi intervenienti.

⁶⁷ Ipotizza una tale prospettiva A. M. LECIS COCCO-ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amici curiae e esperti dalla porta principale*, in *diritticomparati.it*, 23 gennaio 2020.

⁶⁸ L. D'ANDREA, *L'intervento di terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del Seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1998, spec. 105 e ss., nel passato auspicava, a ragione, un orientamento della Corte volto a favorire l'allargamento del contraddittorio nel giudizio costituzionale ai soggetti portatori di interessi diffusi e collettivi quali terzi intervenienti.

⁶⁹ Lo ricorda da ultimo, M. C. GRISOLIA, *Editoriale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, par. 1, T. GROPPi, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *lavoce.info*, 17 gennaio 2020.

Infatti, a differenza di questi, gli *amici curiae*: a) esprimono soltanto opinioni mediante scritti soggetti a stringenti limiti redazionali⁷⁰; b) non prendono visione degli atti; c) non partecipano all'udienza⁷¹.

Infine, le opinioni devono essere depositate entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza in Gazzetta⁷². Pur in difetto di espressa previsione al riguardo, il termine è da ritenersi senz'altro perentorio sulla scorta dell'esperienza maturata a proposito della costituzione delle parti e all'intervento di terzi.

6. Il rilievo della partecipazione al giudizio da parte dell'*amicus curiae*.

Vi è uno scostamento sensibile rispetto alla disciplina che riguarda i terzi intervenienti anche per quanto concerne la verifica dell'ammissibilità delle opinioni.

In questo caso non è assicurato il contraddittorio tra le parti e la decisione è affidata al Presidente, sentito il relatore.

Evidentemente non si è voluto sottoporre a ulteriore carico il *plenum*, preservando, in tal modo, la speditezza dei lavori. Cionondimeno, la decisione presidenziale è ad alto coefficiente di discrezionalità, giacché, per espressa previsione normativa, sono ammissibili le opinioni che offrono elementi “utili” alla conoscenza e alla valutazione del caso.

Il parametro di valutazione, dunque, è estremamente largo e può prestarsi ad applicazioni opinabili. Ciò non giova né al Presidente né alla Corte, atteso che la disponibilità all'ascolto della società civile, tanto enfatizzata nel comunicato stampa dell'8 gennaio, potrebbe innescare facili e velenose polemiche anche nel dibattito pubblico: si rifletta sull'inammissibilità che colpisca formazioni partitiche che hanno avanzato opinioni riguardo a questioni di costituzionalità interessanti disposizioni in materia elettorale⁷³.

⁷⁰ La disposizione stabilisce che deve trattarsi di 25000 battute, spazi inclusi. Non è precisato se, in caso di inosservanza, possa esservi una pronuncia di inammissibilità. Il limite, in ogni caso, potrebbe essere aggirato attraverso l'allestimento di una “rete” di *amici*, nella quale si concorda lo specifico aspetto della questione sottoposta al vaglio della Corte, che dovrà essere affrontato ciascuno nel proprio scritto.

⁷¹ Potrebbe aggiungersi che sono i soli ad avvalersi della posta elettronica, benché non sia nemmeno precisato che si tratti di PEC, ma è verosimile che qualche delucidazione sarà offerta in fase applicativa. Può fin da ora notarsi che il ricorso alla posta elettronica certificata è richiesto nell'ambito delle disposizioni impartite dal Presidente della Corte con decreto del 24 marzo 2020 per contrastare l'emergenza epidemiologica. Sul punto si veda P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *giurcost.org*, 25 marzo 2020; nonché M. TROISI, *Il processo costituzionale nella fase dell'emergenza: tra omologazione necessaria e rivendicazione della propria autonomia*, 2020, in corso di pubblicazione.

⁷² Mentre gli altri soggetti possono presentare memorie fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza o della camera di consiglio, secondo quanto previsto dall'art. 10 delle Norme integrative.

⁷³ Può qui ricordarsi, ad esempio, che, con la sentenza n. 243 del 2016, la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento del segretario politico e del segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, c. 1, lett. a), l. reg. Calabria n. 19 del 2014, che aveva soppresso la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato classificatosi secondo alle elezioni per la carica di Presidente della Giunta. Secondo il Giudice delle leggi, nell'occasione gli intervenienti non erano legittimati a partecipare al giudizio incidentale, considerato che quest'ultimo non era destinato a produrre, nei loro confronti, effetti immediati e neppure indiretti, anche perché il partito da essi rappresentato non aveva concorso all'assegnazione dei seggi nel Consiglio regionale calabrese.

Si farebbe così concreto il rischio di vedere la Corte inghiottita (non nel circuito ma) nel circo mediatico, com'è stato, a ragione, segnalato⁷⁴.

