

L'INTERVENTO DI TERZI NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE DOPO LA MODIFICA DELLE NORME INTEGRATIVE**

Sommario: 1. L'ammissibilità (in astratto) dell'intervento di terzi nel giudizio in via principale. - 2. L'orientamento fortemente restrittivo della Corte anche dopo la riforma. - 3. I soggetti potenzialmente interessati all'intervento nel giudizio in via principale. - 4. Le modifiche alla procedura di richiesta di intervento introdotte dalla novella. - 5. Da intervenienti a amici curiae? - 6. Di alcuni profili processuali dell'intervento di terzi secondo la giurisprudenza della Corte.

1. L'ammissibilità (in astratto) dell'intervento di terzi nel giudizio in via principale

Le modifiche alle Norme integrative, adottate con delibera della Corte dell'8 gennaio 2020, hanno riguardato anche l'intervento di terzi nel giudizio in via principale¹, oltre che la partecipazione di soggetti diversi rispetto alle parti nel processo costituzionale.

L'art. 23 ha confermato l'applicabilità al giudizio in via d'azione di alcuni articoli delle stesse Norme integrative già considerati applicabili (artt. 5, 6, 7, 8, 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17), aggiungendo il rinvio a tre disposizioni nuove (gli art. 4 *bis* e 4 *ter*, rispettivamente dedicati all'accesso degli intervenienti agli atti processuali e agli *amici curiae*, e l'art. 14 *bis*, relativo alla possibilità di audire "esperti"). Inoltre, il rinvio all'art. 4² viene specificato con riferi-

* Ordinario di Diritto Costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

** Il presente contributo è destinato alla pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale*.

¹ Sul tema, in generale, M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 248 ss.; S. AGOSTA, *"Soggetti" e "oggetti" del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 284 ss.; L. PANZERI, *L'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 400 ss.; ID., *La problematica posizione dei soggetti privati o portatori di interessi qualificati nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in *Giur.cost.*, 2006, 1669 ss.; E. A. FERIOLI, *Le formazioni sociali ed i soggetti privati*, in R. ROMBOLI (cur.), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 193 ss.

² Che già era presente nella precedente formulazione delle Norme integrative, in forza della modifica alle stesse apportata con la delibera del 2004. Subito dopo l'entrata in vigore di tale riforma, tuttavia, la Corte man-

mento ai commi da 1 a 6 – mentre in precedenza tale specificazione non compariva, e quindi il rinvio andava inteso a tutto l'articolo -, con esclusione quindi del comma 7 (su cui subito si tornerà). L'art. 4 prevede, al comma 3, la possibilità di “eventuali interventi di altri soggetti” (“altri” da intendersi rispetto a quelli previsti nei commi precedenti, ovvero il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale: ma su ciò si dovrà tornare), attribuendo alla Corte la decisione circa la loro ammissibilità (nel nuovo comma 6, che riprende quanto già stabilito in precedenza nel comma 3). Dunque, sulla base di tale previsione - che, lo si ripete, è stata confermata nella presente occasione riformatoria – la Corte non ha inteso precludere (e precludersi) la possibilità di ammettere terzi intervenienti nel giudizio in via d'azione.

Quanto all'esclusione dal rinvio di cui all'art. 23 del comma 7 dell'art. 4, mi pare si debba porre in connessione logica con la previsione in quest'ultimo contenuta, in cui la possibilità di intervenire per i titolari di un interesse qualificato è espressamente riferita al *giudizio in via incidentale*³ e l'interesse deve essere inerente al *rapporto dedotto in giudizio*. E tuttavia il punto merita di essere approfondito.

Secondo autorevole dottrina⁴, infatti, l'esclusione del rinvio al comma 7, in cui sono stabiliti i paradigmi di ammissibilità degli interventi, farebbe propendere per l'inapplicabilità della disciplina (complessiva) degli interventi al giudizio in via principale (oltre che ad altri giudizi): al contrario, la ricomprensione del comma 3 tra le disposizioni rinviate indurrebbe a ritenere il contrario.

A me pare che la norma (art. 23, che rinvia all'art. 4) sia chiara nel ritenere possibile l'intervento di terzi anche nel giudizio in via d'azione⁵, e che tuttavia il mancato richiamo del comma 7 ponga in effetti un problema, come sottolineato⁶, giacché restano indeterminati i criteri in base ai quali l'ammissibilità (o l'inammissibilità) dovrebbe essere valutata. Criteri che non potranno consistere nella titolarità di “un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”, in quanto essi sono espressamente riferiti al (solo) giudizio in via incidentale. E dunque il comma 6, che riserva alla Corte la decisione sull'ammissibilità degli interventi, deve intendersi come l'attribuzione di un potere discrezionale, che la Corte dovrà modellare con la propria giurisprudenza. Si può dire al riguardo, riprendendo la distinzione proposta da Pugiotto, che in tale circostanza la Corte ha deciso di

tenne ferma la propria giurisprudenza: cfr. sentenza n. 150 del 2005, commentata da S. CALZOLAIO, *La Corte dice "no" all'allargamento del giudizio in via principale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 maggio 2005.

