



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNALI 2021

ANNO IX

DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

FRANCESCO PERCHINUNNO

Gli interventi di terzi e “amici curiae”: l’evoluzione del
contraddittorio nel processo costituzionale

<http://edizionijsge.uniba.it/> • ISBN - 9788894503074



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEGLI ANNALI

Carlo Cusatelli - Gabriele Dell'Atti - Giuseppe Losappio

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Anna Bitetto, Danila Certosino, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione), Danila Certosino, Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone, Domenico Vizzielli

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco - Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy

e-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099

7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

ANNO IX
ANNALI 2021
DEL DIPARTIMENTO JONICO



Francesco Perchinunno

INTERVENTI DI TERZI E “AMICI CURIAE”:
L’EVOLUZIONE DEL CONTRADDITTORIO NEL PROCESSO
COSTITUZIONALE*

ABSTRACT

Le recenti modifiche alle norme integrative, adottate dalla Corte costituzionale con la deliberazione dell’8 gennaio 2020, hanno rinnovato l’interesse per il principio del contraddittorio con particolare riguardo al processo costituzionale e alla individuazione delle parti processuali che possono partecipare al giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale. Sul punto, le più significative novità apportate al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, hanno riguardato gli “interventi dei terzi” e l’ingresso dei cosiddetti “amici curiae”; si tratta di modifiche antitetiche rispetto ad un orientamento consolidato contrassegnato dal principio di corrispondenza formale fra le parti del processo a quo e le parti del processo costituzionale e dalla rigorosa e restrittiva applicazione delle indicazioni normative risalente alle leggi degli anni ’50. L’inversione di tendenza può ricondursi all’inserimento nella Carta costituzionale del principio del contraddittorio nel quadro della riforma dell’art. 111 Cost. sul “giusto processo”.

The recent amendments to the supplementary rules, according to the resolution of 8th January 2020 adopted by the Constitutional Court, have renewed interest to the principle of the adversarial procedure with particular regard to the constitutional process and the identification of the procedural parties who can participate in the judgment before the Constitutional Court. The most significant changes made to the judgment of constitutional legitimacy concerned the "interventions of third parties" and the entry of the so-called "amici curiae"; these are antithetical changes with respect to a consolidated orientation of the Constitutional Court marked by the principle of formal correspondence between the parties to the main judgment and those of the constitutional process, in accordance with the rigorous and restrictive application of the regulatory indications dating back to the laws of the 50s. The reversal of the trend can be traced back to the inclusion in the Constitutional Charter of the adversarial principle in the framework of the reform of art. 111 Cost. on "due process".

PAROLE CHIAVE

Il principio del contraddittorio – Corte costituzionale – Amici curiae.

The adversarial principle – Constitutional Court – Friends of the court.

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*

SOMMARIO: 1. Premessa e inquadramento del tema. – 2. Il principio del contraddittorio e l'intervento del terzo nel processo costituzionale. – 3. Le recenti modifiche delle norme integrative: la partecipazione degli "Amici curiae" e l'audizione degli "Esperti". 4. Considerazioni conclusive.

1. Lo studio della natura e dell'anima "giurisdizionale" della Corte costituzionale, da sempre, è stato oggetto di un complesso lavoro esegetico¹. Superata la tenace resistenza di teorie contrastive, la dottrina si è orientata sull'inquadramento della Consulta come organo titolare di un potere assimilabile a quello "giurisdizionale" e nel riconoscimento, nel processo costituzionale, di un vero e proprio processo, pur sussistendo difficoltà in termini di lineare ed uniforme applicazione dei canoni processuali e delle tecniche di giudizio. Ben chiaro e definito il ruolo assegnato dai Padri costituenti alla Consulta di "garante" dei principi costituzionali e al tempo stesso di "nuovo giudice delle leggi", investitura che segna il passaggio dal controllo "diffuso" a quello "accentrato" proclamato dalla VII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

Il ruolo del Giudice delle leggi di organo posto a garanzia dei principi costituzionali che costituiscono l'oggetto essenziale del giudicato costituzionale, ma al tempo stesso ineludibile spazio di delimitazione della discrezionalità decisoria della stessa Corte, induce ad una lettura sistematica delle norme integrative sulla Corte costituzionale emanate pedissequamente all'entrata in vigore della stessa Carta costituzionale e le c.d. "norme processuali" costituzionali che estendono la propria efficacia sia ai processi comuni che a quelli costituzionali. Dalla disamina congiunta di tali disposizioni ci si è interrogati se non debbano valere, anche per la Corte costituzionale, taluni canoni usualmente considerati propri delle esperienze processuali comuni, tra cui quelli relativi al diritto di difesa, alla durata ragionevole dei processi e al contraddittorio tra le parti². Sul punto, il dibattito già particolarmente intenso si è esteso al principio del contraddittorio, pur nella consapevolezza della necessità di conciliare due esigenze

¹ Il contributo costituisce un approfondimento di tematiche precedentemente sottoposte a disamina e da una più recente rivisitazione, in chiave esegetica, dell'applicazione del principio del contraddittorio nei processi costituzionali. Si rinvia, sul punto a F. Perchinunno, *Il principio del contraddittorio: genesi e attuazione costituzionale*, in *"Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto"*, Cacucci, Bari 2019, p.1055 ss.; Id. *La transizione del contraddittorio nel processo costituzionale: origini ed evoluzioni* in *Quaderni amministrativi*, 2, 2021, p. 40-59.