È il caso di sottolineare che l'utilità delle opinioni deve essere orientata alla conoscenza del caso così come espressamente stabilito dall'art. 4-ter. La formula adoperata sembra autorizzare una lettura in base alla quale le opinioni possono essere utili per la valutazione non solo dei profili propriamente giuridici ma anche del fatto, benché questo sia il terreno nel quale maggiore è il contributo che possono offrire gli altri soggetti e, segnatamente, quelli provenienti dal giudizio principale.

Forse una “valvola di sicurezza” sta nell'inciso che chiude il terzo comma dell'art. 4-ter (“anche in ragione della sua complessità”). Ciò può preludere a un indirizzo della Corte volto ad allargare il giudizio agli *amici curiae* tendenzialmente ai soli casi con un elevato coefficiente di difficoltà. Ciò sarebbe persino auspicabile considerato il pericolo che incombe circa un sovraccarico di lavoro per il Giudice delle leggi. Sulla scia di un'avveduta esortazione⁷⁵, potrebbe trattarsi di un efficace “antidoto” alla consapevole “apertura” compiuta.

Un altro punto meritevole di considerazione è l'utilizzo del lemma “opinione” per contraddistinguere l'operato concreto (e, se si vuole, circoscritto) degli *amici curiae* nel giudizio costituzionale. Esso è utilizzato al secondo e al terzo comma dell'art. 4-ter. Mi pare possa discorsi di un impiego ragionato.

Diverse possono essere le finalità.

Intanto, potrebbe sostenersi che gli *amici curiae* non devono essere rappresentati da avvocati (al più potrebbe trattarsi di una facoltà), non essendovi un'espressa statuizione in tal senso nell'art. 4-ter. Invece, per effetto del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 4, i terzi intervenienti (al pari del vertice della Giunta regionale) sono tenuti a depositare la procura speciale, le deduzioni comprensive delle conclusioni e l'elezione di domicilio. Ancorché d'indubbia rilevanza pratica, questo è, forse, il profilo meno importante.

Il problema maggiore è altrove: il peso specifico che assumono le opinioni nel giudizio costituzionale e, in particolare, nel suo epilogo. In altri termini, si deve darne conto nella decisione e vi è un obbligo di motivare anche in ordine ad esse?

La materia elettorale, invero, si presta ad una larga partecipazione come dimostrano i numerosi tentativi di accesso compiuti in occasione della impugnazione delle modifiche introdotte dalla l. n. 52 del 2015, tutti dichiarati inammissibili con ordinanza del 24 gennaio 2017, allegata alla sentenza n. 35 del 2017.

⁷⁴ M. LUCIANI, *Intervento*, Seminario di studi su “Interventi di terzi e “*amici curiae*” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali”, svoltosi presso Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018, *in corso di pubblicazione*. Per C. PINELLI, *Intervento, ibidem*, si rischia di dare luogo a “commedie degli equivoci, tali da travolgere facilmente il prestigio della Corte anche nel rapporto con gli organi di indirizzo politico”.

⁷⁵ P. RIDOLA, “*La Corte si apre all'ascolto della società civile*”, in *federalismi.it*, 2, 2020, VII.

Non mi pare trascurabile la previsione contenuta al comma 4 dell'art. 4-ter, secondo la quale il decreto presidenziale di ammissione deve essere trasmesso dalla cancelleria per posta elettronica alle parti costituite almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della camera di consiglio⁷⁶. Evidentemente le parti e gli altri intervenienti (istituzionali e terzi) potranno contraddire nel “merito”⁷⁷ le opinioni rese con la presentazione di memorie⁷⁸ o, anche, oralmente in udienza.

La scansione pare avere un rilievo processuale tale da rendere poco plausibile che, a valle del giudizio, nella pronuncia non vi sia una traccia dell'ingresso in esso degli *amici curiae*. Sarà naturale che la Corte esprima il proprio avviso sulle opinioni prodotte, anche in assenza di una disposizione che stabilisca in tal senso. Se, invece, si preferisse far leva magari sul dato letterale, indulgiando sul rango di mere “opinioni” espresse dagli *amici curiae*, con il proposito di liquidare potenziali obblighi motivazionali, l'annunciata accettazione della società civile si rivelerebbe controproducente. L'*iter* decisionale fatalmente si mostrerebbe opaco, con la conseguenza che, vista vanificata la propria aspirazione a una partecipazione “effettiva”, quella porzione di “società civile” manifesterà il suo disappunto nell'agone mediatico e, più latamente, in quello politico.

In effetti, il varco apertosi nel processo costituzionale, per alcuni, consisterebbe in un'operazione di “grande ardimento”⁷⁹.