³ Non del tutto condivisibile, a me pare, la ragione che a sostegno di detta esclusione adduce invece G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 97, per il quale nel giudizio in via principale “non è ipotizzabile un terzo che sia portatore di un interesse qualificato e inerente in modo immediato e diretto al rapporto dedotto” in tale giudizio: gli esempi che saranno indicati successivamente testo inducono infatti a ritenere diversamente.

⁴ M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 420 nota 97.

⁵ Analogamente G. L. CONTI, *op. cit.*, 78, il quale successivamente afferma, tuttavia, che l'esclusione del comma 7 dal rinvio dell'art. 23 “stabilisce in via generale e astratta che l'intervento del terzo è ammissibile unicamente ai giudizi in via incidentale”.

⁶ In tal senso anche A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 430.

non avvalersi dei propri poteri di auto-normazione per riservarsi spazio di manovra mediante la giurisprudenza⁷.

Dunque, in conclusione, la novella delle Norme integrative ribadisce la possibilità di interventi di terzi anche nel giudizio in via d'azione e apre alla possibilità di *amici curiae* e di audizione di esperti nel medesimo giudizio.

2. L'orientamento fortemente restrittivo della Corte anche dopo la riforma

Sorprende, a fronte di tale conclusione, che la prima decisione adottata dalla Corte in base alle nuove Norme integrative (ordinanza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020) confermi *sic et simpliciter* la giurisprudenza adottata prima delle modifiche: in essa si legge infatti 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”⁸. Orientamento che, precisa la Corte, “va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative” del 2020, “non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale”. Porta sbarrata ai terzi *privi di potestà legislativa* nel giudizio in via principale, dunque: nulla deve ritenersi mutato con le nuove disposizioni (salva la possibilità di offrirsi come *amici curiae*, come si dirà).

In verità, anche quando l'intervento è stato proposto da soggetti dotati di potestà legislativa, la Corte ha ugualmente sbarrato la strada, ritenendo 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” (sentenze n. 219 del 2013; 121 del 2010; n. 382 del 1999; n. 35 del 1995; n. 172 del 1994).

Ma proviamo a pensare che quest'ultimo orientamento, irrimediabilmente contraddittorio con le Norme integrative, sia frutto di un errore, e che invece l'indirizzo giurisprudenziale da seguire sia quello espresso dall'ordinanza del 2020.

Se ciò fosse, per ricostruire coerenza alle Norme integrative come applicate in via giurisprudenziale, l'unica via sarebbe di ritenere che gli “altri soggetti” possibili interventori nel giudizio in via principale - in forza del comma 3 dell'art. 4 - siano soltanto i “titolari di potestà legislativa”⁹: e tali sono, nel nostro ordinamento, lo Stato, le Regioni e le Province au-

⁷ A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 428.

⁸ In alcuni casi si fornisce anche una – seppur limitata – motivazione a tale restrittivo orientamento, precisandosi che ciò è dovuto alla circostanza che il giudizio in questione ha “ad oggetto questioni di competenza normativa”: così, ad esempio, ordinanza allegata alla sentenza n. 245 del 2012. In altri casi si aggiunge anche il motivo per cui “in ogni caso, le norme impugnate, di carattere generale ed astratto, non hanno per oggetto, in modo immediato e diretto, una posizione giuridica differenziata delle parti intervenienti, che possa venire irrimediabilmente pregiudicata dall'esito dei presenti giudizi” (ordinanza allegata alla sentenza n. 69 del 2011).

⁹ Il che sembra limitare la prospettiva con cui le nuove Norme sono state presentate dalla Presidente Marta Cartabia (per la quale con esse la Corte si sarebbe aperta “all'ascolto della società civile”: cfr. Comunicato dell'11 gennaio 2020) alle innovazioni diverse dall'intervento di terzi. Anche l'osservazione di P. RIDOLA, “La Corte

tonome¹⁰. Escluso poi che “terzo” possa essere lo Stato (che può essere soltanto ricorrente o resistente¹¹), rimangono le Regioni e le Province autonome.