² Ci si è interrogati sul ruolo della Corte costituzionale nel nostro sistema istituzionale, considerandone evoluzioni e mutamenti nel rapporto tra il giudice costituzionale e gli altri poteri dello Stato. A tal riguardo, si rinvia all'accurata e disamina offerta da A. Morrone, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 251 ss. Sul punto, si v. anche R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Giappichelli, Torino 2017, p. 1-40.

parimenti meritevoli di attenzione: la limitazione della dialettica processuale, per effetto della quale può essere, come si conviene, salvaguardata la “giurisdizionalità” del processo costituzionale, e la sua (ragionevole) apertura (specie ai soggetti portatori di interessi collettivi), per effetto della quale viene naturalmente ad emergere il connotato propriamente “costituzionale” del processo che si celebra dinanzi alla Consulta. La dottrina si è spesso interrogata se una soluzione adeguata, con specifico riguardo ai giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi, fosse quella di consentire a quanti dimostrino di averne “interesse” (i soggetti portatori di interessi collettivi), pur non rivestendo la qualità di parte nel giudizio *a quo*, di depositare memorie presso la cancelleria della Corte, delle quali quindi quest’ultima potesse farne l’uso ritenuto più opportuno. In tal modo, estendendo così a tali giudizi “l’invito a Corte”, come accaduto in materia referendaria, dubbi sono stati sollevati in ordine alla visibilità di tali memorie (specie se prive di menzione nella pronuncia della Corte) e per ciò che attiene alla funzionalità dei giudizi di pressoché quotidiano riscontro rispetto ai giudizi di ammissibilità dei referendum³.

La questione è rimasta a lungo aperta e il quadro esegetico che si è delineato sui soggetti legittimati a partecipare al processo costituzionale ha interessato, come accennato, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale, generando un dibattito sempre vivo e particolarmente intenso⁴.

³ Si allude alla rilettura del principio del contraddittorio operata dalla Corte costituzionale, aprendo le porte anche a persone fisiche e giuridiche (non parti processuali) diversamente dai precedenti orientamenti; in tal senso – per quanto concerne la natura del processo costituzionale difforme dal giudizio comune – depongono i frequenti richiami (cfr. le sentenze Corte cost., 16 gennaio 2008, n. 16, 3 febbraio 2000, n.31 e le pronunce da 45 a 49, rese dalla stessa Consulta, tutte in data 28 gennaio 2005) ove emerge la necessità di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita»; sia consentito rinviare, sul punto, a F. Perchinunno, *Il principio del contraddittorio*, cit., spec. p. 1078; Id., *Riflessioni a prima lettura sull’ordinanza n.132/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 7 ottobre 2020, p. 220.

⁴ Tra la copiosa produzione scientifica sul tema, cfr.: A. Ruggeri, *Il processo costituzionale come processo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in *Quaderni del “Gruppo di Pisa”*, p. 1 ss., 2011; G. Abbamonte, *Il processo costituzionale italiano*, vol. 1, *Il sindacato incidentale*, Jovene, Napoli 1957, p. 126 e ss.; R. Romboli, *Ampliamento dell’accesso alla Corte costituzionale e introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2000, p. 638 ss.; P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, *I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, p. 679 ss.; N. Zanon, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D’Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2018, p. 15 ss.; M. D’Amico, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta, Quaderni del “Gruppo di Pisa”*, Giappichelli, Torino 2011, p. 223 ss.; L. Califano, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Giappichelli, Torino 2003, p. 134; A. Saitta, *Gli effetti «motivanti» del contraddittorio nel processo costituzionale*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino 1998, p. 570 ss.; V. Angiolini, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, ivi, p. 3 ss.; Id., *La Corte senza*

2. Nel quadro delle garanzie che la Carta costituzionale offre alle parti costituite in un giudizio, un ruolo fondamentale è assegnato al principio del contraddittorio, espressione di garanzia di giustizia ancorata alla regola secondo la quale nessuno può subire gli effetti di una sentenza, senza avere avuto la possibilità di essere partecipe della formazione del provvedimento giurisdizionale. L'elevazione al rango costituzionale del principio del contraddittorio all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2/1999⁵, ne ha configurato un nuovo quadro interpretativo, sebbene l'intervento della Consulta si fosse già da tempo orientato sulla necessità di inquadrarne natura e limiti con riferimento ai vigenti ordinamenti processuali. L'esame del novellato art.111 della Carta costituzionale, infatti, ha comportato una rivalutazione del principio del contraddittorio, prendendo le mosse dall'antico brocardo "*audiatur et altera pars*"⁶.

il «processo», o il «processo» costituzionale senza processualisti?, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Giappichelli, Torino 1991; P. Carrozza, *Il processo costituzionale come processo*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Giuffrè, Milano 1991, p. 63 ss.; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale, Oggetti, procedimenti, decisioni*, vol. II, Il Mulino, Bologna 2018, p. 43 ss.; A. Morelli, *Del giudizio di ammissibilità del referendum come «processo» costituzionale (a proposito dell'intervento di terzi nel procedimento davanti alla Corte)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino 2001, p. 142 ss.; G. D'Orazio, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino 1992, p. 171 ss.

