



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

FRANCESCO DAL CANTO

**IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE NELLA NOVELLA DELLE
NORME INTEGRATIVE DEL GENNAIO 2020**

4 GIUGNO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Francesco Dal Canto**Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020^{*1}**

1. La recente novella delle [*Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*](#)² è stata presentata come una grande innovazione³. Nella Relazione annuale della Presidente Marta Cartabia si è parlato di avvio di una “stagione di apertura” volta a “favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale”.

Tale lettura, in parte condivisibile se guardiamo al giudizio in via incidentale, appare, allargando la visuale alle altre vie d’accesso al Giudice costituzionale e in specie al processo in via principale, piuttosto fuorviante. A me sembra, in particolare, che la recente riforma confermi una tendenza ben nota e sperimentata secondo la quale le *Norme integrative* si muovono prevalentemente su terreni già battuti, in vista del consolidamento e/o della razionalizzazione di risultati per lo più acquisiti dalla giurisprudenza costituzionale o comunque “metabolizzati” dalla Corte.

2. Come detto, con riguardo alla via incidentale possono senz’altro essere registrati alcuni interventi rilevanti, anche se non sorprendenti. Innanzi tutto, la previsione contenuta nell’art. 4, comma 7, ai sensi della quale “nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”, positivizza, sulla scia di alcune modifiche già intervenute nel 2004, una giurisprudenza costituzionale che da anni ammette l’intervento di terzi portatori di un interesse “diretto”, “individualizzato” e “riconoscibile”, sul quale l’esito del giudizio di costituzionalità sia “destinato ad incidere”⁴.

E anche le previsioni riguardanti sia la possibilità per l’interveniente di accedere agli atti processuali (art. 4-bis) sia, per la Corte, di ascoltare degli “esperti di chiara fama” (art. 14-bis) devono essere per lo più apprezzate come opportune razionalizzazioni: la prima si sostanzia in una formalizzazione di quanto anticipato da [una circolare del Presidente Lattanzi dello scorso 21 novembre 2018](#), la seconda pare implicitamente volta, precisandone la latitudine, a valorizzare i poteri istruttori di cui la Corte è da tempo dotata ai sensi dell’art. 12 delle stesse *Norme integrative* (“La Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni ...”).

Appare senz’altro di maggiore portata innovativa, e per questo anche più problematica⁵, l’apertura sugli *amici curiae*, in un certo senso anticipata nel corso di un Seminario organizzato a Palazzo della

^{*}Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista.

¹ Il presente lavoro costituisce una rielaborazione di un intervento tenuto nell’ambito del Forum sulla riforma delle *Norme integrative* (in corso di pubblicazione sulla rivista *Giurisprudenza costituzionale*).

² Delibera 8 gennaio 2020, pubblicata in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020.

³ In argomento, tra gli altri, cfr. M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020, 402ss., P. RIDOLA, *La Corte apre all’ascolto della società civile*, in [Federalismi.it](#) 22.01.2020, 4ss., A. M. LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in [Diritti Comparati](#), 23.01.2020, M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 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* e C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, questi ultimi in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2020, risp. 6ss., 89ss. e 193ss.

⁴Tale lettura è stata espressamente confermata dalla recente [ord. n. 37/2020](#), secondo la quale la novella “recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte in merito all’ammissibilità dell’intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale”. In argomento, per tutti, cfr. E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 120ss.

⁵ Cfr. M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, cit., 403ss.

Sull’istituto dell’*amicus curiae* si veda, di recente, P. COSTANZO, [Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana](#), e T. GROPPI, [Interventi di terzi e amici curiae. Dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia](#), in questa [Rivista](#), 2019/I; rispettivamente, 123 ss. e 120 e ss..

Consulta il 18 dicembre 2018⁶. Si tratta, com'è noto, del nuovo art. 4-ter, laddove si prevede che, entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, "le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta". Appare difficile prevedere oggi quali potranno essere le ricadute effettive sul processo costituzionale di tale previsione, che più delle altre pare espressione del nuovo corso della Corte costituzionale, caratterizzato dalla volontà di sperimentare strumenti utili a rafforzarne il radicamento nella società civile⁷.

