

Rivista N°: 2/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 01/06/2020

AUTORE: Andrea Pugiotto\*

## LE NUOVE NORME INTEGRATIVE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALLO STATO NASCENTE\*\*

*Sommario: 1. Le cose cambiano. – 2. Da dove guardare alle nuove Norme integrative. – 3. Regole scritte in luogo di regolarità giurisprudenziali. – 4. Contenuto e trasversalità delle nuove Norme integrative. – 5. Interrogativi processuali e prime risposte giurisprudenziali. L'intervento di terzi (artt. 4 e 4-bis). – 6. Gli amici curiae ammessi a Corte (art. 4-ter). – 7. Gli esperti interpellabili dalla Corte (art. 14-bis).*

### 1. Le cose cambiano.

Chiamata a giudicare la compatibilità costituzionale di una pena fino alla morte (l'ergastolo, ex art. 22 c.p.), la Consulta – con la sua stringatissima sent. n. 264 – si pronuncia su una questione di così grande rilievo nella totale assenza di contraddittorio. Infatti, benché sollevata da una corte d'assise, su eccezione del pubblico ministero, con l'adesione della parte civile e dei difensori di tre imputati, nessuno si costituisce in giudizio: né le parti del processo principale, né la Presidenza del Consiglio per il tramite dell'avvocatura dello Stato. Era il 1974<sup>1</sup>.

Quarantacinque anni dopo, con sent. n. 253/2019 la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul regime dell'ergastolo (questa volta nella sua variante ostativa, ex art. 4-bis, comma 1, ord. penit.) al termine di una partecipata dialettica, dentro e fuori Palazzo della Consulta. Nel processo costituzionale intervengono le parti private dei due giudizi *a quibus* e, due volte, la difesa erariale. Chiedono di costituirsi in giudizio *ad adiuvandum* l'associazione

---

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Ferrara.

\*\* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nella rivista *Giurisprudenza Costituzionale*, 2020, fasc. 2

<sup>1</sup> Recupero questo ricordo processuale grazie al compianto giudice costituzionale G. FRIGO, *La funzione rieducativa della pena nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione all'incontro internazionale «Scambio di analisi e di esperienze tra le nostre Costituzioni e i principi penali» (Madrid-Valencia, 13-14 ottobre 2011), p. 4 nota 7, reperibile nel sito della Corte costituzionale, sezione Incontri internazionali.

Nessuno Tocchi Caino, il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, l'Unione camere penali italiane, finanche un ergastolano in qualità di parte di vicenda giudiziaria analoga. In vista dell'attesa pronuncia, si svolge un apposito seminario preventivo presso l'Università di Ferrara, i cui atti vengono trasmessi, come *amicus curiae*, ai giudici costituzionali<sup>2</sup>.

In queste due opposte dinamiche processuali è possibile toccare con mano l'urgente necessità di un generale ripensamento della dialettica a Corte, che trova ora risposta nelle Norme integrative deliberate l'8 gennaio 2020<sup>3</sup>.

## 2. Da dove guardare alle nuove Norme integrative

Troppo poco coraggiose o troppo pericolose<sup>4</sup>. Una rivoluzione<sup>5</sup> o nient'altro che la formalizzazione di prassi informali e orientamenti giurisprudenziali consolidati<sup>6</sup>. Arricchimento dialettico<sup>7</sup> o torsione metodologica nell'attività della Corte<sup>8</sup>. Feconda apertura alla società civile<sup>9</sup> o insidia per una Corte risucchiata nello *strepitus fori* e nel circo mediatico<sup>10</sup>. Ridefinizione della propria *constituency*<sup>11</sup> o nuovo tassello del suo criticato suprematismo giudiziario<sup>12</sup>.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è al volume *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Ferrara, 2019, XXVII-178, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, n. 10 del 2019.

<sup>3</sup> Pubblicate in G.U., Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio 2020, ed entrate in vigore il giorno successivo (ex art. 8). La presente analisi copre la giurisprudenza costituzionale pertinente fino alla fine del mese di marzo 2020 (l'ultima pronuncia depositata e qui presa in considerazione è l'ord. n. 60).

<sup>4</sup> Entrambi i giudizi coesistono nell'analisi di P. RIDOLA, "La Corte si apre all'ascolto della Corte costituzionale", in *Federalismi.it*, 2020, n. 2, III ss.

<sup>5</sup> Così G. COTTURRI, *Quando la Costituzione è in movimento*, in *Questione Giustizia*, 28 gennaio 2020.

<sup>6</sup> È la valutazione complessiva di V. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2020.

<sup>7</sup> Cfr. 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, 1 ss.