⁵ Si tratta della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione", in G.U. n. 300 del 23 dicembre 1999. In dottrina, *ex multis*, M. Cecchetti, *Giusto processo*, in *Enc. dir.*, agg., vol. V, Giuffrè, Milano 2001, p. 609 ss.; L.P. Comoglio, *Contraddittorio (principio del)*, *Dir. proc. civ.* in *Enc. giur.*, V, agg., Treccani, Roma, 1997, p. 2 ss.; G. Martinetto, *Contraddittorio (Principio del)*, in *Nov. dig. it.*, Utet, Torino 1959, p. 458 ss.; A. Nasi, *Contraddittorio (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano 1961, p. 720; M. Boato, *I principi del 'giusto processo' tra la Bicamerale e le nuove iniziative parlamentari*, in *Rass. parlam.*, 1999, p. 521 ss.; S. Fois, *Il modello costituzionale del "giusto processo"*, in *Rass. parlam.*, 2000, p. 575 ss.; M. Bove, *Art. 111 Cost. e "giusto processo civile"*, in *Riv. dir. proc.*, II, 2002, p. 479 ss.; L.P. Comoglio, *Le garanzie fondamentali del giusto processo*, in *Nuova giur. civ.*, 2, 2001, p. 1 ss.; G. Conso, *Considerazioni in tema di contraddittorio nel processo penale italiano*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1966, p. 405 ss.; G. Spangher, *Il giusto processo penale*, in *Studium iuris*, 2000, p. 255 ss.; A. Proto Pisani, *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Foro it.*, V, 2000, p. 241 ss.; sia consentito, infine, rinviare a: F. Perchinunno, *Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione*, Cacucci, Bari 2005, p. 3 ss.; Id., *Il principio del contraddittorio*, cit., p. 1074 ss.

⁶ Sin dall'antichità, il principio del contraddittorio ha rivestito un ruolo connaturato al processo, costituendo un elemento imprescindibile per ambire all'espletamento di un "giusto processo" e trarre beneficio dagli effetti di una giusta decisione. La necessità del contraddittorio processuale ha trovato, nel tempo, solo costanti elementi di suffragio negli schemi processuali e, a seguito dell'ingresso nella struttura normativa della Carta costituzionale, si è generata una progressiva riscoperta. Il principio del contraddittorio, in sostanza, ha iniziato ad assumere una valenza autonoma rispetto ad altri principi ad esso correlati, iniziando progressivamente a farsi spazio, in seno ad un più ampio profilo di natura fortemente garantista. Nel mondo contemporaneo, il principio del contraddittorio, ha assunto la veste di elemento costitutivo del diritto alla difesa e ha trovato la giusta consacrazione, come valore universale, in tutte le Carte costituzionali degli Stati democratici e nei Patti per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'anima del contraddittorio è nel diritto delle parti ad interloquire sui temi oggetto della decisione, nella loro facoltà di farsi ascoltare dall'organo giudicante, personalmente o a mezzo di un difensore, prima di qualsiasi decisione, anche non definitiva, sulle istanze proposte e nell'esigenza che questa sia emanata

Le difficoltà interpretative emerse dopo la novella di cui alla legge costituzionale n.2/1999 sono apparse ancor più complesse nel processo di applicazione del principio in esame alla giustizia costituzionale⁷. Deve premettersi che il riconoscimento del