3. Tuttavia, come anticipato, spostandoci dalla prospettiva del giudizio in via d'azione - le cui decisioni, facendo una media del triennio 2017-2019, rappresentano circa il 35% del totale delle pronunce rese complessivamente dalla Corte⁸ - la riforma delle Norme integrative appare in una luce diversa.

Entra qui in gioco l'art. 23, ove ora si prevede che "nei giudizi regolati nel presente capo si applicano gli articoli 4, commi da 1 a 6, 4-bis, 4-ter, 5, 6, 7, 8, 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17". Nella sostanza, tutte le novità previste nel Capo dedicato ai giudizi in via incidentale vengono applicate anche ai processi in via d'azione, con una sola rilevante eccezione riguardante la possibilità di intervento dei titolari di un interesse qualificato.

E' ovvio che la formula contenuta nell'art. 4, comma 7, non richiamata dall'art. 23, è precisamente ritagliata sul giudizio in via incidentale (si parla di interesse "inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio")⁹ e, infatti, essa è espressamente riservata a tale via d'accesso; e tuttavia appare rilevante che la Corte, nell'esercizio del suo potere di auto-normazione, non abbia inteso prevedere una formula analoga riguardante gli interessi qualificati degli aspiranti intervenienti nel giudizio in via d'azione. Si tratta, evidentemente, di una scelta ponderata, che tuttavia, soprattutto alla luce del dibattito degli ultimi anni, ha l'effetto di ridimensionare la portata della riforma.

E' noto che, da sempre, la Corte ritiene che il processo in via principale si configuri come un giudizio "a parti esclusive", non ammettendo interventi di soggetti diversi dal ricorrente e dal resistente, e ciò sia nel caso di istanza presentata da un soggetto istituzionale (come, ad esempio, altre regioni o enti locali) sia di richiesta pervenuta da parte di un soggetto privato.

Le formule utilizzate dal Giudice costituzionale sono ormai assolutamente consolidate: a) a fronte di una richiesta di intervento in giudizio di un'altra regione, essa, per lo più allo scopo di scongiurare un'elusione del termine perentorio di impugnazione di cui all'art. 127 Cost., è solita ricordare che "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione" (tra le altre, v. [sent. n. 219/2013](#)); b) nei casi, invece, di istanze presentate da altri soggetti (associazioni, enti locali, ecc.), il Giudice delle leggi solitamente precisa che "il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili" (tra le tante, v. le [sentt. nn. 98, 157 e 170/2017](#), [5 e 140/2018](#), e [213/2019](#)).

Ora, soprattutto all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, una gran parte della dottrina, auspicandone il superamento, ha ritenuto tale indirizzo eccessivamente

⁶ Dal titolo *Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*.

⁷ Si pensi, a titolo d'esempio, alla prassi dei comunicati stampa, sulla quale, tra gli altri, cfr. P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, in G.L. CONTI e P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, 2017, spec. 109 ss.

⁸ Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, in corso di pubblicazione per l'editore Giappichelli.

⁹ G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 97.

rigido con riguardo al possibile intervento di altre regioni, di enti locali o di soggetti privati potenzialmente colpiti dalla decisione¹⁰.

Per quanto riguarda le regioni terze, esse possono vantare un interesse a intervenire in giudizio nel caso in cui risultino impugnate, alternativamente, una legge statale potenzialmente lesiva anche delle proprie competenze oppure una legge regionale di contenuto identico o analogo ad una propria legge. L'ostacolo principale, come detto, è stato tradizionalmente individuato dalla Corte nei termini perentori d'impugnazione di cui all'art. 127 Cost., che la regione interveniente potrebbe di fatto eludere; ma si tratta di un rilievo in linea di principio superabile tenuto conto che l'intervento in giudizio non comporta un'estensione del *thema decidendum*¹¹, dovendosi la regione interveniente limitare a addurre argomenti esclusivamente nei limiti delle censure già avanzate nel ricorso originario.

Da ultimo può citarsi la [sent. n. 219/2013](#), con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento della Regione Molise in un giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna, posto che "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione".