In particolare, una Regione potrebbe intanto chiedere di intervenire in un giudizio promosso da un'altra Regione nei confronti di un atto normativo statale. In tal caso, però, si dovrebbe ulteriormente distinguere: se l'intervento fosse *ad adiuvandum*, si porrebbe un problema di possibile elusione dei termini di costituzione (in altri termini, se la Regione ha motivi di lamentarsi nei confronti di una legge statale deve impugnarla, non attendere il ricorso di altri e intervenire come terzo¹²). Va ricordato al riguardo come la giurisprudenza del Consiglio di Stato, in forza dell'art. 28, commi 1 e 2, del Codice del processo amministrativo (da ritenere applicabile al processo costituzionale in forza del rinvio operato dall'art. 22 della l. n. 87 del 1953¹³), ritiene “inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali”¹⁴. Se, al contrario, l'intervento fosse *ad opponendum* esso potrebbe (forse) ritenersi ammissibile: ed infatti, in una circostanza in verità assai particolare (sentenza n. 353 del 2001), la Corte ammise l'intervento delle Province autonome di Trento e di Bolzano in un ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti di un atto normativo statale contenente una norma di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige riguardante specificamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome, ritenendo che in tale giudizio “le Province autonome non possono essere considerate estranee”.

Più sicura dovrebbe essere l'altra ipotesi: le Regioni che chiedano di intervenire in un giudizio promosso dal Governo nazionale nei confronti di una legge di un'altra Regione.

Se così è, e se dunque il rinvio operato dall'art. 23 all'art. 4 ha soltanto questo - assai limitato - ambito di applicazione, si pongono due questioni.

si apre all'ascolto della società civile”, in Federalismi, 22 gennaio 2020, per cui nelle esperienze di giustizia costituzionale svolge un ruolo decisivo il nodo del rapporto con il pluralismo sociale, verrebbe delusa.

¹⁰ Che ciò comporti una svalutazione del giudizio in via principale come sede di tutela delle situazioni giuridiche soggettive è sostenuto da E. FERIOLI, *op. cit.*, 225.

¹¹ In verità potrebbe prospettarsi l'ipotesi di un ricorso in via principale promosso da una Regione nei confronti di una legge di altra Regione, in cui lo Stato potrebbe intervenire come “terzo”. Indichiamo tuttavia questa ipotesi come teorica in quanto sino ad oggi questo tipo di ricorso è stato proposto soltanto in limitatissimi casi: in uno di essi (sentenza n. 533 del 2002) il ricorso era stato proposto da una Regione nei confronti di una legge di Provincia autonoma, e il Presidente del Consiglio aveva chiesto di intervenire, ma al contempo aveva provveduto ad impugnare direttamente lo stesso atto normativo; nell'altro (sentenza n. 296 del 2009) il giudizio ha riguardato le due Province autonome, e il Governo non si è costituito.

¹² In tal senso sentenza n. 121 del 2010, che motiva l'inammissibilità dell'atto di intervento di una Regione nel giudizio proposto da un'altra Regione in quanto altrimenti si “vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale”.

¹³ In tal senso v., da ultimo, sentenza n. 59 del 2018.

¹⁴ Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, sez. IV, 29 novembre 2017. Ritiene invece potenzialmente ammissibile l'intervento di una Regione terza nel ricorso proposto da altra Regione nei confronti di un atto normativo statale F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Consultaonline*, n. 2/2020, 326.

In primo luogo, quale può essere l'interesse di una Regione (o Provincia autonoma) a intervenire come terzo in un giudizio su un'altra legge regionale? Si può pensare ad ipotesi di leggi simili (o addirittura identiche) tra due Regioni (che quindi la Regione terza voglia difendere da un'accusa di incostituzionalità)¹⁵, ovvero al caso di una Regione che intenda intervenire adesivamente nei confronti di un'impugnazione statale avverso una legge regionale che sia potenzialmente contraria ai propri interessi. Situazioni che possono verificarsi, sebbene fino ad ora non si siano quasi mai realizzate nella giurisprudenza costituzionale.

In secondo luogo: se una Regione intende intervenire, non potrebbe farlo in forza del comma 2 dell'art. 4¹⁶, nel quale non si specifica che l'intervento in giudizio ivi regolato riguarda soltanto l'ipotesi in cui la Regione sia ricorrente o resistente? E dunque che bisogno vi sarebbe di ritenere applicabili al giudizio in via d'azione anche i commi successivi, ed in particolare il terzo? Se così fosse, tuttavia, cadrebbe l'ipotesi interpretativa che si è avanzata per restituire coerenza alla posizione della Corte: giacchè se per le Regioni e le Province autonome che intendano costituirsi (come ricorrenti, resistenti o terzi) la disposizione che le legittima a farlo fosse il comma 2, chi sarebbero gli "altri" di cui al comma 3?

Il dubbio è rafforzato dal precedente costituito dalla sentenza n. 251 del 2015, peraltro relativa ad un giudizio promosso da una Regione nei confronti di un atto statale.