secondo prospettive esaminate e discusse dagli antagonisti. Si tratta, in definitiva, di un principio che consente di attribuire alle parti, il ruolo di protagoniste del processo, di concedere loro tutte le opportunità per convincere il giudice circa la rilevanza della contrastante posizione processuale assunta e di consentire che le attività delle parti possano intersecarsi di guisa che, ciascuna di esse, possa offrire alle altre e al giudice le ragioni che meglio rappresentano i propri interessi e riesca, allo stesso modo, a interloquire sulle ragioni delle altre. La configurazione che il principio ha assunto nel tempo è quella di una concreta pretesa di attribuzione di effettive facoltà di compartecipazione “dinamica” e non certo di una garanzia di uguaglianza “astratta e statica”, realizzabile con la formale attribuzione di pari possibilità. Le origini remote e connaturate alla natura del processo, ci riportano all’affermazione del contraddittorio già nella πόλις attica e nella Roma repubblicana. Il termine *αγών*, in senso etimologico, aveva assunto come primo significato, quello di “assemblea”, poi rimodulato in “lite” o “duello”; con ciò si evidenziava l’importanza che gli antichi greci attribuivano al momento “partecipativo” anche nella dinamica processuale. Nella fase cruciale del processo, faceva poi ingresso la *διάλεξις*, intesa come “abilità di discutere in pieno contraddittorio” tramite l’esposizione delle argomentazioni che tendono a dimostrare la fondatezza di una tesi anziché di un’altra contrapposta. Il “contraddittorio greco” assume la configurazione di un contenitore non soltanto di valori che risiedono nell’universo della πόλις, ma anche di un metodo di ricerca di una verità colta attraverso l’uso di strumenti retorici, che pur se una verità solo processuale, comunque rispondente a quel modello dialogico di tipo platonico che ha ispirato la nascita del principio dialettico. La “*controversia forensis*” della Roma repubblicana rievoca un’epoca in cui il contraddittorio fece il suo ingresso in virtù di un’esigenza epidittica o dimostrativa che era alla base dell’orazione che occorreva per confermare (*confirmatio*) le proprie ragioni difensive o per confutare (*confutatio*) gli argomenti di parte avversa. In definitiva il principio del contraddittorio, nell’ordinamento processuale greco-romano, aveva già assunto una natura coesistente al processo e, dal XVIII secolo in poi, si registrò un’ulteriore evoluzione, divenendo una delle ineludibili regole logico-strutturali di ogni strumento di garanzia processuale. Nel diritto comune, la rielaborazione di un passo della Genesi aveva permesso di elevare il contraddittorio a simbolo dei diritti naturali; tale fondamento in principi di ragione naturale permane nella letteratura europea dell’800: lo si considerava immanente al processo stesso. La dottrina formatasi nel vigore del codice di procedura civile del 1865 riconosceva al principio del contraddittorio un fondamento logico, derivante dalla struttura tipicamente bilaterale del rapporto giuridico dedotto e un fondamento pratico, poiché la presenza del contraddittorio si poneva quale condizione dell’utilità della sentenza. Si trattava di un valore assiologico destinato però a vedere la fine con l’affermarsi di un “esprit positiviste”, perché sostituito da un’accezione più concreta, da intendersi come il frutto di un procedimento di astrazione e generalizzazione delle singole norme particolari e di altri elementi presenti nel sistema, tanto da divenire parte di una categoria secondaria, disgiunta dal fenomeno processuale. Il diverso approccio di cui si è accennato, consente di comprendere, con il giusto equilibrio, l’opinione espressa da Carnelutti che scriveva «il principio del contraddittorio è un mezzo e non il fine, pertanto il suo difetto non può in ogni caso pregiudicare lo scopo del processo: questo avviene quando vi sono ragioni per contraddire, ma quando non ve ne sono è un ingombro; una decisione giusta può aversi anche senza la cooperazione delle parti». A partire dalla metà del secolo scorso, iniziò a maturarsi una nuova sensibilità e, a differenza delle costituzioni dell’800 e del primo ’900, accanto alle garanzie sostanziali di libertà dei cittadini e del presidio istituzionale della separazione dei poteri, nelle costituzioni continentali del dopoguerra furono inserite specifiche garanzie di contenuto processuale che caratterizzavano, già da secoli, le fonti costituzionali del mondo anglosassone (si pensi alla *Magna Carta*, all’*Habeas Corpus Act* e al *Bills of rights*).

⁷ Sempre M. Cecchetti, *Giusto processo*, cit., p. 610 ss., il quale precisa, altresì, a supporto della decisa contestazione sui profili di incostituzionalità di alcune tipologie di procedimenti, che «il principio *audiatur et altera pars* non comporta affatto la necessità dell’effettiva realizzazione di un esplicito

fondamento costituzionale del principio del contraddittorio ha generato forti dubbi circa le modalità di attuazione del principio del contraddittorio nella complessa e articolata tipologia di giudizi che caratterizzano la giustizia costituzionale. Se è vero che la stessa si caratterizza, nel nostro ordinamento, per una evidente assonanza di principi e di regole processuali con il processo ordinario, l'inserimento degli stessi nell'apparato normativo costituzionale, potrebbe indurre ad una nuova disamina interpretativa delle regole di gestione dei processi costituzionali, con particolare riguardo alla legittimazione processuale delle parti dinanzi al Giudice delle leggi. In realtà, non si tratterebbe di una questione del tutto nuova se si considera che la partecipazione ai giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale costituisce, ormai da svariati anni, uno dei dibattiti più complessi ed interessanti nel quadro della giustizia costituzionale. Pur tuttavia, le regole dettate dalle vigenti disposizioni normative risalenti, nel caso di specie, per la quasi totalità agli anni '50, oggi richiedono sempre più incessantemente una rivisitazione interpretativa, proprio alla luce delle riforme e dell'elevazione al rango costituzionale dei principi già sanciti nei codici di rito⁸. Più specificatamente, l'inquadramento del principio del contraddittorio nell'ambito dei diritti costituzionali che rafforzano e caratterizzano il diritto alla difesa, induce a ritenere applicabili dette garanzie difensive, a ragion veduta, anche alle parti del processo costituzionale.

Il processo di dilatazione del quadro dei soggetti legittimati alla partecipazione ai giudizi celebrati dinanzi alla Consulta, come detto, pur registrando un considerevole incremento negli ultimi anni, ha origini più remote della novella costituzionale del 1999 e alla consacrazione costituzionale delle garanzie sul "giusto processo"⁹. Va premesso

confronto dialettico tra le parti, ma soltanto l'inderogabilità dell'effettiva ed eguale possibilità che il confronto si realizzi».

