

Gian Paolo Dolso

Recenti interventi sul processo costituzionale

Sommario: 1. Le modifiche introdotte con delibera della Corte dell'8 gennaio 2020. – 2. L'ingresso nel processo dell'*amicus curiae*. – 3. Le novità in materia di “intervento” nel giudizio incidentale. – 4. L'audizione di esperti. – 5. Cenni conclusivi.

1. Le modifiche introdotte con delibera della Corte dell'8 gennaio 2020

La Corte costituzionale ha di recente approvato un pacchetto di modifiche delle norme integrative che, pur di contenuto diversificato, ruota attorno alla disciplina della “partecipazione” al processo costituzionale. È bensì vero che, con una prassi già seguita nel 2008, le modifiche, genericamente rubricate come “deliberazione”, recano nell'intestazione un riferimento al solo Presidente della Corte che, «vista la proposta della Commissione per gli studi e i regolamenti», approva formalmente la delibera, sulla base della normativa in materia, in particolare gli artt. 14, commi 1 e 22, comma 2 della legge 87 del 1953¹. Fermo restando che sembra debba darsi per scontato che tali modifiche siano state oggetto di una delibera collegiale, resta la discrasia tra la prassi affermatasi, che si traduce appunto in un atto formalmente presidenziale, e quanto previsto dall'art. 22, comma 2 della legge 87 del 1953, secondo cui «norme integrative possono essere stabilite dalla Corte nel suo Regolamento». E di fatto nella versione delle norme integrative che compare sul sito istituzionale della Corte ci si riferisce a delibere adottate dalla “Corte in sede non giurisdizionale”. Sarebbe allora

¹ Le modifiche del 2020 sono state pubblicate in G.U. n. 17 del 22 gennaio del 2020. Come osservato nel testo, la formula è assolutamente coincidente con quella utilizzata nel 2008, tranne il fatto che in quell'occasione le norme approvate sostituivano di fatto quelle del 1956, mentre nell'intervento più recente si ragiona appunto di “modifiche” (le norme integrative del 2008 vennero pubblicate in G.U., 7 novembre 2008, n. 261).

più produttore, in definitiva, una delibera che risulti, anche formalmente, della Corte costituzionale nella sua collegialità e non del solo Presidente dell'organo.

Si tratta, venendo ai profili sostanziali, di un intervento che è stato dallo stesso organo di giustizia costituzionale annunciato con un comunicato stampa con cui si pone l'accento sul moto di apertura della Corte all'ascolto della società civile². La Corte sintetizza nel comunicato le forme di tale istituto e ne giustifica l'introduzione facendo anche appello alla «prassi di molte corti supreme e costituzionali di altri Paesi». In realtà, se è vero che il comunicato si sofferma prevalentemente sull'istituto dell'*amicus curiae*, le modifiche introdotte trascendono tale profilo avendo in effetti oggetti diversificati pur inerenti alla disciplina della partecipazione al processo costituzionale³. Attesa la rarità degli interventi sulle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* non stupisce che la Corte abbia sentito la necessità di attirare l'attenzione sulle modifiche apportate, soprattutto su una di esse, né stupisce che tale intervento sia stato sin da subito oggetto di attenzione da parte della dottrina⁴. In particolare è stato

² Il comunicato stampa di data 11 gennaio 2020 è infatti titolato: *La Corte si apre all'ascolto della società civile*; sul comunicato stampa, come mezzo sempre più utilizzato dalla Corte, cfr. da ultimo, A. Sperti, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 23 marzo 2020.

³ In realtà nella parte finale del comunicato compare anche un riferimento alla norma che prevede la possibilità, per la Corte, di convocare «esperti di chiara fama, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline».

⁴ Sulle novità introdotte dalla Corte si vedano, tra gli altri, P. Ridola, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, *www.federalismi.it*, 22 gennaio 2020; 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 *www.diritticomparati.it*, 23 gennaio 2020; A. Ruggeri, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *www.giustiziansieme.it*, 24 gennaio 2020; A. Schillaci, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *www.diritticomparati.it*, 31 gennaio 2020; C. Tani, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale*, in *www.lacostituzione.info*, 18 febbraio 2020; M. Calamo Specchia, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l'intervento di terzo e l'amicus curiae in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 16 marzo 2020 A. Sperti, *op. cit.*; M.C. Grisolia, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 6 ss. 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*, 1/2020, 77 ss.; A. Vuolo, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *federalismi.it*, 27 maggio 2020, 407 ss.;

inserito un articolo, rubricato appunto “*Amici curiae*”, in cui si prevede che «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»⁵

Se l’aspetto più vistoso della novella attiene all’apertura del processo all’intervento dei cosiddetti *amici curiae*, altre norme sono state modificate o aggiunte nel tessuto delle Norme integrative. La seconda innovazione, pure segnalata nel menzionato comunicato stampa, riguarda la possibilità di disporre che «siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio» quando si ritenga «necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline»⁶. Oggetto di modifica è infine la disciplina dell’intervento nel giudizio costituzionale, intervento questo nemmeno menzionato nel comunicato stampa, e del resto eccentrico rispetto alla logica della apertura alla cosiddetta “società civile”. Tre sembrano, al riguardo, gli aspetti di novità, le cui matrici sono in qualche misura diversificate. In primo luogo si codificano le condizioni di ammissione degli interventi di parti non costituite in giudizio, recependo la tralatizia formula giurisprudenziale secondo cui nei giudizi in via incidentale “possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”⁷. Con altra disposizione si provvede a disciplinare il profilo dell’*accesso degli interventori agli atti processuali*⁸. In questo caso la Corte non codifica tanto un orientamento giurisprudenziale in senso stretto, quanto una delibera del Presidente della Corte volta a disciplinare la possibilità dell’accesso agli atti del giudizio da parte dei soggetti che chiedono di intervenire nel giudizio⁹. L’ultimo intervento è praticato in

M. Luciani, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 30/05/2020, 402 ss. Già prima delle modifiche delle Norme integrative, dell’istituto dell’*amicus curiae* si era discusso in dottrina, anche a seguito di un seminario tenutosi a Palazzo della Consulta nel dicembre 2018: sul punto, A. Pugiotto *Per un’autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*; 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*, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, rispettivamente 360 ss., 371 ss.

⁵ Si tratta dell’art. 4-ter delle N. I. La stessa norma disciplina poi le modalità di tale intervento e il procedimento di ammissione di esso.

⁶ Il riferimento è all’art. 14-bis, delle N.I.

⁷ Art. 4, comma 7, N.I.

⁸ Così in effetti recita la rubrica dell’art 4-bis N.I.

⁹ Si tratta di una delibera del Presidente della Corte costituzionale di data 21 novembre 2018 il cui l’oggetto riguarda la “*messa a disposizione degli atti processuali agli interventori*

modo chirurgico sull'articolo 4. In sostanza, se nella precedente versione la competenza della Corte a decidere riguardava gli "eventuali interventi di altri soggetti", nella nuova versione l'attribuzione della Corte di tale potere è consegnata ad un comma a sé stante, collocato a seguito degli altri commi relativi all'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale e all'intervento di altri soggetti. Tale collocazione, a seguito appunto delle altre disposizioni in materia di interventi, unitamente al contenuto generale della norma, inducono a ritenere che la decisione sull'ammissibilità riguardi (o per lo meno possa riguardare) sia gli interventi delle parti pubbliche che quello di eventuali altri soggetti¹⁰.

Trattandosi, nel loro complesso, di inserzioni non del tutto omogenee, se non accomunate dal *fil rouge* della "partecipazione" al processo costituzionale, giova esaminarle partitamente (e in questa sede limitatamente agli effetti da esse dispiagate sul giudizio incidentale) salvo poi abbozzare qualche considerazione più generale.

2. *L'ingresso nel processo dell'amicus curiae*

Si tratta di un istituto che consiste nella possibilità, per taluni soggetti "portatori di interessi collettivi o diffusi" di presentare alla Corte un'opinione scritta. Costituisce una assoluta novità nel nostro panorama giuridico, tanto è vero che nel comunicato stampa la Corte fa riferimento, per spiegare e giustificare la sua adozione, a varie esperienze di diritto comparato che lo contemplano. Si tratta senza dubbio della modifica, tra quelle contenute nel pacchetto, che ha catalizzato maggiormente l'attenzione degli studiosi¹¹. Le reazioni sono state per lo più positive, anche se contornate da dub-

nel giudizio di legittimità costituzionale, prima della dichiarazione di ammissibilità del loro intervento" (Prot. n. 61/B), in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/varie/Documento_intervenienti_PresLattanzi.pdf.

¹⁰ La competenza della Corte a deliberare sull'ammissibilità degli interventi, nella versione precedente certamente limitata all'intervento di "altri soggetti" (art. 4, comma 3, N.I. versione 2008), ora è collocata in un comma autonomo posto a seguito delle altre disposizioni in materia di interventi; l'art. 4, comma 6, N.I. nuova versione dispone infatti: «la Corte decide sull'ammissibilità degli interventi», senza distinzione alcuna tra le parti costituite e le parti pubbliche.