Sul fronte degli enti locali, la prospettiva di consentire il loro intervento in giudizio si collega strettamente al mancato riconoscimento nei loro confronti di strumenti di garanzia idonei a tutelare le attribuzioni loro riservate dalla Costituzione all'indomani della riforma del 2001; non possono dirsi infatti a tale scopo sufficienti - e per questo raramente praticate - le soluzioni contemplate nell'art. 9 della legge n. 131/2003 (che ha modificato gli artt. 31 e 32 della legge n. 87/1953), laddove si prevede che il ricorso avverso una legge statale possa essere approvato dalla Giunta regionale "anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali" e il ricorso avverso una legge regionale possa essere approvato dal Governo "anche su proposta della Conferenza Stato-città e autonomie locali".

La Corte ha ribadito il suo indirizzo intransigente anche in occasioni nelle quali appariva del tutto evidente l'incisione arrecata dal legislatore statale alle prerogative costituzionali degli enti locali.

È il caso, ad esempio, della [sent. n. 220/2013](#), ove la Corte, decidendo un ricorso promosso da numerose regioni avverso il d.l. n. 95/2012, recante il primo complessivo riordino delle province, ha dichiarato inammissibili, con ordinanza allegata alla sentenza, gli interventi spiegati dall'Unione delle Province d'Italia e dalle Province di Avellino, Isernia, Latina, Frosinone e Viterbo nonché dal comune di Mantova; dopo aver ancora una volta ricordato che il giudizio di costituzionalità delle leggi "si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa", il Giudice delle leggi ha precisato che "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale".

Circostanza, quest'ultima, che per inciso avviene con relativa frequenza: anche di recente, infatti, la Corte ha ricordato che "la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" ([sent. 195/2019](#); in senso analogo, cfr. anche le [sentt. nn. 261/2017](#), [17/2018](#) e [194/2019](#)).

Dal canto loro, regioni ed enti locali sembrano aver da tempo rinunciato anche al solo tentativo di presentare richieste di intervento, se è vero, salvo errori, che gli ultimi episodi vanno fatti risalire alle citate pronunce del 2013.

Al contrario, malgrado siano destinati alla medesima sorte, i tentativi di intervento dei soggetti privati nel giudizio in via principale rimangono tuttora piuttosto numerosi. Se nessuno dubita che la definizione dei confini tra la sovranità statale e gli ambiti di competenza delle autonomie regionali tende sempre più frequentemente a ridondare in questioni attinenti alla garanzia di diritti fondamentali, e dunque a favorire il delinearsi di interessi "qualificati" ad intervenire in giudizio, è

¹⁰ Cfr., per tutti, M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 248ss.

¹¹ Cfr. MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 186.

probabile che giochi in tali circostanze sia un'esigenza di visibilità dei soggetti privati che chiedono di partecipare al processo sia un atteggiamento pratico. E' vero, infatti, che, malgrado gli interventi siano sempre dichiarati inammissibili, gli argomenti sostenuti dai proponenti fanno sovente ingresso nel processo e di essi, sebbene non espressamente, si tiene conto; non solo gli atti di intervento vengono depositati e, probabilmente, letti almeno dal giudice relatore, ma in numerose occasioni l'avvocato del soggetto interveniente viene udito in udienza e chiamato ad esporre le ragioni a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento; ragioni che non raramente trascinano nel merito della questione di costituzionalità.

La Corte dichiara l'inammissibilità dell'intervento con formule alternative, senza che siano comprensibili le ragioni per le quali talvolta si segue una soluzione e talvolta se ne segue un'altra¹². In alcuni casi, infatti, l'inammissibilità viene sancita con ordinanza separata, pronunciata in udienza e allegata al testo della sentenza ([sentt. nn. 5 e 81/2018](#)); in altri, invece, dell'inammissibilità si dà conto soltanto nella sentenza conclusiva ([sentt. nn. 157 e 170/2017](#), e [140/2018](#)).

Curiosa, per inciso, la vicenda definita con [sent. n. 5/2018](#), in materia di vaccinazioni obbligatorie, ove la Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi di alcune associazioni che, al fine di giustificare la propria istanza, avevano citato alcuni casi in cui la Corte aveva aperto il contraddittorio, tuttavia verificatisi in altri tipi di giudizio; casi che, sbrigativamente, il Giudice costituzionale si limita a ritenere "non pertinenti nel caso odierno".