In tale giudizio la Regione Veneto aveva presentato ricorso nei confronti di alcune disposizioni contenute nella legge (statale) di stabilità 2014: alcune di tali censure erano state proposte anche "nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"¹⁷. E ciò in quanto una disposizione della legge in questione aveva modificato il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, relativamente alla competenza in materia tributaria della Regione autonoma, "attribuendole una funzione piena nell'ampio numero di materie di sua competenza, con la elisione del riferimento ai limiti stabiliti dall'art. 5 del medesimo statuto, che sottoponeva comunque detta potestà legislativa ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato". In tale giudizio si erano pertanto costituite, oltre alla Presidenza del consiglio, anche le due Province autonome di Bolzano e Trento (non invece la Regione Trentino – Alto Adige): e nella motivazione la Corte distingue tale "costituzione" dall'"intervento" dispiegato da altri soggetti, dichiarando inammissibile questo secondo, senza neppure pronunciarsi sul punto dell'ammissibilità per le prime, quindi ammettendole alla discussione. Sul presupposto, evidentemente, che la

¹⁵ Avanza tale ipotesi M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti sulle decisioni*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, 235.

¹⁶ In base al quale, lo si ricorda, "Il Presidente della Giunta regionale interviene depositando, oltre alle deduzioni, comprensive delle conclusioni, la procura speciale rilasciata a norma dell'art. 3, contenente l'elezione del domicilio".

¹⁷ Ed infatti il ricorso era stato notificato sia alla Presidenza del Consiglio che alla Regione Trentino – Alto Adige e alle due Province autonome (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/04/30/14C00074/s1>) e la Corte, nell'*incipit* del *Considerato in diritto*, riporta che l'impugnazione è proposta "contro il Presidente del Consiglio e nei confronti della Regione Trentino – Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano" (corsivi aggiunti).

loro costituzione fosse permessa dal secondo comma dell'art. 4, che non prevede un giudizio di ammissibilità¹⁸.

Ma anche ammettendo che se una Regione si voglia costituire come terza debba farlo in forza del comma 3 e non del comma 2, resta comunque difficilmente comprensibile il motivo per cui la Corte, nel modificare le proprie Norme integrative, non abbia colto l'occasione per chiarire la limitata portata, nel giudizio in via d'azione, dell'art. 4, comma 3, eventualmente limitando il rinvio contenuto nell'art. 23. A meno che l'intenzione della Corte fosse diversa, ovvero di non precludersi la possibilità di mutare giurisprudenza nel futuro: ma se così fosse, essa dovrebbe motivare più adeguatamente – come invece non ha fatto neppure nell'ordinanza del 2020 - la pronuncia di non ammissibilità¹⁹: continuare a ripetere che i soggetti privi di potestà legislativa non possono essere ammessi – senza se e senza ma – non induce certo a ritenere che il giudizio possa essere diverso a seconda della qualità dei potenziali intervenienti.

3. I soggetti potenzialmente interessati all'intervento nel giudizio in via principale

Che vi possano essere terzi interessati a partecipare al giudizio in via principale, diversi dai titolari di potestà legislativa²⁰, è confermato dall'analisi della giurisprudenza della Corte.

Limitandoci ad alcuni casi tra i più recenti, nel giudizio concluso con la sentenza n. 98 del 2017, relativo a un ricorso governativo nei confronti di una legge regionale del Friuli – Venezia Giulia in materia di commercio, aveva dispiegato richiesta di intervento la Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione Moderna Organizzata (FEDERDISTRIBUZIONE); nella sentenza n. 157 del 2017, relativa a una legge della Regione Toscana in materia di concessioni demaniali marittime, la richiesta era stata avanzata dalla Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA; nella sent. 170/2017 ad essere ritenuti inammissibili sono stati gli inter-

¹⁸ Analogamente nella sentenza n. 344 del 2005 era intervenuta, in un giudizio promosso dalla Regione Veneto nei confronti di un atto normativo statale, un'altra Regione, che si è costituita e ha partecipato al giudizio senza alcuna valutazione di ammissibilità.

¹⁹ Sottolinea giustamente C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1/2020, 195, che la positivizzazione (per il giudizio in via incidentale) dell'interesse che legittima l'intervento del terzo “consente alla Corte di interpretare la norma in senso più o meno restrittivo, ma con un onere motivazionale più stringente rispetto al passato”, mentre nel giudizio in via principale la mancata codifica “lascia ampi spazi di manovra al giudice costituzionale” (205).