¹¹ È vero anche che non era mancato chi aveva immaginato una "anticipazione" di tale istituto attraverso l'utilizzazione dell'art. 13 della Legge n. 87 del 1953: in questo senso P. Costanzo, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *ConsultaOnLine*, 2019/I, 120 ss.

bi, in parte legati alla formulazione letterale della norma, in parte alle sue potenzialità applicative, difficili da prevedere¹².

In linea di principio non si può non concordare sul fatto che si tratti di un istituto che evidenzia la volontà di creare un nesso forte “fra giustizia costituzionale e pluralismo sociale”, anche se per vero tale nesso ha da sempre connotato il modo di essere delle esperienze di giustizia costituzionale¹³. Come spesso avviene per le innovazioni processuali, anche questa non si sottrae alla regola secondo cui essa assumerà una fisionomia più definita solo a seguito della prassi giurisprudenziale che si svilupperà nei prossimi mesi o anni, a seconda anche della “reazione” dei soggetti contemplati nell’art. 4-*bis* rispetto alla possibilità che è loro offerta. Le questioni che la disposizione pone non sono poche, alcune hanno a che fare con l’interpretazione di parti di essa, alcune invece attengono alle ricadute che tale tassello processuale può determinare nella fisionomia del processo costituzionale.

Iniziando dalle questioni interpretative, si può osservare come la locuzione “formazioni sociali senza scopo di lucro” non risulti utilizzata, *ut sic*, a livello normativo. In realtà, come noto, le formazioni sociali sono corpi intermedi che la Costituzione prevede nell’art. 2 ma che poi interessano molte altre norme della Costituzione accomunando diverse forme di aggregazione sociale il cui *trait d’union* è costituito dal fatto di rivestire un carattere sovraindividuale. Tale ampiezza di accezione finisce quindi per comprendere, tra l’altro, le confessioni religiose (artt. 18 e 19 Cost.), la famiglia (art. 29 Cost.), la scuola (artt. 33 e 34), i sindacati (art. 39), i partiti politici (art. 49). A queste formazioni si potrebbero aggiungere, in ambito più propriamente economico, le “comunità di lavoratori o di utenti” di cui ragiona l’art. 43 Cost. con riguardo alla possibilità di riservare o trasferire imprese che si riferiscano a “servizi pubblici essenziali o fonti di energia o a situazioni di monopolio”, e anche le cooperative “a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata” (art. 45, comma 1 Cost.): in entrambi i casi pare ricorrere l’assenza di scopo di lucro (relativamente al fenomeno cooperativo, emergente dalla stessa formulazione letterale della norma).

¹² Sugli obiettivi che il processo di “apertura” implica, e sui rischi ad essi connessi, cfr., analiticamente, M. Luciani, *op. cit.*, 405 ss.

¹³ Mette l’accento su tale nesso P. Ridola, *op. cit.*, secondo cui appunto «le corti costituzionali devono dotarsi di uno strumentario sempre più elaborato per rispondere alle domande di complessità che provengono dalla società civile, e l’interpretazione costituzionale non può restare avulsa da un spettro ampio di informazioni e di conoscenza sulle questioni che dividono il tessuto pluralista».

Va osservato come il concetto di *formazione sociale* si sia dilatato ancora nell'orbita dei rapporti interpersonali ad opera della giurisprudenza costituzionale, avendo la Corte anche di recente ricordato come la nozione di "formazione sociale" di cui all'art. 2 Cost. debba intendersi riferita a «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico», finendo tale locuzione per ricomprendere anche alle unioni omosessuali, come poi dalla stessa legislazione da ultimo recepito¹⁴.

L'espressione utilizzata dall'art. 4-ter N.I. rivela invero una certa assonanza con la definizione degli enti del cosiddetto *terzo settore*, di recente oggetto di rivisitazione legislativa. In tale contesto si sono individuati gli enti "costituiti per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse sociale"¹⁵. Sicuramente una qualche convergenza si delinea tra la definizione legislativa di ente del terzo settore ed espressione utilizzata nelle norme integrative, anche se nell'ambito di queste non traspare la finalità di interesse generale, che è, invece, la cifra caratteristica di quelle realtà associative: si tratta di una caratteristica ricorrente ma non certo necessaria degli enti privi di scopo di lucro. In sostanza l'espressione utilizzata nelle norme integrative si presta ad una dilatazione significativa, se si intendessero, come da tenore letterale della disposizione, le *formazioni sociali* non come soggetti "entificati", ma in una accezione più larga, fatta propria del resto dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale¹⁶.

Anche a prescindere dai dubbi interpretativi appena indicati, quello che è certo è che molte voci della società potrebbero trovare un canale di espressione davanti alla Corte. Non si può non convenire sul fatto che un arricchimento del materiale a disposizione della Corte non può in linea di

¹⁴ La citazione è tratta da Corte cost., sent. n. 221 del 2019. La stessa Corte ha, in altre occasioni, fatto riferimento alle unioni tra persone dello stesso sesso: in tal senso Corte cost., sentt. 138 del 2010 e 170 del 2014. Si tratta di indicazioni che trovano eco nella legge n. 76 del 2016 (*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*), ove l'unione civile tra persone dello stesso sesso viene qualificata alla stregua di una «specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

¹⁵ Il riferimento è all'art. 4 del D. lgs. 3 luglio 2017 n. 117.

¹⁶ Dubbi sulla individuazione degli enti sono sollevati anche da A. Cerri, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, in corso di pubblicazione in *Giur.cost.*, 2/2020, il quale si interroga sulla esclusione degli individui *uti singuli* dal novero dei soggetti previsti dalla norma.

massima nuocere al processo decisionale, anche se a questo riguardo ci si può chiedere se una limitazione di lunghezza delle memorie a 25.000 caratteri possa soddisfare tale esigenza soprattutto al cospetto di casi complessi e densi di problematiche rilevanti in particolare sotto il profilo scientifico¹⁷. Ci si potrebbe anche chiedere –la norma è muta sul punto- se tale atto possa contenere allegati che in verità, soprattutto pensando a questioni che implicano problemi di carattere scientifico, sarebbero certamente utili se non necessari a corredo dell’opinione scritta.

Sotto un profilo procedimentale, se si può concordare sul ruolo assolutamente marginale, nell’ambito del processo, dei soggetti che tali opinioni sottopongono alla Corte, che non sono –è bene ricordarlo- parti del giudizio (art. 4-ter, ultimo comma), qualche dubbio può destare la modalità procedurale di “ingresso” di tali opinioni. Sull’acquisizione delle opinioni decide il Presidente, «sentito il giudice relatore», quando esse offrano «elementi utili alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità»¹⁸ (art. 4-ter). La valutazione dell’*utilità* dell’opinione, della *complessità* della questione cui essa si riferisce, costituiscono altrettanti elementi che sembrano implicare una discrezionalità assai vasta in capo al Presidente della Corte che, curiosamente, non compete al collegio, a differenza di quanto avviene per l’istruttoria in senso stretto e per l’audizione di esperti¹⁹. Se ciò potrebbe indurre ad attribuire un ruolo di una qualche “minorità” a tali opinioni, su cui può appunto delibare il solo Presidente, non si spiegherebbe l’enfasi con cui la Corte stessa ha contornato l’introduzione di questo istituto. Se da più parti si è insistito sul ruolo della prassi nella conformazione degli istituti di nuovo conio, in effetti si può rilevare, con riguardo agli *amici curiae*, che la giurisprudenza potrà dare indicazione sul “peso” di tali opinioni, mentre, a monte, in relazione alla loro ammissibilità, la prassi sarà “presidenziale”, con inevitabile offuscamento del principio di collegialità che innerva l’attività della Corte²⁰.

¹⁷ Cfr. sul punto M. Luciani, *op. cit.*, 407, il quale esprime più di qualche dubbio sulle ricadute dell’ingresso degli *amici curiae* sul processo decisionale della Corte.

¹⁸ Il riferimento è all’art. 4-ter, comma 3, N.I.

¹⁹ Si tratta degli artt. 12 ss. e 14-bis N.I. Sui margini di discrezionalità della valutazione presidenziale pone l’accento, tra gli altri, A. Vuolo, *op. cit.*, 423.

²⁰ Si tratta di una anomalia, anche in considerazione del fatto che tutte le decisioni in tema di istruttoria sono di spettanza del Collegio, compresa la decisione di procedere all’audizione di esperti si sensi dell’art. 14-bis, N.I. Sull’incrinatura del principio di collegialità M.C. Grisolia, *op. cit.*, 5. Si tratta di un principio, quello in parola, che caratterizza nel profondo l’attività della Corte: G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 89 ss.