Peraltro, se la Corte invece dovesse scrupolosamente riscontrare una a una tutte le opinioni⁸⁰, ne deriverebbe un *surplus* argomentativo micidiale con sentenze di centinaia di pagine, sul modello di quanto già avviene in altre esperienze ordinamentali.

Sicché appare maggiormente persuasivo l'avviso secondo il quale sarebbe bastata “una dilatazione ragionevole della nozione di interesse qualificato”, in maniera tale da ampliare sì il novero dei terzi intervenienti, ma evitando una proliferazione indiscriminata della controversia sotto il profilo soggettivo⁸¹. In tal modo, verosimilmente, sarebbe anche stato salvaguardato il carattere incidentale del

⁷⁶ Il decreto è pubblicato sul sito della Corte ma non in Gazzetta.

⁷⁷ Ma non in relazione alla loro ammissibilità, positivamente apprezzata in precedenza, dal Presidente in assenza di contraddittorio.

⁷⁸ Ammesse fino a venti giorni prima. Il termine risulta essere un po' ristretto. Secondo A. SCHILLACI, *La “porta stretta”: qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla “società civile”*, in *dirittocomparati.it*, 31 gennaio 2020, vi sarebbe un *vulnus* al contraddittorio appena temperato dalla trasmissione del decreto di ammissione dell'opinione alle parti costituite.

⁷⁹ 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*, cit., 16.

⁸⁰ L'esperienza maturata in altri contesti ordinamentali dà il segno di una partecipazione massiccia ai giudizi di costituzionalità, come nel caso dell'*amicus brief* davanti alla Corte suprema degli Stati Uniti, sulla quale si vedano le considerazioni di T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., spec. 134 e ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l'intervento di terzo e l'amicus curiae in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, in *giurcost.org*, 16 marzo 2020, spec. par. 4.

⁸¹ P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *giurcost.org*, 1, 2019, 122.

giudizio sul quale, in definitiva, regge il filtro a maglie strette adoperato dalla Corte nel valutare le istanze di accesso di candidati a essere terzi intervenienti.

Ma vi è dell'altro.

Non v'è dubbio che il *thema decidendum* sia fissato nell'ordinanza di rimessione, com'è già stato precisato. L'oggetto è dato dalle norme primarie veicolate dalle disposizioni; il parametro dalle norme costituzionali tratte dai disposti della Carta. Il perimetro della questione, quindi, è il confine oltre il quale non può spingersi l'attività processuale delle parti, degli interventori istituzionali e, a maggior ragione, dei terzi intervenienti e, ora, degli *amici curiae*.

Ma allo stesso tempo tutti possono addurre argomenti che sorreggono la decisione in un senso o nell'altro⁸². Non può negarsi, però, che l'apporto argomentativo possa interessare anche il *thema decidendum*. In particolare, ciò può avvenire in relazione al parametro: può essere sostenuta una certa interpretazione della disposizione costituzionale invocata nell'atto di promovimento del giudizio, anziché un'altra. Ciò può accadere in special modo in relazione a quelle disposizioni costituzionali che contengono clausole generali, quali l'utilità sociale o il buon costume, che per definizione sono mutevoli secondo i contesti e nel corso del tempo⁸³. E ciò può verificarsi anche quando vi è – come spesso avviene – la necessità di ricorrere a tecniche di bilanciamento, il cui esito è sempre difficile pronosticare. Esiste, pertanto, il rischio obiettivo di uno smarrimento dinanzi ai larghi contorni d'inclusione processuale che prefigurano le vigenti Norme integrative.

Per quanto concerne la finalità della partecipazione al giudizio degli amici è facile presagire che, di norma, sarà volta a sostenere l'accoglimento o il rigetto della pregiudiziale. Saranno, dunque, opinioni *ad adiuvandum* e *ad opponendum*, per mutuare il lessico del giudice amministrativo, adoperato anche dalla Corte in relazione all'intervento di terzi: in questa direzione sembra muoversi il primo cenno al nuovo istituto

E' anche il caso di evidenziare che la dottrina ha manifestato la tendenza a vestire i panni dell'*amicus curiae*, tenuto conto dei seminari che di volta in volta si sono allestiti in proiezione dell'esame da parte della Corte di importanti questioni. Lungo questa scia si sarebbe potuto immaginare anche l'organizzazione di incontri seminariali da parte della medesima Corte su casi particolarmente spinosi con la formulazione di inviti mirati. Tuttavia, queste modalità avrebbero presentato l'inconveniente di non garantire il principio del contraddittorio.