<sup>8</sup> L'espressione è di M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 1, 6 ss.

<sup>9</sup> È l'interpretazione accreditata a Palazzo della Consulta già con il comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 (*La Corte si apre all'ascolto della società civile*) ed ora dalla Presidente Cartabia nella sua relazione del 28 aprile 2020 su *L'attività della Corte costituzionale nel 2019* (dove le espressioni «aperta» e «apertura», riferite alla Corte e alla sua attività, ricorrono ben undici volte).

<sup>10</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 1, 193 ss. (che segnala il pericolo per la Corte di «essere travolta da un'ipertrofia informativa»).

<sup>11</sup> È il convincimento di chi colloca le nuove Norme integrative all'interno del più generale problema della legittimazione del giudice costituzionale, nel quadro delle trasformazioni dei suoi rapporti con l'opinione pubblica: cfr., a prima lettura, F. CLEMENTI, *Amici curiae? A proposito delle recenti "Modificazioni alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, in *ilMulino.it*, 9 marzo 2020; T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto*

Messi in fila, sono questi i giudizi antitetici espressi in dottrina, a prima lettura, sulle nuove Norme integrative. Meglio, allora, evitare pre-visioni frutto di pre-giudizi pre-maturi, tanto più in ragione dello stallo seguito alla pandemia da coronavirus, che ha costretto la Corte a modificare in corsa e d'urgenza le proprie modalità di lavoro<sup>13</sup>. Preferibile, invece, è un approccio di stretto diritto positivo attento alle sue primissime applicazioni: il dato normativo permette di formulare interrogativi (e dare qualche risposta) circa la scelta di metodo della Corte; i dati giurisprudenziali permettono di dare qualche risposta (e formulare nuovi interrogativi) circa l'interpretazione delle sopravvenute Norme integrative.

### 3. Regole scritte in luogo di regolarità giurisprudenziali.

Nella «triangolazione tra legislatore costituzionale, legislatore ordinario e giudice costituzionale»<sup>14</sup> che perimetra le fonti della giustizia costituzionale, la Corte ha due leve su cui agire: le regole scritte espressione dei suoi poteri di auto-normazione e la regolarità delle sue interpretazioni giurisprudenziali.

Apparentemente, sono tra loro perfettamente fungibili. Medesima, infatti, è la maggioranza richiesta per approvare sia una pronuncia costituzionale che una Norma integrativa. Le sentenze della Corte costituzionale non sono impugnabili (art. 137, comma 3, Cost.) come non lo sono le sue Norme integrative (cfr. ordd. nn. 572/1990, 295/2006, 185/2014)<sup>15</sup>. Infine, sulle fonti legislative del processo costituzionale, non diversamente che sull'interpretazione-

---

*il segno della trasparenza*, in *lavoce.info*, 17 gennaio 2020; nonché, più approfonditamente, A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Dir. Soc.*, 2019, n. 4, 735 ss.; ID., *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Consulta Online*, numero speciale *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020.

Nella direzione di una rinnovata legittimazione della Corte costituzionale, attraverso un ripensamento delle vie di accesso al suo sindacato, si muovono gli ultimi studi di T. GROPPI, *La Corte e la "gente": uno sguardo "dal basso" all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, 408 ss.; ID., *Aprire cammini. Il contributo di Piero Calamandrei sulle vie di accesso alla Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, numero speciale *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 4 aprile 2020. In tema, vedi anche M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015.

<sup>12</sup> Cfr. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2019, 251 ss.; R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in questa *Rivista*, 2019, 1897 ss.

<sup>13</sup> Si vedano i comunicati stampa datati 9 marzo (*Emergenza COVID-19: la Consulta rinvia le udienze pubbliche di marzo. Continuano le altre attività*), 12 marzo (*Misure urgenti per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), 24 marzo (*Ulteriori misure per garantire la continuità dei giudizi costituzionali durante l'emergenza COVID-19*) e 20 aprile 2020 (*Consulta: niente più rinvii delle udienze pubbliche durante l'emergenza COVID-19*). Su tale frangente emergenziale, vedi l'intervista alla Presidente Cartabia fatta da R. CONTI, *La Corte costituzionale non si ferma davanti all'emergenza, questo è il tempo della collaborazione tra istituzioni*, in *Giustizia Insieme*, 28 marzo 2020.

<sup>14</sup> L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 277.