Sul ruolo che tale istituto rivestirà non è facile dire, anche alla luce della sua assoluta estraneità rispetto alla nostra tradizione. Non si può revocare in dubbio che dall'ascolto di punti di vista diversi, di fatto espressione di istanze sociali più o meno diffuse e radicate nella società, non possa che derivare in linea di massima un beneficio. Ma a patto che la decisione sul dare o non dare ingresso a queste voci non esponga la Corte a rischi di offuscamento del suo ruolo anche in considerazione dei parametri molto elastici che le norme integrative predispongono ai fini della decisione sull'ammissione delle opinioni. Ulteriore paventato effetto potrebbe essere quello di esporre la Corte a qualche forma di condizionamento derivante dal peso, dal prestigio, dalla rappresentatività, dall'autorevolezza... dei soggetti che presentano opinioni²¹. In questo contesto forse sarebbe bene dare spazio anche a «*discrete and insular minorities*» piuttosto che (oppure oltre) alle realtà più diffuse e presenti nella società: quindi apertura anche chi non ha voce e non solo cassa di risonanza per chi è già presente, in una pluralità di canali, nella società²². Anche a prescindere dai dubbi che l'istituto di nuovo conio solleva, e che solo la prassi, saldandosi con il disposto normativo, potrà via via dissolvere, non si può invero disconoscere che la Corte non ha mai dimostrato di essere insensibile alle evoluzioni della società e ai riflessi di esse nel giudizio di costituzionalità delle leggi. Basti porre mente a tutti i casi in cui in giurisprudenza si è ragionato di *anacronismo legislativo*, a rimarcare il nesso che deve sempre sussistere tra testi normativi ed evoluzione della società e della coscienza sociale²³. Quando tale nesso risulta del tutto reciso, essendo una certa evoluzione giunta a maturazione

²¹ Si tratta di una preoccupazione palesata anche da P. Ridola, *op. cit.*, 3, secondo cui “nello stato costituzionale di democrazia pluralistica occorre dotare le corti costituzionali di strumenti di protezione della loro indipendenza non solo nei confronti dello stato, ma anche dall'aggressività del tessuto pluralistico”. Sui rischi, ma anche sulle contromisure da adottare per arginarli, si vedano le considerazioni di A. Ruggeri, *op. cit.*

²² L'espressione citata nel testo è quella della celebre *Footnote four* redatta dal giudice Harlan F. Stone nella sentenza *United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144 (1938). In questa prospettiva T. Groppi, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *ConsultaOnLine*, 4 marzo 2020, 138, secondo cui l'istituto dovrebbe essere funzionale a «dare voce ai senza voce, cioè ai soggetti che non sono stati coinvolti nel processo legislativo, o che comunque si trovano ai margini del dibattito e delle scelte pubbliche».

²³ Sul fenomeno cui si è nel testo accennato, cfr. già E. Spagna Musso, *Norma anacronistica e norme costituzionalmente illegittime*, in *Foro it.*, 1973, I, 2713 ss.; ancora in precedenza, in riferimento alla sent. n. 4 del 1965 sulla cosiddetta “garanzia amministrativa”, G. B. Verbari, *Un anacronismo legislativo costituzionalmente illegittimo: l'istituto della garanzia amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1965, 21 ss.

nel tessuto sociale, ciò non può non avere conseguenze sulla (perdurante) validità della legge²⁴.

3. *Le novità in materia di “intervento” nel giudizio incidentale*

In relazione alla disciplina dell'intervento, si può notare come l'art. 4 delle norme integrative sia stato riformulato soprattutto con riguardo a tre punti: il primo contiene una novità, il secondo sostanzialmente travasa in una norma integrativa una disciplina introdotta dalla Corte nella forma di *Istruzioni e direttive del Presidente della Corte costituzionale*; il terzo recepisce invece, quanto ai presupposti dell'intervento di terzi, un diffuso orientamento giurisprudenziale.

La novità a cui si è accennato non è di immediata percezione, né del resto da tutti recepita come tale²⁵. In sostanza il vaglio di ammissibilità relativo agli interventi in giudizio, per l'innanzi limitato, come recitava la vecchia versione dell'art. 4, agli «eventuali interventi di altri soggetti», ora sembra venire esteso – stando al tenore della norma e alla sua diversa strutturazione – a tutti gli interventi e quindi anche quello dispiegato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale²⁶. È noto come l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri costituisca un tassello del processo costituzionale che ha dato adito a svariate letture, anche molto diversificate, e talora critiche²⁷. Del resto su tale intervento la

²⁴ Sull'attenzione che la Corte riserva alle dinamiche sociali e ai nessi tra queste e la realtà giuridica, emblematica la sentenza n. 193 del 2017, relativa alla disciplina dei masi chiusi in provincia di Bolzano, su cui, volendo, G.P. Dolso, *Pluralismo sociale e principi supremi in una sentenza in materia di masi chiusi*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2018.

²⁵ A. Vuolo, *op. cit.*, 415, tende al riguardo ad escludere che la Corte possa praticare una valutazione di ammissibilità in relazione agli interventi delle parti pubbliche.

²⁶ Tale sindacato di ammissibilità esteso a tutte le parti, pur non da tutti condiviso in dottrina, appare conseguente alla nuova formulazione letterale della norma: in questo senso, esattamente, C. Tani, *La svolta Cartabia, op. loc. cit.* Se nella precedente versione di vaglio di ammissibilità si ragionava inequivocabilmente (e solo) in relazione all'intervento di “altri soggetti”, ora tale valutazione forma oggetto a sé stante del comma 6. Secondo tale comma «la Corte decide sull'ammissibilità degli interventi», da intendere quelli di cui sopra, cioè sia quello delle parti pubbliche sia quello degli “altri soggetti”. Diversamente, si dovrebbe non attribuire alcun significato alla modifica che ha interessato, *in parte qua*, la norma, contrariamente a ogni canone interpretativo riconosciuto.

²⁷ Per una panoramica completa sulle varie opinioni dottrinali si rinvia ad A. Cerri, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 160 ss.; oppure anche a E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 118 ss.

Corte costituzionale prese posizione, sin dalla sua storica prima pronuncia 1 del 1956, non solo correlandolo agli effetti *erga omnes* delle pronunce di incostituzionalità, ma soprattutto constatando che esso ha “carattere suo proprio”, dovendo essere inteso “come mezzo di integrazione del contraddittorio prescritto dalla legge”. Stando così le cose, l'intervento in questione va distinto «nettamente dall'istituto dell'intervento regolato dal codice di procedura e dalle norme processuali della giustizia amministrativa»; «né dall'uno né dalle altre è lecito perciò dedurre qualsiasi elemento che possa valere per l'intervento del Presidente del Consiglio nei giudizi davanti alla Corte costituzionale e *vano riesce qualsiasi sforzo dialettico contrario*»²⁸.

Intervento legittimato *ex lege*, di certo nell'interesse pubblico, per lo più declinato alla stregua di una “difesa” dell'ordinamento oggettivo e della sua integrità, frammento di una dialettica quasi officiosa e quasi immancabile del giudizio sulle leggi: tutte tessere che compongono un mosaico assai divergente, come fisionomia, rispetto all'istituto dell'intervento come la tradizione processualistica ci consegna. Rispetto ad essa, l'istituto in esame ha certo più dissonanze che punti di contatto, come del resto la stessa Corte ha implicitamente ma chiaramente rimarcato all'atto di dare inizio alla prassi in base alla quale la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri non comporta la necessità di procedere in udienza pubblica²⁹. Su di esso si sono nel corso del tempo sollevati molti dubbi, ma non se ne può disconoscere la natura originale, se non altro in ragione dei variabili contenuti che può assumere³⁰. Se così stanno le cose, lo sforzo di omogeneizzazione esibito dalla Corte nella norma integrativa in discorso sembra segnare una soluzione di continuità, almeno potenziale. Rendere omogeneo –quanto a regime procedurale – ciò che è per natura sostanzialmente diverso, non pare una scelta scevra da implicazioni, nel senso che

²⁸ Le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 1 del 1956.

²⁹ Così ha statuito la Corte cost. nella sent. n. 210 del 1983. In essa si osserva che la legge 87 del 1953 ha posto una “chiara distinzione” tra parti ed intervenienti, distinzione che è «conseguente e coerente alla natura incidentale del giudizio costituzionale». «Costituendo il giudizio di legittimità –prosegue la Corte – un incidente del giudizio di merito, è a questo, necessariamente, che bisogna far capo per stabilire quali siano le parti “in causa”, cioè, secondo la definizione della dottrina processualistica, quelle che propongono la domanda o in nome delle quali la domanda è proposta e quelle contro le quali è diretta la domanda medesima».

³⁰ In questa prospettiva, F. Cerrone, *L'intervento del Presidente del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1998, 138 ss.

potrebbe dare la stura a scenari molto diversi, su cui solo la prassi potrà fornire risposte.