²⁰ Va ricordato che anche gli enti locali sono costantemente esclusi dalla possibilità di intervenire nel giudizio in via principale: cfr., ad esempio, sentenze n. 220 del 2013 e 196 del 2004. La possibilità di ammettere interventi di tipo adesivo dipendente da parte degli enti locali era stata prospettata in dottrina da G. GUZZETTA, *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (cur.), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 284. Ulteriore possibilità, avanzata in dottrina, è quella di prevedere – mediante una riforma delle Norme integrative – della Conferenza Stato-Città e autonomie locali (su cui A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 83).

venti proposti dal WWF Italia (che ci ha provato anche nel giudizio concluso con la sentenza n. 140 del 2018) e dall'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" in un giudizio avente ad oggetto attività minerarie nel settore degli idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. Nella sentenza n. 5 del 2018 (relativa ad un giudizio nei confronti di una legge della Regione Veneto che qualificava il «popolo veneto» come "minoranza nazionale") ha proposto intervento l'associazione "Aggregazione Veneta". Infine, l'ultima richiesta di intervento – prima della modifica delle Norme integrative - si è registrata nel giudizio conclusosi con l'ord. 213 del 2019, riferita ad un ricorso governativo (*recte*: ad una parte di esso, in conseguenza di stralcio delle altre questioni) relativo ad una disposizione contenuta nella legge finanziaria della Regione Sicilia relativa all'Ufficio stampa e documentazione della Regione, nel cui giudizio ha chiesto di intervenire l'Associazione Siciliana della Stampa, qualificata nell'ordinanza "quale organizzazione sindacale portatrice degli interessi della categoria dei giornalisti". Infine, nell'ordinanza del 2020 cui si è fatto più volte riferimento, e avente ad oggetto una questione in materia di trasporto pubblico locale, avevano dispiegato richiesta di intervento la "Associazione EFFE SERVIZI", la "C.RO.NO. Service società cooperativa", la "Federazione Nazionale UGL Taxi", la "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 – Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa", quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

In tutti questi casi, dunque, la Corte ha respinto la richiesta di intervento di terzi.

Significativa al riguardo è la motivazione contenuta nell'ordinanza allegata alla sentenza n. 5 del 2018, relativa a una normativa statale in materia di vaccinazioni obbligatorie, cui si era opposta la Regione Veneto. Nel relativo giudizio avevano proposto intervento alcune associazioni ed anche una persona fisica (qualificata dalla sentenza come "genitore del minore L. C."), le quali avevano chiesto l'accoglimento del ricorso (ed alcune tra esse anche la sospensione delle disposizioni censurate). A sostegno della propria richiesta di poter intervenire, questi soggetti avevano invocato alcuni precedenti relativi ad altri tipi di giudizio: in particolare cinque ordinanze relative a giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo (ordinanze n. 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005), altre pronunce emesse in giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, e un'altra ancora che la Corte afferma essere stata emessa in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri (e che, invece, riguardava un conflitto tra enti: sentenza n. 76 del 2001). La Corte respinge la richiesta di intervento ritenendo che tali precedenti non valgono in quanto "non sono pertinenti nel caso odierno". Una motivazione in verità un po' troppo ermetica e fors'anche tautologica: era evidente infatti - immagino anche ai difensori degli intervenienti - che si trattava di giudizi diversi, ma evidentemente chi aveva indicato quei precedenti intendeva dimostrare che ragioni di analogia imponevano di considerarli rilevanti anche per il giudizio in via d'azione. Ragione che avrebbe dovuto indurre la Corte a rispondere più compiutamente sull'impossibilità (se tale la riteneva) di estendere a questo tipo di giudizio quanto ammesso in altri. Dall'ordinanza in questione, infatti, si comprende che tale estensione non è ritenuta possibile, ma la ragione per cui ciò è dichiarato non è indicata.

4. Le modifiche alla procedura di richiesta di intervento introdotte dalla novella

Dove invece le Norme integrative sono intervenute è il punto relativo alla procedura di intervento e al relativo giudizio di ammissibilità.

Significativamente, nella sentenza n. 56 del 2020 (come in numerosi casi precedenti) si specifica che i soggetti che hanno chiesto di intervenire si sono divisi in due parti, un po' come i tifosi allo stadio: alcuni *ad adiuvandum* ed altri *ad opponendum* (in relazione al ricorso promosso dalla Regione Calabria nei confronti dell'atto normativo statale). Il che presuppone, dunque, che le "deduzioni, comprensive delle conclusioni" con cui dette parti si sono costituite sono state lette e considerate dalla Corte (perlomeno con riguardo alle conclusioni, evidentemente: ma parrebbe strano che non si sia data un'occhiata anche alle motivazioni). E ciò riapre un vecchio tema più volte affrontato, con il quale si è rilevato come a fronte del rifiuto sistematico delle richieste di intervento formulate da terzi si è portati a constatare la non irrilevanza delle argomentazioni da questi addotte ai fini della decisione del giudizio. Sovente, infatti, la Corte mostra di considerare, anche nella pronuncia, le memorie presentate dai soggetti intervenienti (sebbene "senza alcuna garanzia ed in base ad una valutazione unilaterale"²¹): e ciò non soltanto con riguardo ai profili inerenti alle argomentazioni avanzate a sostegno dell'ammissibilità dello stesso intervento ma anche agli aspetti concernenti il merito del giudizio²². Sempre limitandoci agli ultimi casi posti alla giurisprudenza, nell'ordinanza n. 213 del 2019, ad esempio, si dà conto che l'interveniente (poi non ammesso) "ha chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione e, nel merito il suo rigetto"; nella sentenza n. 140 del 2018 le associazioni che si erano proposte avevano eccepito "la tardività del ricorso chiedendo che, nel merito, ne venga dichiarata l'infondatezza"; nella sentenza n. 5 del 2018 sono stati chiesti l'accoglimento del ricorso, la sospensione delle disposizioni censurate, ed anche la trattazione congiunta con altro ricorso; nella sentenza n. 157 del 2017 è stato richiesto il previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea oppure una auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma interposta. Anche nella sentenza n. 170 del 2017 si fa esplicito richiamo alle argomentazioni addotte sul merito della questione, come peraltro in molti casi precedenti.