Prima della modifica alle Norme integrative, compiuta nel 2020, A. VON BOGDANDY - D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 13, hanno osservato che: “Se però si considera che attraverso le ricerche svolte dagli assistenti dei giudici costituzionali vengono portati all'attenzione dei giudici in maniera informale sia le ragioni fatte valere negli interventi (inammissibili) di terzi e *amici curiae*, sia il contributo della dottrina, la Corte sembra di fatto essere in grado di raggiungere l'obiettivo di una piena rappresentazione nel processo costituzionale di tutti gli argomenti presenti nel dibattito pubblico senza tuttavia fare del processo costituzionale un evento pubblico, che esporrebbe inevitabilmente i giudici a una maggiore pressione mediatica”.

⁸² In disparte la possibilità di soffermarsi su profili di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza o di legittimazione del giudice rimettente e così via.

⁸³ E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, 27 gennaio 2020, 10.

effettuato con la citata ordinanza n. 37 del 2020. Resta da verificare se questo tipo d'impianto sarà confortato in futuro da altre decisioni: la conferma, probabilmente, sarà subordinata allo scioglimento di un nodo concernente la *ratio* dell'inclusione dell'*amicus* nel giudizio costituzionale.

È plausibile che convivano esigenze diverse.

Da un lato, il tenore del comunicato stampa farebbe propendere per un accorgimento processuale con il quale la Corte vuole garantire una voce (per quanto smorzata) a coloro i quali vogliono difendere un proprio interesse che, però, non presenta il carattere diretto e immediato per far assumere loro la veste di terzi intervenienti. D'altronde, la collocazione del nuovo istituto all'art. 4-*ter*, e cioè dopo gli artt. quattro e 4-*bis* dedicati agli interventi, persuade del fatto che si tratti di un istituto ascrivibile alla logica del contraddittorio e, quindi, sia correlato alle esigenze di difesa in senso ampio.

Dall'altro canto, la Corte avverte il bisogno di presenze nel giudizio "utili" alla sua decisione.

In tal caso, l'*amicus curiae* potrebbe tenere fede al suo destino onomastico e, dunque, piuttosto che sostenere un interessato punto di vista⁸⁴, sottoporrà, in una logica collaborativa, all'attenzione dei giudici costituzionali le criticità che profila la pronuncia da emanare, in maniera tale da favorire un opportuno supplemento di riflessione. In quest'ottica l'ingresso dell'*amicus* non è tanto funzionale alla difesa di un interesse ma è fruttuoso per l'incremento cognitivo della Corte⁸⁵. In poche parole, si tratterebbe di *opiniones ad auxilium*. Si tenga in conto che l'art. 4-*ter* non menziona l'obbligo in capo agli *amici curiae* di precisare le conclusioni, a differenza di quanto previsto per gli interventori (sia istituzionali sia terzi) dal precedente art. 4.

In tal modo, l'istituto finirebbe con l'esonare dal tema del contraddittorio, tracimando, in parte, in quello del potere istruttorio⁸⁶, sul quale versante viene ora in soccorso della Corte la possibilità di ricorrere agli esperti, per effetto dell'introduzione dell'art. 14-*bis* nelle Norme integrative⁸⁷.

L'*amicus*, quindi, potrebbe, secondo i casi, perorare la soluzione più confacente ai propri interessi oppure potrebbe affrancarsi dall'ottica partigiana per offrire alla Corte il suo (leale) apporto collaborativo. Di tal

⁸⁴ L'esperienza statunitense è emblematica. Si veda P. BIANCHI, *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte suprema degli Usa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 2135 e ss.

⁸⁵ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 221 - 222, pur essendo consapevole del rischio di una pletora di accessi, criticava l'orientamento restrittivo della Corte in ordine agli interventi di terzi, in quanto non teneva in debito conto che la più ampia partecipazione al giudizio avrebbe, in qualche misura, controbilanciato gli effetti *erga omnes* della sentenza di accoglimento.

⁸⁶ Secondo A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, cit., 368, bisognerebbe distinguere tra "contraddittorio in senso stretto", che interessa le parti e gli intervenienti, e la "dialettica in senso ampio", alla quale contribuirebbero gli *amici curiae*.

⁸⁷ Può notarsi che l'auspicio di una deroga alla giurisprudenza costituzionale riguardo all'ingresso di terzi intervenienti era stato formulato proprio nell'interesse della Corte, tenendo conto della necessità per questa di acquisire informazioni relativamente a questioni di particolare difficoltà tecnica o scientifica, così G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 151. Prospettiva, questa, indicata anche da S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, 182 – 183.

che l'*amicus* non sarebbe uno “spartiacque tra parte e partecipazione”⁸⁸, inteso come figura di confine: piuttosto, o sarebbe “parte” (in senso atecnico) nel giudizio ovvero “partecipante” (neutrale) al giudizio. Se dovesse avere campo esclusivo il punto di vista “interessato” alla vicenda, l’istituto avrebbe una declinazione sbilanciata verso la figura dell’*amicus advocacy* a discapito dell’*amicus friendship*: potrebbe conseguire anche uno squilibrio tra le posizioni assunte nel giudizio, specie se l’istituto fosse utilizzato in maniera massiccia da gruppi di pressione, istigati alla partecipazione magari da una delle parti⁸⁹.