Partendo sempre dalla nuova formulazione dell'art. 4 N.I., si può ancora osservare che, rispetto al modello appena delineato, che assimila in qualche misura l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri a quello di altri soggetti, vi è un elemento che, al contrario, ne enfatizza la diversità. In riferimento, infatti, all'accesso degli intervenienti agli atti processuali, i terzi sono soggetti alla disciplina di cui all'art. 4-*bis* (che regola l'accesso agli atti processuali), mentre il Presidente del Consiglio sfugge a questo regime, riferendosi la norma espressamente all'«interveniente a norma dell'art. 4, commi da 3 a 7», cioè all'intervento degli “altri soggetti”, essendo gli interventi del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale rispettivamente disciplinati dai commi 1 e 2 del citato art. 4. Se quindi la novella ha inserito una norma specificamente diretta a disciplinare l'accesso agli atti processuali da parte degli intervenienti, in relazione alle parti pubbliche il regime rimane quello precedentemente delineato, anche se con una discrasia di fondo. Se prima della riforma l'accesso agli atti non era normato perché la parte pubblica non era soggetta a valutazione di ammissibilità, essendo appunto *ex lege* ammessa all'intervento, e quindi per definizione problemi di accesso agli atti non sussistevano una volta che vi fosse la costituzione in giudizio, ora che, in astratto almeno, l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri potrebbe essere –in base a parametri al momento incerti- dichiarato inammissibile, la possibilità di accedere agli atti processuali dovrebbe a rigore seguire il regime predisposto per gli intervenienti, ma appunto così non è.

Se questa è la disciplina introdotta, con i problemi e i dubbi che essa genera, non è agevole individuarne la *ratio* né preconizzarne gli sviluppi. Se l'innesto normativo rivelerà probabilmente il suo significato alla luce della prassi che si svilupperà, che potrebbe fin anche sterilizzare le novità della disciplina appena introdotta, resta il fatto che non appare affatto agevole individuare criteri su cui parametrare una valutazione di ammissibilità dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta regionale. Tali parametri non potrebbero certo essere reperiti tra quelli enunciati dal comma 7 dell'art. 4, relativo agli “altri soggetti”. È quindi evidente che l'implementazione della norma è affidata *in toto* alla elaborazione giurisprudenziale, in qualche misura tuttavia smentendo la posizione tradizionale della stessa Corte che ha sempre rimarcato le particolarità dell'intervento delle parti pubbliche previsto dalla legge n. 87 del 1953. A questo proposito non si può non chiedersi come tale vaglio di

ammissibilità, reso possibile, di certo non mandatorio, dalla nuova versione dell'art. 4 N.I. conviva con il disposto di cui all'art. 25, comma 3, della legge 87. La norma appena citata laconicamente prevede che «il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Giunta regionale possono intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni», analogamente a quanto previsto dal comma precedente per le parti costituite in giudizio. *Possono intervenire* suona come equivalente di *hanno diritto di intervenire*. Come si vede anche dalla collocazione topografica, l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri è accostato a quello delle parti costituite, parti di cui condivide i poteri. Ci si può chiedere: introdurre – *sub specie* di delibazione di ammissibilità – un regime differenziato per la parte pubblica, dalla legge 87 del 1953 sotto questo profilo assimilata alle parti del giudizio, e renderla prossima a quella dei terzi intervenienti, è compatibile con la lettera e lo spirito della legge stessa?³¹ Senza ripercorrere un dibattito troppo noto, è pacifica la natura *sui generis* della legge 87, se non altro in quanto designata, da una fonte costituzionale, «legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali» (in particolare appunto Costituzione e legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1)³². Stando così le cose, ogni deviazione, seppure minima, da tale legge, è di per sé problematica, tanto più se stiamo ragionando di una modifica la cui *ratio* non appare invero del tutto chiara, o per lo meno di cui non sono chiare le possibili implicazioni.

Non sembra agevole individuare un disegno preciso dietro questa diversa formulazione dell'art. 4 N.I., se non forse un tentativo di modifica della prassi dell'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Giunta regionale, magari nel senso, parafrasando Massimo Severo Giannini, di indurre una *maggiore ponderazione* degli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Avvocatura generale dello Stato che *ex lege* lo rappresenta³³. La giurisprudenza potrà dare indicazione

³¹ Rimarca, da ultimo, l'assimilabilità, nella prospettiva della legge n. 87 del 1953, tra le parti del giudizio principale e gli interventori *ex lege*, A. Vuolo, *op. cit.*, 413.

³² Il riferimento è all'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (*Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*). Sul punto si può rinviare alle limpide pagine di V. Crisafulli, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Padova, 1984, 233 ss.

³³ M.S. Giannini, *Per una maggiore ponderazione degli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Giur. cost.*, 1965, 63 ss., il quale muove dal presupposto che l'intervento in questione abbia una matrice politica in quanto da considerare espressione dell'indirizzo politico di cui il Presidente del Consiglio si fa interprete. In relazione alla rappresentanza *ex lege* del Presidente del Consiglio dei ministri si veda l'art. 9 della legge 3 aprile 1979, n. 3. Nell'ottica indicata nel testo vi è stato chi, in dottrina, ha dato mostra di apprezzare tale

sull'*an* e sul *quomodo* di questo vaglio di ammissibilità, e sulle sue eventuali conseguenze sulla prassi sino ad oggi seguita dal Presidente del Consiglio, prassi che, oltre ad essere radicata nel costume giudiziario, è espressione di una scelta politica del Presidente del Consiglio dei Ministri e, talora, del Governo nella sua collegialità. Si tratta di un dato, quest'ultimo, che è inequivocabilmente desumibile dalle dinamiche di tale intervento, che rivelano la rigorosa predeterminazione, ad opera del Presidente del consiglio (in particolare del Dipartimento degli affari giuridici e amministrativi della Presidenza del consiglio), del contenuto dell'intervento stesso³⁴. Si tratta di una perimetrazione, quella operata dagli uffici della Presidenza del Consiglio, da cui la stessa Avvocatura non può prescindere nella predisposizione degli atti defensoriali essendo limitato il ruolo di essa all'articolazione e sviluppo degli *argomenti*, a sostegno della "linea" *aliunde* tracciata.

Se, tenuto conto della innegabile peculiarità dell'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto alle altre parti del giudizio, non è affatto agevole formulare giudizi univoci su tale presenza, quasi immancabile, nel giudizio incidentale, è anche da osservare che è del pari incontestabile la natura "politica" di esso, nel senso che i suoi contorni, limiti e contenuti sono espressi direttamente dagli uffici della Presidenza del Consiglio, con indicazioni e direttive non eludibili da parte dell'organo che *ex lege* rappresenta il Presidente del Consiglio. Si tratta, come noto, di un intervento caratterizzato da una grande varietà di modalità, intensità, accenti, sfumature. Con luci e ombre, è un intervento che in definitiva "un interesse istituzionale alla «funzionalità» dell'ordinamento"³⁵, interesse che può avere epifanie molto diversificate e che costituisce un intreccio di scelte tecniche, anche raffinate, e di scelte politiche, o politico/istituzionali, comunque ascrivibili ad un organo politico quale il Presidente del consi-

novità, nella misura in cui essa potrebbe dare avvio ad una rivisitazione dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri: in questo senso C. Tani, *op. loc. cit.* A prescindere dalla condivisibilità di tale obiettivo, permangono dubbi sulla modalità con cui tale fine è perseguito e soprattutto sulla idoneità della fonte a cui tale innovazione è consegnata a perseguire un simile obiettivo.

³⁴ Sul punto, con ricchezza di indicazioni e riferimenti alla casistica giurisprudenziale, G. Albenzio, *Corte e Avvocatura dello Stato*, in *Foro it.*, 2006, V, 328 ss., il quale a più riprese pone giustamente l'accento sulla natura politica dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri. Sulle dinamiche di tale intervento, già R. Romboli, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 132 ss.

³⁵ Così A. Cerri, *op. cit.*, 161, il quale, alla luce della prassi, riconosce che si tratta di un intervento in definitiva «innegabilmente fecondo».

glio³⁶. Se è vero che quasi sempre le conclusioni sono nel senso dell'inammissibilità, o della infondatezza, delle questioni, non è inusuale che vi sia spazio per opzioni processuali più articolate, come la non costituzione in giudizio, la quale può esprimere in definitiva opinioni anche diametralmente opposte in ordine alla legittimità costituzionale della legge, opinioni ovviamente solo desumibili dal tenore delle questioni proposte e, *a posteriori*, dal loro epilogo³⁷. In questa cornice variegata vi è spazio anche per scelte meno radicali, ma egualmente gravide di significato, come la praticabilità di interpretazioni adeguatrici, ispirate di norma dalla riconosciuta incostituzionalità della norma *sub iudice*³⁸. Se quindi le scelte relative all'inter-

³⁶ Si tratta di un intervento, come osservato in dottrina, espressione del «punto di vista degli organi di indirizzo politico»: così A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 272. Che poi, alla luce della legge n. 400 del 1988, il Governo nella sua collegialità possa avere più peso nella determinazione della posizione da assumere nei giudizi di legittimità costituzionale è possibile, ma forse ciò riguarda i casi più ricchi di implicazioni politiche. Al riguardo, la citata legge prevede attribuisce al Presidente del Consiglio la funzione di esercitare «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87», riferendo inoltre «periodicamente al Consiglio dei Ministri [...] sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale» (sul punto cfr. R. Romboli, *La presenza del governo nei giudizi costituzionali dopo la l. 400/88*, in *Foro it.*, 1989, V, 317 ss., secondo cui nei giudizi in via incidentale di norma prevarrebbero valutazioni tecnico-giuridiche su quelle politiche).