<sup>15</sup> In tema vedi D. DE LUNGO, *Brevi note a margine della (confermata) insindacabilità delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio Cost.*, ottobre 2014, 1 ss.

applicazione giurisprudenziale delle relative regole, l'ultima parola è comunque del collegio: la legge ordinaria è sindacabile in sede incidentale (o di conflitto tra poteri); la legge costituzionale anche (in relazione ai principi supremi, tra cui vanno annoverati l'autonomia e l'indipendenza della Corte, come può desumersi fin dalla sent. n. 15/1969)<sup>16</sup>; quanto alle Norme integrative, «possono essere modificate dalla Corte stessa, se e quando ne ravvisi la necessità» (ord. n. 295/2006). Perché, allora, la decisione odierna di agire su una leva e non sull'altra?

La scelta della regola scritta in luogo della regolarità giurisprudenziale va letta a conferma che il processo costituzionale non si risolve nelle pronunce costituzionali, preservando una sua autonoma coerenza<sup>17</sup>: [1] il divieto di disapplicazione *incidenter tantum* delle Norme integrative (sent. n. 295/2006) ne certifica il carattere vincolante per la Corte; [2] rigide per tutti gli altri soggetti che, a vario titolo, possono partecipare al processo costituzionale, dalle Norme integrative la Corte può smarcarsi solo attraverso un rinnovato esercizio del proprio potere di auto-normazione generale e astratto; [3] anche quando è solamente recettizia di prassi, orientamenti, attività istruttorie, la Norma integrativa garantisce comunque maggior prevedibilità e stabilità processuale<sup>18</sup>.

#### 4. Contenuto e trasversalità delle nuove Norme integrative.

Il perché dell'opzione a favore di regole scritte si comprende anche guardando dentro le nuove Norme integrative. Esse mostrano un contenuto ora *recettizio* di orientamenti giurisprudenziali consolidati, ora *risolutivo* rispetto a problemi emersi nei giudizi di costituzionalità, ora *innovativo* rispetto al processo costituzionale fin qui visto a Palazzo della Consulta.

Nel primo caso è la regolarità a farsi regola (così è per gli artt. 4, comma 7, e 4-bis), trattandosi della codificazione di uno strumento processuale già forgiato dalla Corte. Nel se-

---

<sup>16</sup> Lo testimonia, del resto, l'epilogo della nota vicenda relativa all'istituto della *prorogatio* dei giudici costituzionali, la cui abolizione, stabilita con legge costituzionale n. 2 del 1967, fu però *autonomamente* recepita dalla Corte nel suo Regolamento generale con deliberazione del 7 luglio 1969: cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II. *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2007, 27-28.

<sup>17</sup> Problema molto discusso, quello dell'esistenza di un processo costituzionale autonomo dalla relativa giurisprudenza della Corte: ne ho ripercorso dialetticamente i termini dottrinali in A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Milano, 1994, 641-650. Più recentemente è ritornato sul tema, in chiave ricostruttiva, R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, 2995 ss.

<sup>18</sup> Cfr., persuasivamente, P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (*Prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario*), in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Torino, 1996, 35 ss.; Id., *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Torino, 2002, 292.

condo caso (così è per l'art. 4-ter) e nel terzo caso (così è per l'art. 14-bis) è la regola a mirare alla regolarità giurisprudenziale, normando comportamenti processuali di altri soggetti tra loro e nei loro rapporti con la Corte. In tutti i casi, l'esito è un rafforzamento dell'autonomia del processo costituzionale rispetto alla giurisprudenza della Corte.

Nel complesso, si tratta di un intervento di auto-normazione che si colloca – per novità e incidenza – tra quello del 2004<sup>19</sup> e quello abrogativo-innovativo del 2008<sup>20</sup>, distanziandosi molto dai micro-interventi precedenti del 1969<sup>21</sup> e del 1987<sup>22</sup>. Tanto più se si guarda al suo ambito di applicazione: attraverso la tecnica del rinvio (artt. 23, 24 e 25) le nuove Norme integrative si estendono a tutti i giudizi di costituzionalità, con le sole eccezioni del giudizio d'accusa (che ha le proprie Norme integrative, deliberate il 27 novembre 1962) e il giudizio di ammissibilità del referendum (peraltro già ampiamente partecipato per scelta pretoria: cfr., da ultimo, sent. n. 10/2020).

È vero che ciò non vale per l'art. 4, comma 7, relativo all'ammissibilità degli interventi nei soli giudizi in via incidentale. Tuttavia l'espresso rinvio trasversale agli artt. 4, commi 3 e 6, e 4-bis prelude alla possibilità che una richiesta di intervento da parte di terzi possa comunque darsi anche altrove: da qui la necessità di prevedere un previo vaglio sulla sua ammissibilità. Com'è accaduto di recente: in sede di conflitto tra enti, vigenti ancora le vecchie Norme integrative (cfr. ord. n. 269/2019 e sent. n. 17/2020); in sede di giudizio in via d'azione, vigenti le nuove Norme integrative (cfr. ord. 25 febbraio 2020 allegata a sent. n. 56/2020).