⁸ Si vedano, per tutte, la L. 11 marzo 1953, n. 87, (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, in G.U. 14 marzo 1953, n. 62) e la recente deliberazione 7 ottobre 2008, (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in G.U. 7 novembre 2008, n. 261), in particolare: l'art. 4. Interventi in giudizio. – 1. L'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri ha luogo con il deposito delle deduzioni, comprensive delle conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto. 2. Il Presidente della Giunta regionale interviene depositando, oltre alle deduzioni, comprensive delle conclusioni, la procura speciale rilasciata a norma dell'art. 3, contenente l'elezione del domicilio. 3. Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente. 4. L'atto di intervento di cui ai commi precedenti deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio. 5. Il cancelliere dà comunicazione dell'intervento alle parti costituite. Sul punto, cfr. P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 1996, p. 683 ss.; M. Siclari, *Il procedimento in via incidentale*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino 2007, p. 12 ss.

⁹ Un orientamento della Corte teso ad una estensione del contraddittorio nel giudizio costituzionale ai soggetti portatori di interessi diffusi e collettivi quali terzi intervenienti era stato auspicato da L. D'Andrea, *L'intervento di terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in V. Angiolini (a cura di) *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del Seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino 1998, p. 87 ss.; volendo, F. Perchinunno,

anzitutto che, in ordine alla nozione di “parte” nel processo costituzionale e alle modalità di accesso in via incidentale, essa va distinta dalla nozione di “parte” nei giudizi comuni, nei quali assume tale qualità solo il soggetto che promuove il giudizio per la tutela di un proprio diritto o interesse e colui nei cui confronti l’azione è formulata. Nelle more del giudizio, inoltre, è possibile l’integrazione di altri soggetti con interventi volontari, o su istanza di parte o per ordine del giudice (come nel caso del processo civile e amministrativo)¹⁰.

Secondo il costante orientamento della Corte, in base all’art. 25 della predetta legge n. 87 del 1953, n. 87 e all’art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell’ordinanza di rimessione¹¹; sicché la partecipazione si estende alle parti, pur se contumaci (attori, convenuti, ricorrenti, resistenti, controinteressati, intervenienti), costituite davanti al giudice comune prima dell’ordinanza di rimessione alla Corte, oltre ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato (come sancito dall’art. 23, comma 4, l. n. 87 del 1953), rimanendo precluso l’accesso innanzi alla Corte ai meri intervenienti non tempestivamente costituiti nella controversia davanti al giudice comune. La nozione più condivisa è quella di “parti sostanziali” intese, appunto, come quelle tra le quali è in corso la lite dalla quale trae origine la pregiudiziale di legittimità. Restava da verificare, pertanto, se le porte del giudizio costituzionale si sarebbero aperte ad altri soggetti diversi dalle parti della controversia nel corso della quale la pregiudiziale è stata sollevata, atteso che, come accennato, la selezione delle parti legittimate a partecipare al processo incidentale sulla legge per molti anni è stata caratterizzata dal principio di corrispondenza formale fra le parti del processo *a quo* e le parti del processo costituzionale. Tale indirizzo giurisprudenziale consolidatosi per oltre vent’anni, era ancorato ad una resistenza verso le sollecitazioni provenienti da una parte della dottrina volte ad aprire il ventaglio dei soggetti contraddittori e la partecipazione al giudizio costituzionale incidentale era consentita solo alle parti in causa.

Un indirizzo di maggior apertura si è registrato negli anni ’80 e ’90 del secolo scorso, con l’ingresso autorizzato a Corte di soggetti estranei al giudizio *a quo*, attraverso l’elaborazione di nuovi criteri tra cui la constatazione che, ove un’eventuale pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità eserciti un’influenza

Il principio del contraddittorio tra origini, fondamento costituzionale e attuazione, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Anno II, Cacucci, Bari 2009, p. 371 ss.

¹⁰ La disciplina normativa afferente alla corretta instaurazione del contraddittorio è dettata dagli artt. 23 e seguenti della legge n. 87/1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

¹¹ Sul punto, *ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 85 del 2017, n. 276 del 2016 (e allegata ordinanza letta all’udienza del 4 ottobre 2016), n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991.

diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere - secondo la stessa Corte - la mancata ammissione della costituzione, potrebbe dare luogo ad un giudizio direttamente incidente su situazioni soggettive, senza la possibilità per i titolari di “difenderle” come parti del processo stesso¹². Il processo costituzionale sembra subire una trasformazione da processo “senza parti” a processo che deve svolgersi alla presenza di tutti i soggetti titolari o rappresentativi di interessi che possono essere irrimediabilmente pregiudicati dall’eventuale pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità; si delinea un primo approccio in termini di “apertura” del processo costituzionale alla società civile in uno spirito di una maggiore «democratizzazione» del contraddittorio.