³⁷ Solo per limitarci agli ultimi mesi, si registrano casi in cui il Presidente del Consiglio di ministri non sia intervenuto in relazione a questioni poi accolte dalla Corte: cfr. Corte cost., sentt. nn. 24 e 71 del 2020: ciò sembrerebbe deporre per un orientamento adesivo del Presidente del Consiglio in ordine ai dubbi di costituzionalità della legge. In certi casi, ove la mancata costituzione esprime lo stesso significato, la decisione è poi di infondatezza, come ad esempio accaduto nella recente sent. n. 24 del 2020, in relazione ad una questione relativa alla limitazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero in relazione a cui la mancata costituzione, debitamente rimarcata dalla Corte, in realtà vorrebbe probabilmente esprimere una condivisione dei dubbi di illegittimità o comunque una contrarietà del Governo rispetto al contenuto di quella norma. Si danno anche casi in cui la questione, in cui non si è registrato l'intervento della parte pubblica, sia poi sfociata in una decisione di manifesta inammissibilità: in questo senso, ad es., ordd. 47, 65, 92 del 2020. In tali frangenti la mancata costituzione è con tutta probabilità spiegabile alla luce della assoluta inconsistenza delle questioni sollevate destinate, *ictu oculi*, a finire sul binario della inammissibilità. In dottrina si era anche espresso l'auspicio che l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri potesse anche consistere in una esplicita richiesta di incostituzionalità, laddove ne sussistessero i presupposti: in questo senso, condivisibilmente, F. Cerrone, *op. cit.*, 147 ss.

³⁸ Assai significativa, e singolare, la vicenda sottesa a Corte cost., sent. n. 32 del 2020, relativa alla questione della retroattività delle misure contenute nell'art. 1, comma 6 della legge 9 gennaio n. 3 del 2019 (*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti*

vento sono maturate in seno alla Presidenza del Consiglio, e sono quindi espressione, anche nella perimetrazione dell'oggetto, di opzioni comunque a tale organo riconducibili, entro i cui confini la stessa Avvocatura deve muoversi, appare vieppiù difficile comprendere sulla base di quali criteri tali interventi potrebbero essere dichiarati non ammissibili, con il rischio di colorare tali scelte della Corte di impropri toni di politicità, a tacere in ogni caso del fatto –che invero sembra dirimente- che non si vede quale possa essere l'utilità di un tale vaglio nell'ottica di una migliore funzionalità del giudizio incidentale, finalità questa che ogni tassello di riforma del processo dovrebbe avere di mira³⁹.

Un'ulteriore disposizione, come anticipato, riguarda la disciplina dell'accesso agli atti processuali da parte dei soggetti intervenienti⁴⁰. Si delinea in questo contesto – di nuovo – una disomogeneità tra intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri o della Giunta regionale ed altri soggetti che avanzino richiesta di intervento. In relazione, a questi ultimi (e solo a questi ultimi) l'accesso agli atti di causa risulta subordinato ad una decisione della Corte, a seguito di udienza fissata in camera di consiglio

e movimenti politici: legge cosiddetta “spazzacorrotti”). In particolare i giudici rimettenti (con diverse ordinanze di rimessione) sospettavano di illegittimità tale disposizione nella parte in cui non prevede che le modifiche da essa apportate all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà*) si applichino soltanto ai condannati per fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019. Se il Presidente del Consiglio, in tutte le difese scritte, patrocinava la radicale inammissibilità delle questioni, variamente motivata, all'udienza dell'11 febbraio 2020, come la Corte puntualmente rileva, «il rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato, a parziale modifica delle conclusioni già rassegnate negli atti di intervento, ha invitato questa Corte ad adottare una pronuncia interpretativa di rigetto delle questioni sollevate, sulla base di una lettura della disposizione censurata secondo la quale le modifiche da essa apportate dovrebbero essere applicate soltanto ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 [...] in quanto tutte le norme ivi previste “che peggiorano la condizione dei detenuti in termini di *status libertatis*” dovrebbero essere “lette necessariamente come norme di carattere sostanziale e quindi non retroattive, non solo alla luce dell'art. 25 della Costituzione, ma anche alla luce dell'art. 2 del codice penale”»: così appunto la sent. n. 32 del 2020. A testimonianza dell'incidenza di opzioni schiettamente politiche in relazione all'intervento in parola, corre l'obbligo di ricordare che tra gli interventi scritti dell'Avvocatura e l'udienza per la discussione della questione si colloca una modifica della compagine di governo, registratasi in data 5 settembre 2019 con l'avvio del nuovo governo.

³⁹ Si tratta di una constatazione fatta propria anche da V. Marcenò, *La solitudine della Corte dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 393 ss., secondo cui con norme integrative non dovrebbe essere consentito «modificare la posizione dei soggetti processuali nei giudizi costituzionali».

⁴⁰ Il riferimento è all'art. 4-bis N.I.

su decisione del Presidente, sentito il relatore. I soggetti che intendono prendere visione e estrarre copia degli atti processuali hanno l'onere di formulare, *in unum* con l'atto di intervento, «apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso»⁴¹. Tale innesto normativo condensa in sostanza una inedita direttiva presidenziale che, rispondendo ad un quesito formulato dalla Cancelleria, e con soluzione di continuità rispetto ad una prassi in precedenza affermata, preclude l'accesso agli atti processuali nei confronti dei soggetti che abbiano depositato istanza di intervento anteriormente alla decisione della Corte sull'intervento stesso⁴². Come il Presidente ha fatto notare nella menzionata direttiva, la regola comune ai vari sistemi processuali è che i soggetti estranei al rapporto processuale, e che intendano intervenire nel processo, abbiano titolarità ad accedere agli atti solamente a seguito della delibera di ammissibilità dell'intervento. Nelle stessa direttiva del Presidente si osserva che, nonostante una prassi contraria nel tempo affermata, è opportuno che anche nel processo costituzionale si segua la regola appena enunciata di modo che, preclusa la possibilità di visionare gli atti prima della delibazione positiva sulla richiesta di intervento, nel caso in cui il soggetto che intenda intervenire palesi anche l'intenzione di accedere agli atti, il Presidente fisserà apposita udienza in camera di consiglio per deliberare sulla ammissibilità dell'intervento e quindi sul conseguente accesso agli atti⁴³.

⁴¹ Così art. 4-*bis*, N.I., con formula non particolarmente felice dal punto di vista linguistico: «l'interveniente [...] deposita contestualmente all'atto di intervento apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso»: da intendere ovviamente istanza di fissazione anticipata e separata *di udienza in camera di consiglio per la decisione* della sola questione concernente l'ammissibilità dell'intervento stesso.

⁴² La direttiva menzionata nel testo, a firma del Presidente della Corte e indirizzata alla Cancelleria, dd. 21 novembre 2018, ha appunto ad oggetto la «messa a disposizione degli atti processuali agli interventori nel giudizio di legittimità costituzionale, prima della dichiarazione di ammissibilità del loro intervento»; sul tale delibera presidenziale si possono vedere le considerazioni di A. Ruggeri, *Nota minima a riguardo di una proceduralizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *ConsultaOnline*, 31 dicembre 2018.

⁴³ Le note presidenziali contemplan per vero anche una ulteriore ipotesi. Oltre a operare la *summa divisio* tra soggetti parti del giudizio principale e soggetti non parti di esso, la delibera presidenziale, in relazione a questi ultimi, prevede che ove essi non abbiano formulato istanza di accesso agli atti o la Corte non abbia ritenuto «possibile od opportuno fissare un'apposita riunione in camera di consiglio», la Corte deciderà sull'ammissibilità dell'intervento nella stessa udienza o riunione in camera di consiglio dedicata alla decisione

Dato che, in sostanza, la Corte non fa che allinearsi alle regole processuali comuni, il problema – se di problema si vuole parlare – si sarebbe potuto risolvere facilmente. Dato che il processo costituzionale si esaurisce di norma in un'unica udienza, va da sé che, se l'interveniente avesse manifestato l'interesse a conoscere gli atti, la Corte avrebbe potuto decidere sul punto antecedentemente all'udienza fissata per la decisione. Al di là delle istruzioni del Presidente alla Cancelleria, c'è da chiedersi se fosse necessaria sul punto una specifica norma integrativa, non tanto perché recepisce una regola in definitiva consolidata nei vari sistemi processuali, cioè l'impossibilità per l'interveniente di accedere agli atti prima che l'intervento sia dal giudice dichiarato ammissibile, ma soprattutto perché si tratta di un *iter* procedurale, quello disegnato dalla norma, che era *de plano* percorribile anticipando la decisione sull'intervento rispetto alla decisione sul merito.