L’autorevolezza della Corte dovrebbe, in ogni caso, costituire un adeguato argine a questa potenziale deriva.

Sotto quest’ultimo aspetto, potrebbe essere rassicurante l’esperienza maturata in un ventennio nel giudizio di ammissibilità referendaria⁹⁰, dal momento che, come noto, sono stati ammessi gli scritti presentati da soggetti – diversi dai promotori della consultazione – interessati alla decisione, come contributi contenenti nuove argomentazioni rispetto a quelle di cui dispone la Corte. Questa poi, ove lo ritenga opportuno, ha la facoltà di consentire brevi integrazioni orali degli scritti medesimi, fermo restando che ciò non comporta un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento⁹¹. Si è trattato di un’esperienza finora ben governata dal giudice costituzionale che non ha dato luogo a disfunzioni: né sul versante della procedura, nonostante che sovente venga a questi soggetti data la parola per qualche precisazione in camera di consiglio (prima che la prendano i promotori e il rappresentante del Governo); né, poi, nella fase decisionale, quantunque le argomentazioni da loro addotte siano largamente riprese nella pronuncia conclusiva.

7. Il probabile dilemma che in questa prima fase assalirà il soggetto propenso a partecipare al giudizio di costituzionalità.

Fino a quando non si cristallizzerà un indirizzo sul nuovo istituto, è verosimile che il soggetto estraneo al processo principale sarà davanti alla seguente alternativa⁹²: a) assumere le vesti del terzo interveniente

⁸⁸ Secondo quanto ipotizzato da A. CERRI, *Azione, difesa, partecipazione nel giudizio incidentale, nei conflitti ed in alcune recenti proposte di riforma*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1991, 257.

⁸⁹ La degenerazione dell’istituto è analizzata, con riferimento all’esperienza statunitense, da B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *rivistaaic.it*, 4, 2019, spec. 125 e ss.

⁹⁰ Il *revirement* della Corte risale alla sentenza n. 31 del 2000, sulla quale si vedano le notazioni di F. GIUFFRÈ, *La “forma” del contraddittorio dal giudizio di legittimità al sindacato di ammissibilità: la Corte apre ai “comitati del no”, ma solo in quanto “amici”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2000, 2995 e ss.; A. MORELLI, *Del giudizio di ammissibilità del referendum come “processo” costituzionale (a proposito dell’intervento di terzi nel procedimento davanti alla Corte)*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2001, 142 e ss.; A. RUGGERI, *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza*, in [Politica del diritto](#), 1, 2002, 3 e ss.

⁹¹ Da ultimo, sentenza n. 10 del 2020.

⁹² Davanti a tale dilemma, si ripete, potrà trovarsi soltanto il soggetto collettivo – sia la formazione sociale, sia l’attore istituzionale – non la persona fisica o giuridica priva di tale requisito. Per queste sarà inevitabile praticare la strada dell’intervento del terzo.

e, quindi, partecipare al giudizio esercitando ogni tipo di prerogativa (visione degli atti e presenza all'udienza pubblica, soprattutto), sottoponendosi però allo stringente filtro ad opera della Corte circa la sussistenza dei presupposti; *b*) oppure avere accesso nella qualità di *amicus curiae* limitandosi alla formulazione di opinioni scritte ma confidando nelle maglie oggettivamente più larghe del relativo scrutinio di ammissibilità.

Potrebbe anche immaginarsi che si provi a partecipare come terzo interveniente e, in caso d'inammissibilità, chiedere, in via subordinata, alla Corte di ammettere la partecipazione come *amicus curiae*. Volendo percorrere questa strada, si dovrebbe essere assistiti da un avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori, il quale dovrebbe adottare la cautela di riferire da subito le proprie argomentazioni con l'atto scritto, attenendosi ai limiti redazionali imposti. In tal modo ci si porrebbe al riparo da eventuali decadenze che potrebbero interessare l'accesso, per così dire, in tono minore, nella qualità di amico della Corte.