Tutto ciò trova riscontro anche nella procedura normalmente seguita: la Corte, infatti, dichiara l'inammissibilità dell'intervento non soltanto dopo che le parti hanno depositato le proprie memorie, ma anche successivamente alla discussione in udienza pubblica, nel corso della quale "i difensori" (quindi anche quelli delle parti che richiedono di intervenire, "di regola non più di due per parte" come ora stabilisce il novellato art. 16 comma 2) "svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni". E ciò spiega forse anche la ragione per cui nei giudizi in via principale che vengono proposti continuano a dispiegarsi le richieste di intervento.

²¹ Come nota L. PANZERI, *La problematica posizione dei soggetti privati*, cit., 1686, auspicando altresì una razionalizzazione di tale prassi, "proprio al fine di ufficializzare il contributo dei terzi all'accertamento dei *legislative facts* ed assicurarne la massima trasparenza".

²² Analoghi rilievi sono svolti da M. D'AMICO, *Le zone d'ombra*, cit., spec. 253. Osserva anche M. LUCIANI, *op. cit.*, 421, che "discernere le deduzioni nel merito da quelle attinenti all'ammissibilità dell'intervento è tutt'altro che agevole".

Su questo aspetto della procedura, tuttavia, sono intervenute le Norme integrative, che sul punto hanno codificato quanto era stato statuito con un Provvedimento del Presidente della Corte del 21 novembre 2018.

L'art. 4-bis²³ stabilisce infatti che nell'ipotesi in cui l'interveniente intenda "prendere visione e trarre copia degli atti processuali" dovrà depositare, contestualmente all'atto di intervento, apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso su cui la Corte decide in camera di consiglio. In tale ipotesi, dunque, le parti potranno esporre le ragioni di merito soltanto dopo la dichiarazione di ammissibilità²⁴.

Tuttavia, per quanto si è appena scritto, ciò riguarda soltanto l'ipotesi in cui il potenziale interveniente intenda prendere visione degli atti processuali: in caso contrario, nulla cambia²⁵. La parte potrà costituirsi normalmente, esponendo le deduzioni comprensive delle conclusioni (e magari confidando in qualche avvocato amico che le consenta di leggere gli atti di causa...), dando la possibilità a giudici e assistenti di continuare ad esaminare le memorie presentate²⁶ e la decisione sull'ammissibilità avverrà in udienza, esattamente come è sempre avvenuto, e come si è verificato anche nel giudizio concluso con la decisione in commento.

5. Da intervenienti a *amici curiae*?

Ma vi è un'altra precisazione contenuta nell'ordinanza allegata alla sentenza n. 56 del 2020 che merita di essere segnalata: quella in cui la Corte qualifica alcune associazioni intervenienti "come rappresentanti degli interessi di categoria", precisando che – invece - le società e le persone fisiche sono portatori "di interessi individuali". Ha qualche valore tale precisazione? In relazione alla loro ammissibilità, nessuna: la Corte tratta tutti allo stesso

²³ Come è stato osservato, tale innovazione riprende quanto già previsto nelle istruzioni presidenziali del 21 novembre 2018

²⁴ Ipotesi che potrebbe provocare un allungamento della procedura, in quanto – una volta ammessa – la parte dovrà avere tempo per prendere visione dei documenti e per presentare le memorie.

²⁵ Come ammette esplicitamente lo stesso Presidente della Corte Giorgio Lattanzi nel Provvedimento del 2018 richiamato, in cui si precisa che in tale circostanza all'interveniente "sarà comunicata solo la parte degli scritti difensivi provenienti dagli altri soggetti processuali avente ad oggetto la questione dell'ammissibilità dell'intervento". Nel senso indicato nel testo anche M. LUCIANI, *op. cit.*, 421, mentre per G. L. CONTI, *op. cit.*, 87 tale interpretazione della novella delle Norme integrative sarebbe "piuttosto speciosa". Non può dunque condividersi l'enfasi con cui è stata valutata la riforma dell'art. 4 bis quale via per rendere "più trasparente la procedura d'accesso agli atti dei terzi intervenienti" (così C. MASCIOTTA, *op. cit.*, 204), o che ha giustificato la "svolta" quale esigenza di tutela della riservatezza (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 *Sistema penale*, 23 gennaio 2020).