Il dato più significativo, ai nostri fini, è quello relativo alla qualificazione degli interventi del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Presidente della Giunta, per vero nemmeno richiamati nell'articolata deliberazione del Presidente della Corte sopra menzionata. Quello che è certo è che la norma in esame inequivocabilmente esonera tali parti pubbliche dall'onere di formulare apposita istanza di accesso agli atti unitamente all'atto di intervento. Se quindi si dà per scontato che il deposito dell'atto di intervento, quindi la costituzione in giudizio, al pari di quanto avviene per le parti del giudizio, comporti il pieno diritto ad accedere agli atti processuali, rimane però una distonia con il precedente art. 4 N.I., che sembra equiparare invece il Presidente del consiglio ai terzi interventori prevedendo per tutti

il diritto di accedere agli atti. In tale caso ai soggetti intervenienti sarà comunicata solo la parte degli scritti difensivi provenienti dalle altre parti e dedicati all'intervento; in sede di trattazione, poi, lo stesso interveniente potrà chiedere di poter esaminare gli atti di causa, il cui accesso era precluso, potendo la Corte decidere se accordare o no tale possibilità. Non si può negare che la disciplina risulta un po' farraginoso di modo che va guardata con favore la mancata riproposizione di questo meccanismo nella cornice dell'art. 4-bis delle norme integrative. In dottrina si erano avanzati dubbi anche sulla discrezionalità della Corte con riguardo alla possibilità di non fissare un'apposita riunione per la deliberazione sull'ammissibilità dell'intervento (in questo senso A. Ruggeri, *op. loc. cit.*). In realtà occorre osservare che anche la previsione di cui al comma 2 dell'art. 4-bis presta il fianco a dubbi nella misura in cui prevede, a fronte della richiesta di accesso agli atti, la fissazione *de plano* della trattazione dell'istanza in camera di consiglio. La perentorietà della previsione implica infatti che, anche in caso di un atto di intervento del tutto sfornito di ogni fondamento, e fin anche pretestuoso, la Corte sarebbe tenuta, quando sia avanzata richiesta di accesso agli atti, a delibarne l'ammissibilità attraverso una riunione *ad hoc* quando sarebbe stato forse più produttivo (e conforme al principio di economia processuale) escludere l'intervento *ictu oculi* privo dei requisiti previsti unitamente alla decisione sul merito della questione.

un giudizio di ammissibilità. Si tratta tasselli che, a seguito della recente novella, finiscono per comporre un mosaico dai contorni in definitiva meno chiari di quello precedente e che potrebbe non risultare del tutto collimante, *in parte qua*, con la lettera e lo spirito della legge 87 del 1953.

4. *L'audizione di esperti*

L'ultima modifica contenuta nel mini pacchetto di riforme prevede la possibilità di disporre l'audizione di esperti, quando la Corte «ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline»⁴⁴. Si tratta di una previsione che non può essere guardata con sfavore, con due considerazioni a margine tuttavia. In primo luogo occorre osservare che l'acquisizione di informazioni, che si suppone dovrebbero essere di natura eminentemente scientifica, avrebbe potuto essere veicolata attraverso gli strumenti istruttori già a disposizione della Corte costituzionale. In secondo luogo, come anche per gli altri segmenti della novella, l'introduzione di questo strumento rivelerà la sua fisionomia e la sua incisione sulle dinamiche del giudizio incidentale solo alla luce della prassi che si affermerà ad opera della giurisprudenza.

A questo riguardo è singolare che questo istituto abbia già trovato un primo caso di applicazione, registratosi con l'ord. 27 febbraio 2020. Il giudizio della Corte muove nel caso da una controversia riguardante i meccanismi di accesso a posizioni dirigenziali nell'ambito dell'Agenzia delle entrate⁴⁵. I dubbi di costituzionalità sollevati dal T.A.R. Lazio si concentrano sulle norme che, da una parte, istituiscono nuove posizioni organizzative, con funzioni in sostanza dirigenziali, «per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità» nell'ambito dell'Agenzia delle entrate, e, dall'altra, prevedono particolari benefici o facilitazioni (tra cui una quota di riserva del 50% dei posti disponibili) per i dipendenti dell'Agenzia che possiedano taluni requisiti di anzianità. Si tratta di meccanismi che sembrano porsi in contrasto, secondo la prospettazione del giudice rimettente, con le regole costituzionali del concorso pubblico (art. 97 Cost., ma anche artt.

⁴⁴ Si sofferma specificamente su tale novità A. Iannuzzi, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 7 aprile 2020.

⁴⁵ Il riferimento è, in particolare, all'art. 93, comma 1, lettere a-e della legge n. 205 del 2017.

3 e 51 Cost.)⁴⁶. Il sistema di reclutamento previsto dalla legge impugnata viene censurato per un possibile contrasto con l'art. 136 Cost., alla luce di una recente sentenza con cui la Corte costituzionale ha sanzionato con l'illegittimità una legge che prevedeva meccanismi di elusione della regola del pubblico concorso del tutto simili a quelli previsti dalla legge ora *sub iudice*⁴⁷.

Stando all'ordinanza di convocazione di esperti sopra menzionata la Corte «ritiene di dover acquisire ulteriori e specifiche informazioni in relazione alle *esigenze organizzative delle agenzie fiscali*, alle *mansioni assegnate al personale* e alle *modalità di selezione dello stesso*, con particolare riferimento a *presupposti e ricadute della introduzione delle cosiddette posizioni organizzative di elevata responsabilità*»⁴⁸. La questione da cui la richiesta di audizione muove è piuttosto complessa e non è questa la sede per entrare, in dettaglio, nel merito di essa. In ogni caso si può però osservare che la questione principale, come il precedente del 2015 sta a dimostrare, è di natura eminentemente giuridica: tanto è vero che il cuore della decisione appena citata era non a caso costituito dal rispetto delle norme costituzionali che disciplinano l'accesso al pubblico impiego. Se questo è vero, l'audizione si dimostrerebbe in realtà superflua, tanto più che alcuni quesiti posti sembrano rivestire natura giuridica: così è in relazione al quesito relativo alle *mansioni assegnate al personale* e alle *modalità di selezione dello stesso*. Le altre questioni oggetto del quesito appaiono, ad un primo esame, caratterizzate da una ampiezza valutativa non di poco momento, e quindi di per sé difficilmente oggetto di una valutazione rigorosamente oggettiva. Ciò vale sia con riguardo al giudizio sulle *esigenze organizzative delle agenzie fiscali*, sia anche con riferimento ai *presupposti* e alle *ricadute della introduzione delle posizioni organizzative di elevata responsabilità*: se

⁴⁶ Con l'ordinanza del 3 giugno 2019, n. 7067 il T.A.R. Lazio, in particolare, solleva dubbi di costituzionalità sull'art. 1, comma 93, della legge di bilancio del 2018, che prevede, per l'Agenzia delle Entrate e per quella delle Dogane, una nuova posizione organizzativa per compiti di "elevata professionalità"; si tratta di posizioni affidate a dipendenti delle Agenzie con almeno cinque anni di anzianità in una specifica area: a tali dipendenti, in quanto titolari della nuova posizioni, sono attribuiti particolari poteri, ad esempio il compimento di atti di rilevanza esterna, con attribuzione di una retribuzione di risultato. Si prevede poi nella norma appena menzionata una modifica alle modalità di accesso ai ruoli dirigenziali delle Agenzie, caratterizzata da particolari tipi di prove concorsuali nell'ambito delle quali possono essere esentati dalle prove preselettive, a certe condizioni, i dipendenti delle agenzie, cui può essere riservata una quota di posti sino alla metà di quelli disponibili.

⁴⁷ Si tratta di Corte cost., sent. n. 37 del 2015.

⁴⁸ Così ord. 27 febbraio 2020 della Corte costituzionale (il corsivo è mio).

entrambe le questioni sembrano allontanarsi dal paradigma di questione “scientifica” che sembrava sotteso dalla formulazione della nuova norma integrativa, il particolare profilo relativo alle “ricadute” pare fuoriuscire dalla cornice entro cui si muove normalmente il giudizio di costituzionalità se è vero che tendenzialmente la Corte esclude dal suo orizzonte ogni considerazione sulle conseguenze fattuali attinenti, più che alla norma in sé, alla sfera applicativa della legge⁴⁹.