Sarà da verificare l'atteggiamento che vorrà riservare il Giudice costituzionale a tale tecnica difensiva⁹³. In tale evenienza ci sarebbe, comunque, un aggravamento procedurale di non poco momento, perché vi sarebbe prima il vaglio collegiale, in camera di consiglio, della domanda tesa all'ingresso con il grado di terzo interveniente; in caso di esito sfavorevole, dovrebbe poi il Presidente valutare l'ammissibilità di partecipazione dell'istante nella veste di *amicus curiae*.

Sotto altra angolazione, di contro, potrebbe esservi un alleggerimento del lavoro della Corte nella sua collegialità (e, di conseguenza, un maggiore carico per il Presidente e, forse, per il relatore), se la tendenza, nel dubbio, fosse quella di prediligere la via meno accidentata di un accesso nella forma di *amicus curiae*.

Tra l'altro il maggior vantaggio di quest'ultima forma d'ingresso è dato dalla scarsa importanza che l'udienza assume nella dinamica processuale. Lapidarie le parole di un autorevole *ex* componente della Corte, secondo il quale “(...) l'udienza è sostanzialmente un rituale della cui utilità nessuno crede”⁹⁴.

8. L'*amicus curiae* negli altri giudizi innanzi alla Corte.

Bisogna, infine, segnalare che queste novità, viste finora applicate nel giudizio incidentale, interessano anche quello in via principale e i conflitti di attribuzione per effetto del rinvio agli articoli 4, da comma 1

⁹³ Può scorgersi qualche tentativo compiuto in questo solco già prima della ultima modifica alle Norme integrative. Nell'occasione il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale aveva chiesto di intervenire nella qualità di terzo e, in subordine, quale *amicus curiae*. La Corte respinge la richiesta principale, in quanto il garante non è titolare di un interesse qualificato inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e quella secondaria poiché la figura dell'*amicus curiae* all'epoca non era prevista dalle fonti che regolavano i giudizi di legittimità costituzionale. Cfr. sentenza n. 253 del 2019 e allegata ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019.

⁹⁴ S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 35 e 186. Si noti che l'art. 16 delle Norme integrative è stato modificato con la delibera dell'8 gennaio 2020: al comma 2 è ora previsto che “dopo la relazione, i difensori, di regola non di più di due per parte, svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni”.

a comma 6, 4-*bis* e 4-*ter* compiuto dagli articoli 23, 24 e 25 delle Norme integrative, così come sono stati modificati anch'essi dalla delibera dell'8 gennaio 2020.

Non sono invece interessati i giudizi di ammissibilità, la qual cosa potrebbe sembrare anomala, tenuto conto che, come accennato, il consenso della Corte ai contributi esterni si è realizzato dapprima proprio con riguardo alla valutazione delle domande referendarie.

Solo qualche sintetica osservazione.

La giurisprudenza è consolidata nel sancire il principio che nei conflitti sono ammessi solo i soggetti legittimati a promuoverli o a resistervi. A tale principio vi è la sola eccezione riguardante l'interventore che sia parte di un giudizio comune, il cui esito può essere condizionato dalla pronuncia della Corte⁹⁵. La decisione dovrebbe produrre un effetto immediato e diretto sulla situazione soggettiva del terzo⁹⁶, caratteri che evocano quelli che, come visto, legittimano l'intervento nel giudizio in via incidentale. È interessante notare che in un recente conflitto tra enti sono stati dichiarati ammissibili due interventi⁹⁷: uno adesivo, spiegato dal soggetto radiato dall'ordine dei medici per alcune iniziative assunte come assessore regionale: la decisione della Corte avrebbe condizionato il giudizio pendente davanti alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie. L'altro oppositivo, azionato dal medesimo ordine professionale⁹⁸, al quale è stato riconosciuto il carattere di ente pubblico non economico, dotato di ampia autonomia che agisce quale organo sussidiario dello Stato e sottoposto alla vigilanza del Ministero della salute.

Nonostante le evidenti analogie tra questi indirizzi giurisprudenziali e quelli prima esaminati con riferimento al giudizio in via incidentale, il rinvio compiuto dai successivi artt. 24 e 25, come modificati con la delibera dell'8 gennaio 2020, all'art. 4 è limitato ai commi da 1 a 6 per cui sarebbe escluso proprio

⁹⁵ Sentenza n. 169 del 2018, con la quale è ritenuto ammissibile l'intervento di un soggetto condannato in primo e in secondo grado dalla Corte dei conti, avverso le quali era stato sollevato il conflitto da parte del Presidente della Repubblica.