In tema di costituzione ed intervento in giudizio, relativamente alla fase introduttiva del giudizio di costituzionalità la Corte, secondo un orientamento consolidato, nel dichiarare inammissibili le costituzioni e gli interventi in giudizio effettuati tardivamente rispetto al previsto termine perentorio ha ribadito, in più occasioni, sia il principio della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità e quelle costituite nel giudizio principale, sia il principio della necessaria sussistenza di un interesse diretto alla soluzione della questione, non essendo sufficiente un mero interesse riflesso ed eventuale, rispetto al *thema decidendum*, a legittimare l’intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio a *quo*¹³.

Ed infatti, pur essendosi consolidato, in passato, il principio di inammissibilità dell’intervento in giudizio da parte di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto tra organi costituzionali – ancorché “interessati” alla risoluzione del giudizio costituzionale – si è gradatamente propagato l’orientamento che ha ritenuto di derogare a tale regola, nell’ambito delle controversie per conflitto di attribuzione tra organi parlamentari o Regioni avverso provvedimenti del giudice penale, in ragione del particolare interesse dell’interveniente. Tra le ragioni sottese al nuovo indirizzo condiviso progressivamente dalla Consulta, vi è anzitutto quella di non vedere compromessa la possibilità di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti, da parte del

¹² Il principio enunciato è espresso fra le altre, nelle sentenze Corte cost. 18 giugno 1992, n. 314 e 29 giugno 1992, n.315.

¹³ In tema di costituzione ed intervento in giudizio, relativamente alla fase introduttiva del giudizio di costituzionalità, la Corte, nel dichiarare inammissibili le costituzioni e gli interventi in giudizio effettuati tardivamente rispetto al previsto termine perentorio, ha frequentemente ribadito, come detto, sia il principio della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità e quelle costituite nel giudizio principale, sia il principio della necessaria sussistenza di un interesse diretto alla soluzione della questione, non essendo sufficiente un mero interesse riflesso ed eventuale rispetto al *thema decidendum*, a legittimare l’intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio a *quo*. In tal senso, cfr. Corte Cost., ordinanza 6 marzo 2001, n.53, in *Giur. cost.*, 2001, p. 333; sentenza 4 luglio 2001, n. 210, *ivi*, 2001, p. 1895; sentenza 6 luglio 2001 n. 234, *ivi*, 2001, p. 2081; ordinanza 8 giugno 2001, n. 183, *ivi*, 2001, p. 1421.

soggetto che, nel procedimento penale originario (giudizio *a quo*), si trovi nella sua posizione processuale di parte civile¹⁴.

Particolare rilievo hanno assunto, sul punto, le motivazioni addotte dalla Corte costituzionale nella sentenza n.76 del 2001, nella quale si decise per l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio dalla parte civile costituita nel procedimento penale (*a quo*) per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa. Nel caso di specie, l'atto propulsivo del procedimento era rappresentato dal "decreto che dispone il giudizio", ritenuto dalla Regione ricorrente come invasivo delle proprie attribuzioni costituzionali in quanto, nella specie, la condotta incriminata si sarebbe sottratta al sindacato del giudice penale operando, per essa, l'immunità sancita dall'art.122, comma 4 Cost. In motivazione la Corte ha evidenziato come costante orientamento, avesse già affermato che nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non era consentito l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto, precisando che un simile orientamento era diretto «a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune»¹⁵.

La Consulta ha precisato, inoltre, che

la preclusione all'intervento si ricollega, dunque, all'esigenza di impedire che la controversia sulla menomazione, che si assume esser derivata dall'esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l'oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune: così da mantenere in capo ai soli contraddittori necessari – e non anche agli eventuali soggetti comunque "interessati" alla risoluzione del giudizio costituzionale – il potere di azione e di resistenza, e quindi il corrispondente potere di partecipare al procedimento davanti a questa Corte.

Il profilo che ha suscitato particolare interesse ed in ordine al quale è scaturito un quadro interpretativo complesso e articolato è quello connesso ai potenziali effetti di una decisione di inammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio costituzionale dalla parte civile. Infatti, nell'ipotesi in cui si rivendichi la sussistenza dell'eccezionale garanzia di non perseguibilità sancita dall'art.122, comma 4 Cost. e si neghi in radice, pertanto, il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito una lesione da una condotta "scriminata" dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte, in sede di conflitto, finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune. Ecco che la declaratoria di preclusione dell'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per compromettere la stessa possibilità, per la parte, di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti.

¹⁴ Corte cost., sentenza 23 marzo 2001, n. 76, in *Giur. cost.*, 2001, p. 488.

¹⁵ Si tratta dell'orientamento espresso nella sentenza Corte cost. 27 ottobre 1999, n. 426, nonché nel medesimo senso, *ex plurimis*, nelle pronunce Corte cost. 11 febbraio 1999, n.35, 13 luglio 1997, n.375 e 6 settembre 1995, n.419).

La rivisitazione operata dalla Consulta mediante i suindicati principi, fortemente innovativi rispetto all'orientamento conservatore e più restrittivo del passato, sembra convogliare nella conclusione che la scelta di "derogare" al principio di inammissibilità dell'intervento in giudizio da parte di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto, appaia ulteriormente avvalorata dalla circostanza che l'esigenza del contraddittorio – fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'art.111 Cost. – si rifletta anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato alla Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto "pregiudiziale", come quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire.