²⁶ Come sottolineano T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi ed amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 382; C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020; A. M. LECIS, *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 *Diritti comparati*, 23 gennaio 2020, che parla al riguardo di una "forma ufficiosa di partecipazione"; F. DAL CANTO, *op. cit.*, 328, che usa l'espressione di "intervenienti non ammessi ma informalmente ascoltati".

modo, e d'altronde l'orientamento costantemente seguito e sopra richiamato non consente di differenziare in base a ciò. Perché dunque la Corte ha operato tale precisazione (sempre che vi sia un motivo apprezzabile, e che la puntualizzazione non sia invece del tutto casuale)? Si potrebbe formulare una doppia, alternativa, ipotesi.

La prima: che con tale precisazione la Corte abbia inteso sbarrare la porta a qualsiasi interesse si intenda prospettare nel giudizio: come a dire che né gli uni né gli altri hanno e avranno mai possibilità di essere accolti. Neppure quelli, in altri termini, che si differenziano da meri interessi individuali o privati, ed hanno invece valenza collettiva. Rimarrebbero fuori le ipotesi di portatori di interessi diffusi o anche di interesse "generale" (ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, Cost. e della normativa introdotta con il Codice del Terzo settore): ma dedurre dall'esclusione ora formulata la volontà di ammettere questi ultimi mi pare conclusione assai forzata e improbabile.

La seconda ipotesi è che la Corte voglia far intendere che – chiusa la porta dell'intervento di terzi – per alcuni di tali soggetti si potrebbe aprire quello degli *amici curiae*: i quali, in forza del nuovo art. 4-ter, potrebbero essere costituiti dalle formazioni sociali senza scopo di lucro portatrici "di interessi collettivi o diffusi". Ipotesi che è stata da ultimo avanzata in dottrina, ma che certo – se anche fosse – si configurerebbe come un'opzione "di ripiego"²⁷ (considerati anche i limiti imposti dalla stessa disposizione delle Norme integrative), e comunque conseguente a una diversa legittimazione alla partecipazione²⁸.

6. Di alcuni profili processuali dell'intervento di terzi secondo la giurisprudenza della Corte

Infine, si debbono rilevare alcuni ulteriori aspetti processuali sul giudizio di ammissibilità degli interventi.

Nella giurisprudenza emerge infatti una non giustificata differenza di "trattamento processuale", in quanto in alcuni casi, come in quello di cui alla sentenza n. 56 del 2020, la inammissibilità dell'intervento di terzi viene dichiarata con apposita ordinanza pronunciata in udienza, e allegata al testo della sentenza cui si riferisce il giudizio (il cui dispositivo dà conto della dichiarata inammissibilità). Che è quanto avvenuto, ad esempio, prima della decisione ora richiamata, nei giudizi conclusi con le sentenze n. 5 e 81 del 2018; 31, 118 e 251 del

²⁷ F. DAL CANTO, *op.cit.*, 328. Giustamente osserva M. LUCIANI, *op. cit.*, 420 che il principio di utilità degli apporti al processo costituzionale, sancita con l'apertura agli *amici curiae*, dovrebbe essere applicato *a fortiori* agli interventi di terzi che si trovino nelle medesime condizioni.

²⁸ Se infatti il fondamento dell'intervento è costituito dal diritto di difesa ex art. 24 Cost., nel caso di *amici curiae* l'esigenza che si vuole garantire è il contributo argomentativo che può essere offerto alla decisione della Corte (in tal senso C. MASCIOTTA, *op. cit.*, 201; A. M. LECIS, *op. cit.*) ovvero, secondo altri, a finalità partecipativo-rappresentative (S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 391). Sulla distinzione tra le due figure anche T. GROPPÌ, *Verso un giudizio costituzionale "aperto"?*, *cit.*, 374. Una diversa prospettiva è stata avanzata da P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consultaonline*, n. 1/2019, 120 ss., che nel ritenere non superabile la chiusura della Corte sull'intervento di terzi, invita a valorizzare i poteri istruttori al fine di audire soggetti esterni quali "testimoni".