⁹⁶ Si veda sentenza n. 230 del 2017, relativa a un conflitto tra enti, laddove, l'interveniente era parte di un giudizio amministrativo avente ad oggetto il provvedimento ministeriale con la quale si autorizzava la costruzione del gasdotto TAP, che avrebbe potuto essere messo in discussione dalla decisione della Corte. Di contro, si veda la sentenza 380 del 2007, con la quale è valutato inammissibile l'intervento di tre società parti di un giudizio amministrativo in cui era stato dedotto il vizio di incompetenza; nell'occasione la Corte ritiene la decisione della Corte non comporta un pregiudizio immediato e diretto delle situazioni soggettive mantenendo il giudizio costituzionale e quello amministrativo la loro autonomia, sulla scorta della quale sarebbe stato possibile ipotizzare esiti diversi proprio in riferimento alla dedotta violazione della sfera di competenza.

⁹⁷ Sentenza n. 259 del 2019.

⁹⁸ In questo caso la Corte invoca il precedente costituito dalla sentenza n. 43 del 2019, con la quale aveva statuito che il ricorso deve essere notificato all'organo che ha emanato l'atto quando si tratti di autorità diverse da quelle del Governo e da quelle dipendenti dal Governo, in maniera tale che possano far valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri.

il comma 7 che pretende la sussistenza di un interesse diretto e immediato. Sarà la prassi a offrire chiarimenti su quella che, al momento, sembra essere un'aporia⁹⁹.

Bisognerà, invece, verificare se la novella possa comportare nuovi spiragli per quanto riguarda l'ingresso di terzi intervenienti nel giudizio di legittimità in via principale, stante la chiusura costantemente avvalorata dalla Corte¹⁰⁰, sulla base dell'argomentazione che per gli altri soggetti è possibile tutelare la propria sfera giuridica di fronte ad altre istanze giurisdizionali e, nell'eventualità, anche innanzi alla Corte in via incidentale. Tuttavia, l'aver ora ammesso l'inserimento degli *amici curiae* anche in questa forma di giudizio, per effetto del rinvio all'art. 4-ter ad opera dell'art. 23 delle Norme integrative, potrebbe essere una circostanza foriera di un *revirement* della Corte sulla partecipazione al giudizio dei terzi intervenienti¹⁰¹. Venendo ai profili di carattere prettamente procedurale, deve innanzitutto notarsi che nei conflitti interorganici l'osservanza del termine di venti giorni per il deposito decorrerà dalla pubblicazione in Gazzetta del ricorso notificato, in seguito all'ordinanza con la quale è stata positivamente verificata la sua ammissibilità.

Se è esercitata la facoltà di prendere visione e copia degli atti processuali, il rinvio all'art. 4-bis delle Norme integrative, con la conseguente necessità di valutare l'ammissibilità dell'intervento in una camera di consiglio *ad hoc*, comporterebbe un'ulteriore fase "interlocutoria" nei conflitti tra poteri, aggiungendosi a quella preliminare volta alla valutazione dell'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio.

Per quanto concerne invece gli *amici curiae*, dovrebbe essere ammesso il loro inserimento anche negli altri giudizi. Forse proprio in questi potrebbe esservi maggior margine affinché la partecipazione dell'*amicus* possa avere finalità collaborativa col giudice, pur senza escludere l'eventualità per questo di essere portatore di un preciso e (interessato) punto di vista. In ogni caso, è indubbio che sia per i conflitti sia per i giudizi in via principale, solitamente ristretti alle due parti della controversia, l'accesso degli amici avrà un impatto molto più dirompente che nei giudizi in via incidentale, laddove, invece, alla presenza (a volte, numerosa) delle parti del giudizio *a quo* si aggiunge quella degli interventori istituzionali.

⁹⁹ Secondo C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, 205, l'esclusione del rinvio al comma 7 si spiegherebbe con la necessità di escludere l'intervento delle regioni co-interessate o contro-interessate alla decisione costituzionale nel giudizio in via d'azione.

¹⁰⁰ Sentenze nn. 140 del 2018, 170 del 2017, 242, 228, 110 e 63 del 2016; ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. 81 e 5 del 2018, 251, 118 e 31 del 2015. Si veda però il singolare caso della sentenza n. 251 del 2015, sulla quale E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, a cura di R. Romboli, cit., 229 – 230. Più in generale in argomento L. PANZERI, *La problematica posizione dei soggetti privati o portatori di interessi qualificati nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1670 e ss.

¹⁰¹ Va però notato che già prima della deliberazione dell'8 gennaio 2020 l'art. 23 delle Norme integrative rinviava all'art. 4, senza eccezione alcuna. Tuttavia l'aggancio normativo non ha favorito la partecipazione di terzi al giudizio in via d'azione.

9. Gli esperti.

L'art. 14-*bis*, introdotto con la recente deliberazione, consente alla Corte, ove reputi necessaria l'acquisizione d'informazioni attinenti a specifiche discipline, di disporre con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama. Questi sono uditi in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite, che, autorizzate dal Presidente, possono formulare domande agli esperti.