Ed infatti, il percorso interpretativo tracciato dalla Consulta è stato condiviso in svariate pronunce successive, ove è stato ribadito che anche se non è consentito, nei giudizi per conflitto di attribuzione, l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto¹⁶. In tali casi, la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento di soggetti, parti nel giudizio ordinario, nelle ipotesi in cui la decisione oggetto del conflitto sarebbe condizionata, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto¹⁷.

È questa la situazione che è stata riscontrata in numerosi giudizi, nei quali l'oggetto è stato ritenuto direttamente influente sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune.

Non sono mancate le critiche al suindicato orientamento di "apertura" operato dalla Corte in ordine ai diritti delle altre parti processuali; il fondamento di tali rilievi critici si è ancorato sia sul chiaro, inequivocabile e sintetico dettato normativo – sia pur di leggi risalenti agli anni '50 – oltreché, sul concreto pericolo che tale interpretazione "estensiva" potesse ingenerare un processo di dilatazione inarrestabile delle pretese processuali di altri soggetti ed enti cui la Corte potrebbe imbattersi.

Ad esempio, sempre nel giudizio per conflitto tra poteri – promosso, nella specie, dalla Camera dei deputati nei confronti di un'autorità giudiziaria – la Corte ha dovuto disattendere le aspettative di altri soggetti, dichiarando che non può essere invece ammesso ad intervenire il parlamentare imputato in procedimenti penali, che si ritenga leso dai provvedimenti giudiziari impugnati, dal momento che i diritti inerenti alla qualità di imputato, possono essere sempre fatti valere con gli ordinari strumenti processuali e non possono ritenersi trasposti in un giudizio nel quale deve decidersi solo in ordine alle denunciate lesioni delle attribuzioni costituzionali dell'Assemblea parlamentare ricorrente¹⁸. In sostanza, la Consulta ha ritenuto che sia in tema di

¹⁶ Corte cost., sentenza 5 giugno 2007 n. 195, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1886.

¹⁷ Corte cost., sentenza 14 ottobre 2005 n. 386, in *Giur. cost.*, 2005, 3812; Corte cost., sentenza 26 maggio 2004 n. 154, *ivi*, 2004, p. 1582; Corte cost., sentenza 23 marzo 2001 n. 76, *ivi*, 2001, p. 488.

¹⁸ Si tratta della sentenza della Corte cost. 6 luglio 2001 n. 225, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1974.

applicabilità dell'art.68 Cost., che nelle ipotesi di operatività dell'art.122 Cost., la difesa degli organi ed enti coinvolti nel processo costituzionale, debba ritenersi assorbente rispetto alle pretese difensive dei soggetti interessati (membri del Parlamento o consiglieri regionali).

Il dibattito ha assunto contorni sempre più ampi ed interessanti se si considera l'orientamento espresso dalla Consulta nella determinazione del quadro dei soggetti legittimati a partecipare al giudizio di ammissibilità dei referendum abrogativi. Sul punto, giova evidenziare, ma solo per sintesi, che il Giudice delle leggi ha intrapreso, quasi parallelamente al succitato indirizzo, un nuovo percorso interpretativo non privo di analogie, aprendo le porte del processo costituzionale anche a soggetti, enti e associazioni non legittimati dalle vigenti disposizioni normative – risalenti come detto alle leggi degli anni '50 – e, nello specifico, anche alle disposizioni di cui alla legge n.352/1970¹⁹. Il principio sotteso all'innovativo indirizzo giurisprudenziale si fonda sull'esigenza di tutela di diritti e interessi di cui possono essere portatori anche soggetti diversi dalle parti legittimate al giudizio referendario, ma nel caso di specie il richiamo al principio del contraddittorio non ha assunto il carattere prioritario nella scelta operata dalla Consulta.

L'accennato orientamento attestante la rivisitazione, in senso estensivo, del principio del contraddittorio e dei criteri di accesso e partecipazione ai giudizi costituzionali, ha generato dubbi se il rispetto delle regole processuali possa entrare nell'opera di bilanciamento della Consulta, oppure se i profili siano tra loro incomparabili. L'analisi sui profili attuativi del principio del contraddittorio nell'ambito della giustizia costituzionale costituisce, infatti, un richiamo alla necessità del rispetto delle regole processuali, oltre alla costante tutela dei valori costituzionali; in tal senso, pur considerando che il processo costituzionale è stato concepito come espressione *sui generis* di giustizia, non può negarsi che esso debba recepire le regole che sovrintendono al processo comune, anche nei suoi istituti più classici (si pensi al diritto alla difesa, all'intervento delle parti e al correlato interesse di agire).

Si tratta di una spiccata peculiarità che si manifesta già dall'attribuzione, al Giudice delle leggi, di un potere normativo attraverso l'approvazione di norme integrative, facoltà che integra uno dei pochi casi in cui un giudice disciplina il proprio processo. Allo stesso modo, appare innegabile il margine più ampio riconosciuto alla Consulta nell'interpretare le regole processuali e soprattutto nell'integrare le stesse attraverso la propria giurisprudenza “creativa”; così va riconosciuta chiara originalità riveniente dalla c.d. “autodichia” e dalla titolarità di una giurisdizione domestica.