L'esistenza di più processi costituzionali<sup>23</sup> – certificata dalla trasversalità delle Norme integrative deliberate l'8 gennaio 2020 – rende certamente preferibile il ricorso a regole scritte immediatamente applicabili anche ai giudizi in corso (art. 8), invece di un processo uniforme per via pretoria, lungo e incerto (perché occasionale, agendo la Corte su *imput* esterni e non prevedibili).

## **5. Interrogativi processuali e prime risposte giurisprudenziali. L'intervento di terzi (art. 4 e 4-bis).**

---

<sup>19</sup> Delibera del 10 giugno 2004 (in G.U., Serie Generale, n. 151 del 30 giugno 2004), che - attraverso i suoi dodici articoli - opera sostituzioni e revisioni redazionali nel testo previgente.

<sup>20</sup> Delibera del 7 ottobre 2008 (in G.U., Serie Generale, n. 261 del 7 novembre 2008), che introduce un nuovo testo integrale delle Norme integrative, con implicita abrogazione delle precedenti.

<sup>21</sup> Delibera del 7 luglio 1969 (in G.U., Serie Generale, n. 172 del 9 luglio 1969), che modifica l'art. 9, comma 4, delle Norme integrative approvate, in precedenza, con delibera del 16 marzo 1956.

<sup>22</sup> Delibere del 7 luglio 1987 (in G.U., Serie Generale, n. 158 del 9 luglio 1987) e dell'1 ottobre 1987 (in G.U., Serie Generale, n. 233 del 6 ottobre 1987), che modificano i previgenti artt. 18, 25 e 27.

<sup>23</sup> Come segnalava, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Uso e abuso del diritto processuale costituzionale*, in *Diritto giurisprudenziale*, a cura di M. BESSONE, Torino, 1996, 140 ss.

Diamo per conosciuto il contenuto della delibera dell'8 gennaio 2020<sup>24</sup> e andiamo a vederne le prime applicazioni (o mancate applicazioni), muovendo dalla disciplina dell'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio principale, ex artt. 4 e 4-bis.

**5.1.** Il carattere recettizio dell'art. 4, comma 7 è apertamente riconosciuto nell'ord. n. 37/2020: «*tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte*» in tema di interventi di terzi nel giudizio incidentale.

Nell'accertare «*l'interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio*», la Corte compie però un robusto intervento ortopedico, riscontrandone la presenza sulla base di un criterio altro da quelli invocati dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti (CNOG): la titolarità di un potere legislativamente riconosciuto, suscettibile di limitazione in caso di accoglimento della *quaestio* oggetto del processo costituzionale<sup>25</sup>.

L'evidente disponibilità all'apertura manifestata in tale occasione dai giudici costituzionali ha probabili spiegazioni intertemporali: l'inammissibilità dell'intervento (ex art. 4, comma 7) avrebbe penalizzato un ordine professionale che – come incidentalmente riconosce la stessa Corte – avrebbe ben potuto rivestire l'inedita veste di *amicus curiae* (ex art. 4-ter), se solo non ne fosse già scaduto il termine. L'alternativa, allora, poteva essere una rimessione in termini del CNOG, a quel punto però generalizzata a favore di *tutte* le opinioni tardive presentate in *tutti* i giudizi di costituzionalità ancora pendenti al momento dell'entrata in vigore delle nuove Norme integrative, come ipotizzato in dottrina<sup>26</sup>. Prudenzialmente, non è questa però l'interpretazione data dai giudici costituzionali al regime intertemporale stabilito dal relativo art. 8: lo si evince ora dalla sent. n. 40/2020, laddove conferma la natura perentoria dei termini contemplati nelle sopravvenute Norme integrative<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Delibera intervenuta al termine di un lavoro istruttorio interno alla Corte costituzionale (svolto dalla Commissione per gli studi e i regolamenti) che ha anche conosciuto un momento di confronto preventivo con la dottrina, in occasione del Seminario dedicato al tema dell'«*Intervento di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti costituzionali e sovranazionali*» (Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018).

Di quel seminario sono state pubblicate – precedute da una mia nota introduttiva: A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. Cost.*, 2019, 361 ss. - le relazioni di T. GROPPi, *Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, ivi, 371 ss., e di V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, ivi, 393 ss.

<sup>25</sup> Aspetto sul quale pone particolare enfasi anche il relativo comunicato stampa del 27 febbraio 2020 (*Diffamazione a mezzo stampa e carcere per i giornalisti: ammissibile l'intervento dell'Ordine Nazionale nel giudizio di costituzionalità*).