4. Come detto, la riforma delle Norme integrative non tocca la questione dell'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale. Dunque, in linea di principio la stessa rimane impregiudicata, fermo restando l'art. 4, comma 6, ai sensi del quale "la Corte decide sull'ammissibilità degli interventi". Vero è, peraltro, che la scelta di non aver previsto per tale via d'accesso una formula analoga a quella introdotta per il giudizio in via incidentale non lascia ben sperare.

A conferma di tale scetticismo può richiamarsi la recente [sent. n. 56/2020](#).

La Regione Calabria aveva promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge n. 135/2018, recante Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione, convertito, con modificazioni, nella legge n. 12/2019; in particolare, le disposizioni impugnate avevano introdotto un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente. A tale proposito, avevano chiesto di intervenire in giudizio numerosi soggetti privati, variamente interessati all'esito dello stesso; la Corte, dopo aver udito in udienza pubblica alcuni dei legali dei soggetti privati intervenienti, ribadisce in motivazione quanto stabilito con ordinanza separata, letta in udienza e allegata alla decisione.

È utile riprodurre tale ordinanza pressoché letteralmente: "visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale [...]; rilevato che nel giudizio sono intervenuti, *ad adiuvandum*, con atto depositato il 5 giugno 2019, la Associazione EFFE SERVIZI e la CRONO Service società cooperativa, nonché, *ad opponendum*, con atto depositato il 1° luglio 2019, la Federazione Nazionale UGL Taxi, l'Associazione Tutela Legale Taxi, la Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma, la A.T.I. Taxi, la TAM-Tassisti Artigiani Milanesi, la ANAR-Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti, il TAXIBLU-Consortio Radiotaxi Satellitare società cooperativa e i rispettivi rappresentanti legali [...]; considerato che le associazioni intervenienti si qualificano come rappresentanti degli interessi di categoria degli operatori del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, mentre le società e le persone fisiche sono intervenute quali soggetti esercenti tali servizi, portatori, dunque, di interessi individuali; che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove

¹² Confermandosi peraltro una prassi seguita da tempo; cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 228.

ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili [...]; che tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020 [...] non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale; che gli interventi vanno pertanto dichiarati inammissibili”.

Come si vede, dalla lettura della decisione si traggono due conferme rilevanti: a) in primo luogo, per la stessa Corte la riforma delle Norme integrative non ha inciso in alcun modo sulle prospettive di apertura del contraddittorio nel giudizio in via principale; b) in secondo luogo, non pare destinata a mutare la prassi secondo cui gli argomenti fatti valere dai soggetti intervenienti, siano essi rappresentanti di interessi di categoria oppure portatori di interessi individuali direttamente collegati all’esito della questione, non sono del tutto ignorati nel giudizio, facendo gli stessi evidentemente capolino sia nell’atto di intervento, depositato formalmente, sia nella relazione orale svolta in udienza da parte dei legali rappresentanti.

5. Alla luce di tale disarmonia - intervenienti non ammessi ma informalmente ascoltati - aumenta il rammarico per l’occasione mancata con la riforma delle *Norme integrative*, che forse non dipende tanto dalla volontà di non aprire il contraddittorio ai soggetti privati ma dal timore di dover mettere in discussione anche la più delicata questione dell’intervento nel giudizio delle altre regioni e degli enti locali.

Certamente rimane agli aspiranti intervenienti, sia pubblici sia privati, la possibilità di fare ingresso nel giudizio in qualità di *amici curiae*, ai sensi del citato art. 4-ter - applicabile anche al giudizio in via d’azione - almeno nel caso in cui essi si qualificano come “formazioni sociali senza scopo di lucro” o come “soggetti istituzionali”, comunque “portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità”.

E tuttavia, appare questa una sorta di soluzione “di ripiego”, atteso che gli *amici curiae* non divengono parti del giudizio né risultano titolari di alcuna prerogativa ad eccezione della possibilità di presentare una breve memoria scritta.

A tale proposito, non ci sarebbe da stupirsi se in futuro i soggetti interessati a partecipare al giudizio in via principale utilizzassero sia la vecchia soluzione del tentativo di intervento, per vedersi respinti ma di fatto ascoltati, sia la nuova via aperta dall’art. 4-ter, divenuta quella maestra ma non necessariamente la più conveniente.