In relazione alle “informazioni” da ottenere dagli esperti meglio individuati nell’ordinanza, o per lo meno ad alcune di esse si può inoltre osservare come, atteso che l’Agenzia delle entrate è riconducibile al Ministero dell’economia e delle finanze, non sembra sarebbe stato un fuor d’opera procedere a rivolgere istanze istruttorie mirate allo stesso Ministro dell’economia ai sensi dell’art. 12 N.I. Tale *modus procedendi* avrebbe forse indotto la Corte ad una formulazione dei quesiti da sottoporre al Ministero più rigorosa e dettagliata, sul modello di quanto dalla Corte anche di recente fatto in occasioni di altre iniziative istruttorie⁵⁰. La via dell’istruttoria tradizionale avrebbe costituito un *iter* più lineare dal punto di vista processuale: non solo perché lo strumento di nuovo conio dovrebbe, secondo logica, essere utilizzato quando non ricorrono le condizioni per procedere ad un istruttorio *stricto sensu* intesa, cosa di cui vi è da dubitare in questo frangente, ma anche perché in occasione del primo impiego, da parte della Corte, di questo nuovo strumento, ci si sarebbe potuti attendere una qualche indicazione aggiuntiva sulle condizioni di utilizzo di esso anche con riguardo al rapporto tra queste audizioni e l’istruttoria tradizionale⁵¹. Non va ignorato,

⁴⁹ Pur con specifico riguardo al giudizio di eguaglianza, ma con osservazioni che sono estensibili anche al di fuori di esso, si possono vedere le considerazioni di L. Paladin, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, 611 ss., il quale, sulla scorta della giurisprudenza, osserva che le censure mosse alla legge non possono avere ingresso nel giudizio di costituzionalità quando non siano collegate «con nesso di consequenzialità alla norma impugnata».

⁵⁰ Negli ultimi tempi si sono registrate iniziative istruttorie molto accurate da parte della Corte costituzionale, soprattutto nella cornice del giudizio in via principale: paradigmatica la sentenza n. 197 del 2019, esempio molto significativo di una attività istruttoria circostanziata e del tutto funzionale rispetto alle esigenze del giudizio, come rivelato dall’esito di esso (sent. n. 62 del 2020). Sulla decisione 197/2019, e sulle innovazioni processuali che essa porta con sé, si rinvia a G.P. Dolso, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in *Le Regioni*, 1/2020, 134 ss.

⁵¹ Sulla relazione tra istruttoria tradizionale e il nuovo strumento dell’audizione di esperti, si vedano anche le considerazioni di A. Iannuzzi, op. it., 23 ss., il quale, prendendo in considerazione proprio il caso in esame, il primo in cui la Corte ha appunto attivato la nuova norma, qualifica tale rapporto come “problematico”.

nell'ottica anche della scelta, a monte, dello strumento da utilizzare, che la relativa opzione non è scevra da ricadute anche in relazione alla tutela delle posizioni delle altre parti del processo, attese le garanzie che circondano, sotto il profilo della tutela piena del contraddittorio⁵², l'assunzione di mezzi di prova ai sensi degli artt. 12-14 N.I.⁵³. Giova infatti rammentare che, a mente dell'art. 14-*bis*, gli esperti vengono sentiti in camera di consiglio alla quale possono sì partecipare le parti costituite, ma con l'unica facoltà, rimessa all'autorizzazione presidenziale, di rivolgere domande agli esperti. Va anche rimarcato che non risulta che dell'istruttoria espletata nel caso in esame sia stato redatto alcun verbale, il che rende l'audizione di esperti ancora più problematica anche perché renderebbe poi azzardato per la stessa Corte basare la propria decisione su una attività comunque di natura "istruttoria" di cui non vi è alcuna traccia se non nella memoria dei chi a quell'attività ha assistito⁵⁴. Fermo restando che di un tanto si avrà in ogni caso conferma all'esito del deposito delle motivazioni, da cui trapeeranno ulteriori particolari, resta il fatto che si tratta di un tassello procedimentale che la Corte stessa potrà colmare, e sarebbe auspicabile colmasse, in occasione del pratico impiego di tale strumento.

Va infine osservato, con riguardo agli "esperti" meglio indicati nell'ordinanza della Corte, che la procedura di individuazione di essi non pare immune da dubbi, derivanti sia dal procedimento di scelta, nell'ambito del quale le parti non possono per nulla interloquire, sia dalla trasparenza di esso, nella misura in cui la Corte dovrebbe forse fornire al riguardo una (pur sommaria) motivazione oppure mettere a disposizione (*in unum* con la pubblicazione dell'ordinanza che dispone l'audizione) elementi "oggettivi" a giustificazione della scelta operata (ad esempio, anche semplicemente, allegando un *curriculum vitae* dell'esperto)⁵⁵.

⁵² Sul profilo della tutela del contraddittorio cfr. A. Cerri, *Note minime, cit.*

⁵³ Sulla ampiezza e sulle potenzialità delle norme che disciplinano i poteri istruttori della Corte costituzionale si rinvia, di recente, al denso saggio di E. Malfatti, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche": i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, ConsultaOnLine*, 27 gennaio 2020, spec. 7 ss.

⁵⁴ Risulta nel caso che gli esperti sono stati sentiti il giorno 27 maggio 2020 e che poi la Corte abbia disposto di "proseguire" la camera di consiglio con i soli avvocati nell'udienza fissata per la decisione, il giorno 11 giugno. E nella stessa data (11 giugno 2020) la Corte ha con un comunicato stampa annunciato la dichiarazione di infondatezza della questione non essendo le posizioni in questione (le cosiddette POER delle Agenzie delle entrate) assimilabili ai ruoli dirigenziali.

⁵⁵ Su una certa "opacità" del procedimento di individuazione degli esperti cfr. A. Schilaci, *op. loc. cit.*; ma anche A. Iannuzzi, *op. cit.*, 16.

5. *Cenni conclusivi*

Il pacchetto di modifiche appena passato in rassegna non altera, sia chiaro, la fisionomia del processo costituzionale, molto più condizionato in definitiva dagli sviluppi giurisprudenziali, anche di recente registrati⁵⁶. Altre sarebbero le riforme che potrebbero incidere in profondità sul suo modo di essere, riforme su cui non vi è uniformità di vedute e che, del resto, necessiterebbero un intervento del Legislatore, anche costituzionale, che non è realistico – e forse nemmeno auspicabile – attendersi⁵⁷. Del resto negli ultimi anni la Corte ha esibito la tendenza, in alcuni casi clamorosa, a conformare per via giurisprudenziale anche gangli essenziali e qualificanti del modello di giudizio costituzionale incidentale⁵⁸. A ciò si aggiunga che, anche alla luce di una certa assimilabilità, o continuità, tra quanto è espressione del potere di autonormazione della Corte e quanto lo stesso Giudice costituzionale esprime con la propria giurisprudenza⁵⁹, è chiaro che ogni riforma delle norme integrative, come in verità di ogni norma processuale, può rivelare il proprio modo di essere unicamente nella prospettiva dinamica del processo, di modo che solo dopo un certo lasso di tempo le modifiche introdotte potranno essere debitamente valutate. Tutto ciò premesso, ci si potrà limitare solo ad alcune interlocutorie considerazioni che ruotano intorno all'opportunità di tale innesto normativo e alla sua utilità per il processo costituzionale. La risposta non può esser uniforme, come uniforme non è la novella, e quindi deve essere articolata in relazione a ciascun tassello da essa toccato.

La riformulazione della norma sull'intervento, per la parte che lambisce la disciplina delle parti pubbliche, nonostante la possibilità, che la lettera di essa schiude, di introdurre un vaglio di ammissibilità dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, potrebbe non registrare alcun seguito, rimanendo tale scelta nella disponibilità della

⁵⁶ Sul punto, da ultimo, R. Pinardi, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 2019, 1987 ss.

⁵⁷ Sugli innesti che potrebbero segnare una svolta nel processo costituzionale, si veda P. Ridola, *op. loc. cit.*

⁵⁸ Anche a partire da questi casi, e dalle loro ricadute sulla ricostruzione del modello, muove il contributo di G. Repetto, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità del giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017.

⁵⁹ Sulla "continuità" tra potere di autonormazione della Corte e sviluppo della giurisprudenza, A. Pizzorusso, *Stare decisis e Corte costituzionale*, in *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di G. Treves, Torino, 1971, 62 ss.

Corte. Resta il fatto che la riformulazione porterebbe (o potrebbe portare) all'esito interpretativo che sopra si è descritto e che, oltre a creare distonie a livello sistematico, in fin dei conti non sembra desiderabile. Il solo fatto di rendere possibile tale *iter* suggerisce che la redazione del testo della norma sconta qualche difficoltà, essendo pacifica sulla base del precedente testo l'esclusione dalla parte pubblica da tale giudizio.

Diversamente, la codificazione delle condizioni di ammissibilità di intervento degli altri soggetti appare opportuna, anche se non fa che ratificare un orientamento giurisprudenziale stratificato. Non è tanto la disciplina normativa dell'istituto che amplia o restringe la possibilità di accesso di terzi nel giudizio incidentale, quanto l'interpretazione che la Corte ne ha dato e ne darà. E in questa prospettiva, di fatto, l'inserimento nelle norme integrative non aggiunge né toglie nulla alla irriducibile discrezionalità che si nasconde dietro la formula utilizzata. Ad ogni modo è bene che la disciplina del processo, saldamente governata dalla giurisprudenza della stessa Corte, venga, almeno in parte, recepita formalmente in norme scritte⁶⁰. Questo però si potrebbe (o dovrebbe) fare allora anche con riferimento a molti altri orientamenti giurisprudenziali che, pur incidendo sulla disciplina del processo, non sono mai stati oggetto di formalizzazione. Del resto una maggiore apertura nei confronti di interventi di terzi, da tempo auspicata dalla dottrina, può essere realizzata, e in parte lo è stata, per via esclusivamente giurisprudenziale, di modo che il recepimento di una formula già cristallizzata ad opera della prassi in linea di massima non ha attitudine a modificare di per sé la situazione.