<sup>26</sup> Il riferimento è a 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, 5.

<sup>27</sup> Sui problemi di diritto intertemporale legati all'entrata in vigore delle nuove Norme integrative, vedi 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*, 2020, n. 1, 100-103.

**5.2.** La Corte costituzionale ha anche immediatamente chiarito che le modifiche delle Norme integrative apportate con la sua delibera dell'8 gennaio 2020 non incidono sui requisiti di ammissibilità degli interventi nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Oggi come ieri, esso «*si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi*» (ord. 25 febbraio 2020, allegata a sent. n. 56/2020). Viene così confermata, pure per i giudizi in via d'azione, la natura recettizia delle nuove Norme integrative disciplinanti l'intervento di terzo, applicabili tramite il rinvio dell'art. 23.

**5.3.** Le prime applicazioni giurisprudenziali, inoltre, smentiscono l'ipotesi dottrinale<sup>28</sup> secondo cui l'accertamento di un interesse qualificato (ex art. 4, comma 7) ad opera della Corte, chiamata a decidere sull'ammissibilità degli interventi (ex art. 4, comma 6), riguarderebbe ora anche la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio (art. 4, comma 1) o della Giunta Regionale (art. 4, comma 2).

La tesi, invero, non manca di qualche aggancio testuale, quale la rinnovata collocazioni topografica del comma 6 (ora autonomo, e non più incapsulato nel comma 3, come nella precedente versione) e del comma 7 (ora posto a chiusura dell'articolo, a rimarcare la portata generale). Appare anche coerente con l'esclusione della natura di parte in senso tecnico-giuridico della Presidenza del Consiglio (cfr. sent. n. 210/1983), che ne avvalorava un'assimilazione con l'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*. Avrebbe anche il merito di introdurre un elemento di razionalizzazione rispetto alla discussa legittimazione della presenza eventuale del Governo (statale o regionale) nel giudizio di costituzionalità delle leggi.

Nulla invece è cambiato: senza incertezza alcuna e immediatamente dopo l'entrata in vigore delle nuove Norme integrative, cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 11, 15, 16, 17, 20, 21/2020 (per la Presidenza del Consiglio) e sentt. nn. 7, 13, 16, 17/2020 (per la Presidenza regionale), dove entrambe sono ammesse al contraddittorio senza filtro alcuno. Estraneo alla delibera dell'8 gennaio 2020 e alla correlata giurisprudenza processuale, l'intervento del Governo (e della Giunta) resta così quello che è da sempre: «un enigma»<sup>29</sup>.

**5.4.** Natura recettizia ha pure l'art. 4-*bis*, rispetto alla procedimentalizzazione già introdotta con provvedimento assunto autonomamente dal Presidente della Corte costituzionale il 21 novembre 2018 e applicabile nei casi di costituzione di terzi in giudizio accompagnata

---

<sup>28</sup> Cfr. C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Iacostituzione.info*, 18 febbraio 2020.

<sup>29</sup> L'espressione è di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 229. Va qui segnalato come la delibera dell'8 gennaio 2020 abbia eluso anche il nodo della possibile costituzione in giudizio del pubblico ministero nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi, quale parte del processo *a quo*. Allo stato, il suo intervento non è ammesso, sulla base di una tratlizia interpretazione dell'art. 23, legge n. 87 del 1953, che sembra resiste anche alle più persuasive obiezioni (cfr. ord. del 6 ottobre 2009 allegata a sent. n. 262/2009). Il tema è ricostruito con la consueta precisione da R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli, 2012, 2441 ss.

dalla richiesta di accesso alla consultazione del fascicolo di causa (cfr. ord. n. 204/2019, con riferimento all'intervento di ArcelorMittal; ord. n. 269/2019, con riferimento all'intervento di ICCREA). Si conferma così la distinzione, anche diacronica, tra l'anticipato vaglio sull'ammissibilità della costituzione di parte e il successivo giudizio sul merito della *quaestio*, novandone però la fonte a rimedio della veste formale «anomala»<sup>30</sup> prescelta in precedenza.

Quanto alla sfera di applicazione del nuovo art. 4-bis, non trova riscontro l'interpretazione, pignola e speciosa<sup>31</sup>, secondo cui il vaglio di ammissibilità della Corte sarebbe ora necessario *esclusivamente* per l'interveniente che intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali. Non si registra, infatti, alcun automatismo nelle altre ipotesi di intervento di terzi (cfr. ord. 25 febbraio 2020 allegata a sent. n. 56/2020, dove tutte le richieste di costituzione in giudizio vengono valutate con apposita ordinanza dibattimentale, benché nessuno degli intervenienti intendesse acquisire gli atti di causa).