2015; 220 e 285 del 2013; 245 del 2012; 69 del 2011. In altre circostanze, invece, non si è proceduto con ordinanza, ma dell'inammissibilità dell'intervento si dà conto direttamente nella motivazione della pronuncia ed anche nel dispositivo (ordinanza n. 213 del 2019; sentenze n. 140 del 2018; 157 e 170 del 2017; 63, 110 e 242 del 2016; 210 del 2014; 105 e 114 del 2012; 33 del 2011; 278 del 2010). In altre circostanze ancora, invece, si motiva l'inammissibilità, ma nel dispositivo non se ne fa menzione (così, ad esempio, sentenza n. 98 del 2017). Tale difformità di comportamento non è determinata dalla motivazione della pronuncia di inammissibilità, che in alcuni casi è dovuta al prevalente motivo (come lo ritiene la Corte) del ritardo dell'atto di intervento (che quindi è oltre i termini previsti dalla legge): giacché due sentenze del 2017 pronunciano l'inammissibilità per tale ragione, ma in un caso – come si è visto – essa è richiamata nel dispositivo (sentenza n. 157 del 2017) e in un'altra no (sentenza n. 98 del 2017). Pertanto, credo ci si debba rassegnare a considerare tale differenza di comportamento alla stregua di una scarsa attenzione a questo profilo processuale: senza che, peraltro, tutto ciò produca effetti sostanziali sulla decisione.

Un altro punto che può essere richiamato riguarda l'ordine in cui sono considerate le ragioni di inammissibilità dell'intervento di terzi. Quando possibile, la Corte preferisce considerare l'eventuale tardività dell'intervento come ragione "pregiudiziale e assorbente" dell'inammissibilità (così, sentenze n. 98 e 157 del 2017). Quando, in un giudizio, la Corte deve giudicare dell'ammissione di alcuni soggetti che si sono costituiti fuori termine e altri che lo hanno fatto tempestivamente, essa dichiara inammissibile il primo intervento perché tardivo, e il secondo per la ragione "principale": così la sentenza n. 170 del 2017, che dichiara inammissibile *in quanto tardivo* l'intervento dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" e inammissibile *perché nel giudizio in via d'azione non sono ammessi interventi di terzi* quello del WWF Italia. Non è chiaro il motivo di tale pregiudizialità, che logica vorrebbe fosse rovesciata: ma evidentemente la Corte non vuole chiudere del tutto la possibilità di un intervento di terzi, e quindi ogni volta che sia possibile preferisce ricorrere ad altre motivazioni.

Un altro punto da richiamare è l'ipotesi di rinuncia al giudizio nell'ipotesi in cui vi sia intervento di terzi.

L'art. 23 delle Norme integrative (non modificato sul punto) stabilisce che "La rinuncia al ricorso, *qualora sia accettata da tutte le parti costituite*, estingue il processo" (corsivo aggiunto)²⁹: *quid iuris* qualora un terzo fosse ammesso al giudizio e il ricorrente presentasse rinuncia al ricorso? Stando alla disposizione appena richiamata, non mi parrebbe in discussione la necessità di acquisire l'accettazione – oltre che, ovviamente, della parte resistente allorché costituita – anche delle altre "parti costituite". E, di conseguenza, l'impossibilità di dichiarare estinto il giudizio se una di queste parti non accettasse la rinuncia. Ed infatti nella sentenza n. 271 del 2013 la Corte, senza pronunciarsi formalmente sull'ammissibilità del ri-

²⁹ Su tale previsione, come modificata con deliberazione della Corte del 7 ottobre 2008 v. U. ADAMO, *Le nuove "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale": la via principale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 15 ss.

chiesto intervento, ha ritenuto tuttavia di dare conto del fatto che uno degli interventori (Federfarma) “ha depositato atto di adesione alla rinuncia al ricorso”³⁰.

Un’ultima osservazione in relazione a quanto stabilito dell’art. 17, comma 6, delle Norme integrative: “le ordinanze e le sentenze, il cui testo è stato approvato dal collegio in camera di consiglio, sono sottoscritte dal Presidente e dal Giudice redattore”. Per costante giurisprudenza, le ordinanze che pronunciano l’inammissibilità degli interventi di terzi sono adottate formalmente dall’intero collegio, ma la firma apposta in calce alla decisione è soltanto quella del Presidente. Non che ciò comporti alcun pregiudizio sostanziale, ma il contrasto con le Norme integrative appare ingiustificato.

³⁰ Peraltro, va tenuta presente la costante giurisprudenza costituzionale per cui, quando la rinuncia non sia accettata ma la disposizione impugnata sia stata abrogata, la Corte dichiara cessata la materia del contendere: in tali ipotesi è evidente che l’eventuale interveniente non ha alcun interesse alla prosecuzione del giudizio. Così è avvenuto, da ultimo, nel giudizio concluso con l’ordinanza n. 213 del 2019. In merito a tale giurisprudenza costituzionale sia consentito rinviare a F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017 – 2019)*, Torino 2020, in corso di pubblicazione.