Si tratta di una novità di straordinario rilievo al pari di quella costituita dagli *amici curiae*.

Non è questa la sede per indagare sulle ragioni di questa scelta, che, con certezza, può essere ascritta al novero dei poteri istruttori della Corte¹⁰², come testimoniato anche dalla sua posizione all'interno delle Norme integrative, successiva agli artt. 12, 13 e 14, dedicati, rispettivamente, ai mezzi di prova, alla loro assunzione e alla chiusura dell'istruttoria.

È una disposizione che potrà avere applicazione anche nei giudizi in via principale e nei conflitti sempre in virtù del rinvio anche all'art 14-bis, contenuto negli artt. 23, 24 e 25 delle Norme integrative.

Qualche breve riflessione di carattere procedurale nell'ottica del contraddittorio.

Intanto potranno interloquire con gli esperti solo le parti costituite¹⁰³. La disposizione sembrerebbe, dunque, escludere i terzi intervenienti e anche gli interventori istituzionali, ai quali, come visto, non è stata riconosciuta il grado di parte nei giudizi in via incidentale. Ma è ragionevole immaginare un'interpretazione estensiva della disposizione che ammetta gli interventori. Non sembra praticabile, però, un approdo esegetico che includa anche gli *amici curiae*, i quali, per di più, non possono partecipare all'udienza. Vero è che gli esperti sono uditi in camera di consiglio¹⁰⁴, dopo che la Corte si è riunita in una precedente camera di consiglio successiva all'udienza pubblica per la trattazione della questione sottoposta¹⁰⁵, ma dal tenore complessivo delle disposizioni che li riguardano sembra che l'unico momento partecipativo per gli *amici curiae* è circoscritto alla produzione delle note scritte.

La prassi potrà fornire elementi utili. È probabile però che la Corte voglia preservare una certa speditezza del giudizio che potrebbe, invece, essere rallentata proprio da un'indiscriminata partecipazione alla camera di consiglio in cui saranno ascoltati gli esperti.

Di contro, può osservarsi che le domande delle parti devono essere filtrate dal Presidente, la qual cosa potrebbe essere un freno a derive incontrollate. In effetti, la convocazione degli specialisti, che

¹⁰² L'audizione non dovrebbe necessariamente avere ad oggetto aspetti normativi ma anche (e, forse, soprattutto) fattuali, come induce a ritenere la lettera della disposizione ("acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline").

¹⁰³ Alle quali il cancelliere dovrà dare avviso almeno dieci giorni prima di quello fissato per l'adunanza in camera di consiglio, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 14-*bis*.

¹⁰⁴ Sulla quale opzione mostra perplessità A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 2, 2020, spec. 17 ss.

¹⁰⁵ Così si deduce dal comunicato stampa con la quale la Corte ha annunciato la prima applicazione dell'art. 14-*bis*. Si veda https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200228114819.pdf

sembrerebbe costituire un'eccezione nella dinamica processuale innanzi alla Corte, sarà destinata a essere cruciale per le sorti del giudizio. Questa prospettiva, forse, potrebbe incoraggiare ad assicurare un più elevato coefficiente del contraddittorio, poiché anche le parti sono estromesse dalla selezione degli esperti¹⁰⁶ e non possono avvalersi di propri consulenti, capaci di confrontarsi adeguatamente, proprio sotto l'aspetto tecnico, con quelli nominati dalla Corte¹⁰⁷.

10. Conclusioni molto provvisorie.

L'apertura dei giudizi costituzionali alla società civile è dato certo. Nella prospettiva della tutela del contraddittorio era, entro certi limiti, anche auspicabile, ancorché avrebbe potuto realizzarsi secondo modalità diverse.

Ovviamente serviranno in via applicativa adeguate precisazioni da parte della Corte. La proliferazione incontrollata di soggetti al giudizio costituzionale, infatti, svilirebbe la funzionalità dei riti.

Sarebbe poi concreto, sotto altra angolazione, il rischio di trasformare il processo in una sorta di seconda istruttoria legislativa, dopo quella compiuta in seno ai due rami del Parlamento. Per di più quella davanti alla Corte non sarebbe nemmeno su invito, ma sarebbe rimessa all'iniziativa del singolo soggetto che pretende di esporre il suo avviso nel corso del procedimento.

Non sembra che via sia bisogno di ciò nella giustizia costituzionale dei nostri giorni.

Insomma, è bene che le porte di palazzo della Consulta possano aprirsi, non spalancarsi.

¹⁰⁶ Come nota A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, cit., 9.

¹⁰⁷ Esigenza questa già segnalata in dottrina da V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 404.