Semmai, dalla prima giurisprudenza costituzionale sembra confermata la prassi di ordinanze dibattimentali, lette in corso di udienza, solo datate e allegata alla sentenza (cfr. ord. ord. 22 ottobre 2019, allegata a sent. n. 253/2019; ord. 15 gennaio 2020, allegata a sent. n. 30/2020; ord. 25 febbraio 2020, allegata a sent. n. 56/2020), cui ora si aggiungono ordinanze autonome e numerate, decise in apposita camera di consiglio, quando l'interveniente chiede *anche* di essere autorizzato a prendere visione degli atti processuali (cfr. ordd. nn. 269/2019 e 37/2020)

**5.5.** Bisognerà attendere la giurisprudenza costituzionale che verrà, per capire se il riformulato art. 4 rivelerà inedite potenzialità. O se, invece, si mostrerà balbettante come già accaduto al previgente art. 4, comma 3, a suo tempo ridimensionato a generica previsione normativa «che si limita a disciplinare le modalità attraverso le quali si può spiegare intervento davanti alla Corte», ferma restando la sua competenza a deciderne l'ammissibilità (ord. 21 giugno 2005 allegata a sent. n. 345/2005). Non è un caso se, fino ad oggi, gli ammessi a Corte come terzi intervenienti superano di poco la trentina<sup>32</sup>.

Le sentt. nn. 180/2018, 13/2019, 17/2020 pronunciate *prima* delle nuove Norme integrative, e la già citata ord. n. 37/2020 pronunciata *dopo*, testimoniano – sia pure allo stato

---

<sup>30</sup> A. RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *Consulta Online*, 2018, n. 3, 616 ss. A giudizio di A. SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *Diritti Comparati*, 31 gennaio 2020, 3, il nuovo art. 4-bis riprenderebbe - del provvedimento del Presidente Latanzi - la medesima *ratio*, «provvedendo tuttavia a limarne i profili più spigolosi».

<sup>31</sup> Come la qualifica G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 87.

<sup>32</sup> Cfr. la ricognizione in A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte*, cit., 366, cui *adde* l'Ordine degli avvocati di Pinerolo (ord. n. 200/2015), il Consiglio Nazionale dei notai (sent. n. 13/2019), ICCREA (sent. n. 17/2020) e il CNOG (ord. 37/2020).

Per uno sguardo alle esperienze di altri ordinamenti, si rivela utile il *dossier* - elaborato dal Servizio Studi della Corte costituzionale, Area di diritto comparato - *L'intervento di terzi nei giudizi di costituzionalità concreti*, a cura di P. PASSAGLIA, ottobre 2016 (reperibile nel sito istituzionale della Corte). Per la dottrina, da ultima, T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae. Dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta Online*, 2019, n. 1, 123 ss.



nascente - una concreta apertura dei giudici costituzionali verso un contraddittorio meno asfittico che in passato.

## 6. Gli amici curiae ammessi a Corte (art. 4-ter).

**6.1** Quanto agli *amici curiae* ora ammessi a Corte dal nuovo art. 4-ter, una simile modalità di partecipazione al processo costituzionale non era prevista, ma neppure esclusa, dalle previgenti Norme integrative, laddove ammettevano «*eventuali interventi di altri soggetti*» oltre alle parti del giudizio principale (art. 4, comma 3, introdotto con delibera del 10 giugno 2004).

Non sono mancati i tentativi, sempre però interdetti per l'affermato contrasto «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*» (così, *ex multis*, l'ord. 23 ottobre 2012 allegata a sent. n. 272/2012). Eguale esito negativo hanno dato analoghi tentativi in sede di giudizio in via d'azione, impermeabile all'intervento di soggetti privi delle potestà legislative in contestazione<sup>33</sup>.

Dichiaratamente in tale direzione andava la richiesta (cui chi scrive non è stato estraneo) avanzata dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale «di essere ammesso al contraddittorio in qualità di *amicus curiae*» nel (già ricordato) giudizio di costituzionalità in tema di ergastolo ostativo. Richiesta giudicata inammissibile dalla Corte, ma solo perché «una tale figura non è *allo stato* prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale» (ord. 22 ottobre 2019 allegata a sent. n. 253/2019), preannunciando così l'imminente novella della materia.