Sull'introduzione della possibilità di partecipazione al giudizio costituzionale di altri soggetti, di natura superindividuale, nella forma di *amici curiae*, occorre ribadire che su di essa si addensano più ombre che luci⁶¹. Non solo l'estraneità di tale istituto rispetto alla nostra tradizione processuale desta qualche perplessità, ma è forse anche la filosofia ad esso sottesa che non pare incondizionatamente condivisibile. Si è ragionato di *apertura alla*

⁶⁰ Sulla natura eminentemente giurisprudenziale della disciplina del processo costituzionale, già M. Luciani, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984; tra i molti altri che sottolineano la componente giurisprudenziale del diritto processuale cfr. E. Catelani, *La determinazione della questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, spec. 153 ss.

⁶¹ Tra gli altri, da ultimo, M. Luciani, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., 402 ss.

società civile e anche di *solitudine* della Corte⁶². Non solo la giurisprudenza costituzionale ci ha abituato ad una sensibilità nei confronti della società che passa attraverso l'esercizio stesso della funzione che spetta alla Corte come (e forse più che) a tutti i giudici: in questa ottica va letta l'interpretazione evolutiva degli istituti, la lettura delle norme alla luce dello sviluppo della società a cui il diritto non può essere indifferente né insensibile. Si danno casi eclatanti in cui la Corte riconosce che è lo stesso "assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione", costituendo ciò "fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale"⁶³. E le istanze del tessuto sociale sono spesso, per non dire sempre, presenti nella giurisprudenza costituzionale, anche se talora sottotraccia. La stessa composizione della Corte costituzionale è una garanzia appropriata in funzione del recepimento, da parte dell'organo, di tali istanze. In una società variegata e frammentata, in cui peraltro proliferano e si moltiplicano i canali di comunicazione, istituzionale e non, l'accesso di alcuni soggetti, di cui non è chiarissima nemmeno l'individuazione, non è scontato, od automatico, che contribuisca in senso positivo alla elaborazione della decisione che spesso, come la Corte suprema degli Stati Uniti insegna, ha bisogno di tempo per maturare⁶⁴. E l'incalzare della "società civile", o di enti che se ne fanno interpreti (interessati...) non necessariamente contribuirà a rendere più lineari processi decisionali complessi in cui raramente il problema è stato quello della mancanza di informazioni, dati, conoscenze, del resto attingibili con gli strumenti istruttori, tanto ampi quanto poco utilizzati, già a disposizione della Corte costituzionale⁶⁵.

⁶² Si tratta di un modo di essere della Corte su cui a più riprese insiste G.L. Conti, *op. cit.*, anche, ma non solo, con riguardo alle questioni tecniche: in particolare 96 e 108. Sul punto, in una prospettiva per vero non limitata al piano nazionale, S. Cassese, *Fine della solitudine delle Corti costituzionali, ovvero del dilemma del porcospino*, in *Ars Interpretandi*, 1/2015, 11 ss.

⁶³ Paradigmatica, a questo riguardo, ma non certo unica, la sent. n. 193 del 2017, in tema di *masi chiusi*, che rappresentano addirittura un "istituto prestatuale" di cui l'ordinamento ha dovuto prendere atto e la cui natura è stata appunto esplicitamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, nel frangente dimostratasi particolarmente sensibile a cogliere le manifestazioni del pluralismo sociale oltre, o anche contro, il sistema giuridico degli atti strettamente inteso.

⁶⁴ Sul punto, P. Bianchi, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino, 2000, spec. 102 ss.

⁶⁵ E se di carenza di informazioni si è talora ragionato, lo si è fatto in relazione a materie connotate dalla tecnicità delle questioni, rispetto a cui, per vero, gli strumenti istruttori si presterebbero meglio a soddisfare le istanze di conoscenza rispetto agli apporti di *amici*

In senso parzialmente analogo si può ragionare in riferimento alla convocazione di esperti di chiara fama. Al di là della prima manifestazione dell'istituto, che già ha sollevato interrogativi e perplessità, va rimarcato che, se da una parte si tratta di una opzione aggiuntiva per la Corte, dall'altra si tratta di acquisizioni che sarebbero state comunque attingibili attraverso il ricorso all'istruttoria tradizionale, la cui disciplina, a maglie larghe, non attende che di essere modellata attraverso la prassi giurisprudenziale, come da ultimo del resto dalla Corte egregiamente fatto⁶⁶.

In definitiva, un pacchetto di modifiche che non ha attitudine a mutare certo il volto del processo costituzionale, di cui non si possono *a priori* escludere, al netto dei dubbi dalla dottrina disseminati, ricadute positive. Si tratta di modifiche che hanno attirato l'attenzione degli studiosi, a testimonianza del fatto che vi è piena consapevolezza dell'importanza dei meccanismi processuali che governano il giudizio costituzionale. Non una modifica inutile quindi, ma su cui va sospeso il giudizio, e che risponde forse più alle logiche della "comunicazione" della Corte con la società che ad esigenze reali del processo costituzionale⁶⁷, a cui la Corte risponde, talvolta in modo sorprendentemente puntuale, con prassi giurisprudenziali virtuose, anche intraprendendo strade che si auspica vengano battute anche nel prossimo futuro⁶⁸.

In definitiva, uno dei tanti volti che compongono la fisionomia di un organo complesso, difficilmente riducibile a categorie univoche, ma piuttosto composto da varie anime, in immancabile evoluzione. Da una parte, quindi, una Corte che cerca di riaffermare il proprio ruolo, attivando strumenti di interazione con la società, dall'altra una Corte che, nella fisiologia

curiae: sulle problematiche sottese alle valutazioni tecniche, si vedano le considerazioni di E. Malfatti, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche"*, *op. loc. cit.*

⁶⁶ Si pensi alla sentenza n. 188 del 2016, oggetto di una articolata quanto efficace istruttoria disposta con l'ordinanza 6 novembre 2015.

⁶⁷ Sul problema della "comunicazione" della Corte, cfr., da ultimo, A. Fusco, *Un problema di civic consitutional culture: la legittimazione del giudice costituzionale tra nuovi canali di dialogo con la società civile e l'effettiva conoscibilità dell'organo e della sua fisiologica*, in *federalismi.it*, 18 gennaio, 2020, 156 ss.

⁶⁸ Si pensi all'attività istruttoria disposta con l'ordinanza n. 197 del 2019 la quale reca in calce, inaugurando una nuova quanto positiva prassi, l'ordinanza che dispone l'istruttoria: si tratta di una innovazione di non poco momento, del resto auspicata anche dalla dottrina, e messa in atto dalla Corte senza alcuna intermediazione normativa. Nel caso si è trattato di un'istruttoria connotata da un'estrema analiticità e puntualità, i cui dati sono poi risultati del tutto funzionali alla decisione finale, la sent. n. 62 del 2020 (entrambe redatte dal vicepresidente Aldo Carosi).

del suo operare, si muove entro i più rassicuranti binari di un organo giurisdizionale rispetto al cui operare la *solitudine* non è certo un ostacolo, ma semmai un modo d'essere che in fin dei conti non è (non deve forse essere) estraneo alla funzione di “giudicare”⁶⁹.

Gian Paolo Dolsi, *New rules for the constitutional process*

The article concerns the approval by the Constitutional Court of new supplementary rules for judgments before the Court. These are rules that have attracted the attention of scholars especially with reference to the introduction of the *amicus curiae* institute into our legal system. Other changes were introduced by the recent reform. In particular, it concerned the regulation of intervention in the constitutional judgment and also provided for the possibility of summoning experts of clear reputation before the Court in order to obtain “information pertaining to specific disciplines” (art. 14-*bis*, Supplementary Rules). Both in relation to the institution indicated above, and with regard to the *amicus curiae*, scholars have raised several doubts that appear to be largely shared.

Keywords: Constitutional Court, Constitutional Process, Procedural Laws, *Amicus Curiae*, Parts of the Judgement, Position of Government.

Gian Paolo Dolso, professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, del linguaggio, dell'interpretazione e della traduzione, Università degli Studi di Trieste, piazz.le Europa,1, 34127 Trieste.

⁶⁹ Sul punto cfr. anche M. Luciani, *op. cit.*, 423, secondo cui (e l'opinione appare del tutto condivisibile) le nuove norme «potrebbero comportare il rischio di un appannamento del profilo propriamente giurisdizionale del sindacato di costituzionalità e di una sua tensione verso l'affidamento alla Corte di compiti di mediazione del conflitto sociale».