Ciò nonostante, il giudizio costituzionale si è sempre rivelato permeabile a contributi utili all'approfondimento delle questioni oggetto del sindacato di costituzionalità: formalmente esclusi, essi entravano comunque a far parte del bagaglio di conoscenze dei giudici per il tramite delle ricerche preparatorie svolte dai relativi assistenti, dei *dossier* elaborati dal Servizio Studi della Corte, della tentata costituzione in giudizio di organizzazioni o associazioni (destinata a sicura inammissibilità, ma usata quale vettore per introdurre comunque i propri argomenti in dibattimento). A risolvere questa contraddizione processuale interviene ora l'art. 4-ter, pensato come contenitore per opinioni integrative delle ragioni introdotte dall'atto di promovimento e dalle eventuali parti costituite, svolte preferibilmente da soggetti collettivi dotati di particolare esperienza o autorevolezza con riferimento all'oggetto del giudizio di costituzionalità, interessati a influenzarne l'esito.

---

<sup>33</sup> Cfr., ad esempio, le sentt. nn. 150/2005 e 129/2006, ricordate da P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, 2019, n. 1, 120.

**6.2.** Chi e quanti sono gli *amici curiae* che, usando come battente il nuovo art. 4-ter, hanno già bussato a Palazzo della Consulta? Da dichiarazioni della Presidente Cartabia sappiamo che «numerose ed immediate sono state le richieste di partecipazione di vari esponenti della società civile»<sup>34</sup> e che «la partecipazione degli *amici curiae* si sta già attivando spontaneamente»<sup>35</sup>. Tuttavia, nessuna tra le pronunce ad oggi depositate ne dà riscontro, così come non risulta reperibile nel sito della Corte costituzionale alcun decreto di ammissione delle loro opinioni (ex art. 4-ter, comma 4). Non resta che aspettare.

Un'orma è comunque visibile nell'ord. n. 37/2020, dove si ribadisce l'insufficienza della natura esponenziale dell'ente per costituirsi validamente quale parte in giudizio, «tanto più a fronte della recente introduzione dell'art. 4-ter delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali “portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità” di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*». Chiaro l'orizzonte che si lascia così intravedere al CNOG, poi comunque ammesso a intervenire, ai sensi però dell'art. 4, comma 7.

**6.3.** Il caso appena citato è interessante proprio perché prefigura la scelta dilemmatica che, d'ora in poi, si prospetta a un ente rappresentativo: optare per la veste di terzo interveniente (ex art. 4, comma 7) o di *amicus curiae* (ex art. 4-ter)? Identico il termine per spiegare l'eventuale intervento (venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'atto di promovimento: cfr. artt. 4, comma 4, e 4-ter, comma 1), sono tuttavia due strade diverse. La prima – più in salita - deve superare il previo vaglio del collegio ed esige l'onerosa dimostrazione della titolarità di un interesse qualificato, però dà diritto ad acquisire gli atti di causa ed a partecipare all'udienza pubblica. La seconda – meno impervia - è percorribile sulla base di una deliberazione non motivata e inappellabile del Presidente (sentito il Giudice relatore), a condizione che le opinioni introdotte mediante brevi scritti offrano «*elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità*», ma non fa assumere la qualità di parte nel giudizio di costituzionalità né obbliga la Corte a replicare alle argomentazioni introdotte.

Tali opinioni, infatti, saranno ufficialmente conoscibili soltanto se ammesse e nella misura in cui entreranno a far parte della motivazione della decisione costituzionale: il loro regime di pubblicità si riduce alla pubblicazione nel sito istituzionale della Corte del *solo* decreto presidenziale di formale ammissione (ex art. 4, comma 4), trasmesso mediante posta elettronica alle parti costituite che potranno acquisire l'*amicus curiae* inserito nel fascicolo di causa.

---

<sup>34</sup> *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 4.

<sup>35</sup> Intervista di R. CONTI, *La Corte costituzionale non si ferma*, cit., 4.

## 7. Gli esperti interpellabili dalla Corte (art. 14-bis).

**7.1.** Se le figure dei terzi intervenienti e degli *amici curiae* vanno ad animare il contraddittorio, l'innovativa figura degli «*esperti di chiara fama*» (art. 14-bis) si colloca più propriamente tra i poteri istruttori di titolarità del giudice costituzionale (ex artt. 12-14 Norme integrative, sostanzialmente immutati rispetto alla delibera primigenia del 16 marzo 1956). Lo attestano la collocazione topografica della norma e la sua formulazione che ne prevede l'audizione ove la Corte «*ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline*». Così classificato, l'art. 14-bis con la sua proceduralizzazione favorisce il «disvelamento»<sup>36</sup>, almeno parziale, di una fase processuale finora rimasta sempre in penombra e sottratta a qualsiasi forma di contraddittorio con le parti costituite: queste, ora, potranno «*formulare domande*» agli esperti, sia pure indirettamente, in apposita adunanza in camera di consiglio.

**7.2.** La Corte ha già deliberato una prima ordinanza di convocazione di esperti, depositata in cancelleria il 27 febbraio 2020: non ancora resa pubblica, se ne ha notizia grazie al relativo comunicato stampa del giorno successivo<sup>37</sup>, dal cui sunto – specie se intrecciato con l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* che ha dato avvio al giudizio di costituzionalità – è possibile ricavare alcuni elementi interpretativi dell'art. 14-bis.

L'oggetto, innanzitutto. L'audizione è finalizzata ad «acquisire ulteriori e specifiche informazioni» utili a valutare presupposti e ricadute organizzative giustificanti una possibile deroga legislativa al principio costituzionale dell'art. 97, comma 3, Cost., per l'accesso a posizioni dirigenziali nelle Agenzie fiscali. Dai due esperti, dunque, ci si attende dati empirici ed elementi di fatto, «derivanti dalla loro esperienza “sul campo”»<sup>38</sup>. L'oggetto dell'audizione potrà essere più o meno dettagliato (cfr, ad esempio, l'analiticità dell'ordinanza istruttoria allegata alla sent. n. 197/2019), ma deve comunque essere predeterminato.

La procedura, poi. Potranno rivolgere le domande agli esperti *tutti* i giudici costituzionali, direttamente; la mediazione del Presidente è richiesta – *ex adverso* – solo per i quesiti formulati dalle parti costituite validamente in giudizio. Così almeno si prefigura la dinamica dell'apposita udienza, originariamente convocata per il 23 marzo 2020 e poi forzatamente rinviata. Vedremo<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Così V. ONIDA, *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2020, 7. Manifesta perplessità circa le concrete modalità scelte per disciplinare l'audizione di esperti, A. SCHILLACI, *La “porta stretta”*, cit., 4-5.

<sup>37</sup> Comunicato stampa del 28 febbraio 2020 (*Agenzie fiscali: la Consulta convoca due esperti sulle POER e restituisce gli atti al giudice sulle POT*).

<sup>38</sup> Così la Presidente Cartabia nella sua *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 4. In senso critico rispetto alla preannunciata audizione si pronuncia P.L. CONTI, *La Corte si apre (anche) alla società civile*, cit., 95 nota 26, che considera inconferenti simili elementi di fatto in relazione alla specifica *quaestio* promossa dal Tar Lazio e pendente davanti alla Corte.

<sup>39</sup> Auspica il formarsi di una prassi caratterizzata da un più ampio contraddittorio tra parti ed esperti, M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit., 10.

Nulla, invece, è dato desumere quanto ai criteri di scelta dei due *advisor* convocati, salvo la loro identità (che consente, al più, di risalire alle loro qualifiche professionali)<sup>40</sup>. Troppo presto e troppo poco, dunque, per meglio specificare la «qualificazione tautologica»<sup>41</sup> adoperata nell'art. 14-*bis* a definire il profilo dell'esperto interpellabile.

**7.3.** Questo è quanto, sul piano della primissima giurisprudenza. Bisognerà attendere dati applicativi più copiosi, per sciogliere altri dubbi interpretativi. Ad esempio, la scelta di chi convocare è di monopolio del collegio? Nulla nell'art. 14-*bis* sembra escludere che l'*input* possa provenire dalle parti costituite, legittimate anche a proporre i nomi degli esperti da audire, ferma restando la decisione definitiva sul *se* e sul *chi* in capo al Presidente della Corte. Ipotesi, questa, diversa da quella esclusa in dottrina<sup>42</sup> in base al tenore letterale della Norma integrativa che, non facendo ricorso al *nomen* processualistico di perito o di consulente, precluderebbe alle parti di poter nominare propri esperti

Analogamente, sembra possibile dare dell'art. 14-*bis* un'interpretazione teleologica che consenta l'audizione di enti di fatto o persone giuridiche<sup>43</sup>, spesso meglio attrezzate a prospettare «la pluralità di visioni che convivono nel settore specifico» rispetto al contributo del singolo esperto<sup>44</sup>.

Quanto a tutto il resto, lo scopriremo solo sopravvivendo alla pandemia e al pandemonio che ha trascinato con sé, anche dentro Palazzo della Consulta.

---

<sup>40</sup> Le svela A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio Cost.*, 2020, n. 2, 16.

<sup>41</sup> *Ivi*, 15.

<sup>42</sup> Cfr. S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta"*, cit., 7.

<sup>43</sup> Proposta, ad esempio, da C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative*, cit., 202.

<sup>44</sup> A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti*, cit., 25.