Ciò posto, la rivisitazione del principio in esame operata dalla stessa Consulta, attesta che esistono alcuni limiti che, se oltrepassati, priverebbero le regole processuali della loro connaturata essenza: il rischio paventato è che si possa scalfire la

¹⁹ Legge 25 maggio 1970, n. 352, “Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”, in G.U. n. 147 del 15 giugno 1970.

legittimazione all'interno del sistema, di un organo come la Corte costituzionale che fonda gran parte della sua legittimazione proprio sulla presenza di regole processuali e sul rispetto delle medesime. Infatti, la configurazione che l'Assemblea costituente intese attribuire all'attività della Consulta e l'evidente assonanza e, sia pur parziale, idea di "successione" di funzioni con i giudici comuni (si pensi al passaggio dalla giurisdizione "diffusa" a quella "accentrata"), rafforzano la visione di un diritto processuale costituzionale che si conforma alla giurisdizione. Le decisioni cui la Consulta è pervenuta, anche nell'ottica evolutiva, sono state contrassegnate dall'esigenza di temperare e bilanciare i principi costituzionali, nel rispetto del delicato equilibrio tra ordinamento giuridico e valori costituzionali²⁰.

3. L'intervento di terzi nel giudizio costituzionale, tra i temi maggiormente discussi dalla dottrina costituzionalistica italiana e oggetto di copiosa giurisprudenza costituzionale è stato recepito dalle Norme integrative deliberate in data 8 febbraio 2020²¹. L'adozione di queste norme integrative ha differenziato in maniera netta ed

²⁰ In ordine al costante lavoro di bilanciamento operato dalla Corte costituzionale, si rinvia a: A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 99; Id. *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss.

²¹ Delibera 8 gennaio 2020, Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale», (in G.U. Serie Generale n.17 del 22-01-2020). Preziosi contributi esegetici sono stati offerti da: G.P. Dolso, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 621 ss.; Id., *La modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: una prima applicazione*, in *Quad. cost.*, 2, 2020, p. 398 ss.; A. D'Atena, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"*, *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2 luglio 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*, ivi; P. Ridola, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020; M. Luciani, *Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *"Interventi di terzi e «amici curiae» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali"*, Atti del Seminario, Roma, 18 dicembre 2018, Coll. Corte costituzionale, 2020; A. Vuolo, *Il contraddittorio*, cit., p. 433 ss.; G. L. Conti, *La Corte si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, p. 96; A. Iannuzzi, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, p. 13 ss. In dottrina è stato osservato come il fondamento costituzionale di questa tipologia di intervento si rinvenga nei primi due commi dell'art. 111 Cost. i quali riconoscono ed enunciano i principi del giusto processo ossia contraddittorio tra le parti, parità delle armi, terzietà ed imparzialità del giudice. La dialettica, quindi, risulta essere l'elemento essenziale e proprio di ogni processo, anche del processo alla legge nel quale un contraddittorio ampio può contribuire (anche) a differenziare la logica decisionale del giudice costituzionale da quella politico-discrezionale dell'organo parlamentare il cui prodotto legislativo è sotto giudizio. Da ciò deriva che il terzo si trovi dinnanzi ad un bivio rispetto al quale deve decidere se assumere la qualità di parte e quindi spiegare intervento oppure presentare una memoria quale *amicus curiae*. Si tratta di una conseguenza diretta e immediata dell'elasticità della figura dell'*amicus curiae* la quale comprende sia portatori di veri interessi sia interventi "senza interesse". Cfr., altresì, A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 227; A. Pugiotta, *Per un'autentica dialettica alla Corte. Note a margine del seminario promosso a*

inequivocabile l'intervento di un terzo dall'istituto *dell'amicus curiae* evidenziando la sostanziale differenza di legittimazione in capo ai due soggetti.

Nella prima ipotesi, il terzo spiega il proprio intervento al fine di vedersi garantito il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*; egli, infatti, è un soggetto portatore di un diritto soggettivo qualificato e potenzialmente suscettibile di essere pregiudicato dalla decisione assunta dal Corte. Nella seconda ipotesi, l'*amicus curiae* è un soggetto che non assume la qualità di parte. in quanto presta il proprio contributo per mettere in luce aspetti rilevanti per la definizione del giudizio.

Il fondamento costituzionale di questa tipologia di intervento può rinvenirsi nei primi due commi dell'art. 111 Cost. che riconoscono ed enunciano i principi del giusto processo, del contraddittorio tra le parti, della parità delle armi e della terzietà ed imparzialità del giudice. La dialettica, quindi, assume ancora una volta un ruolo essenziale e peculiare di ogni processo, anche di quello costituzionale, nel quale un contraddittorio ampio può contribuire (anche) ad ampliare il quadro di valutazione e la logica decisionale del giudice delle leggi.

La delibera in esame si colloca in seno alla stagione di "apertura" della Corte e di approvazione di alcune rilevanti modifiche strutturali del processo costituzionale per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale. La codificazione di una giurisprudenza in tema di interventi di terzi si configura appunto nell'apertura a qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e a qualunque soggetto istituzionale che potrà presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza "sul campo", soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme. L'istituto degli *Amici curiae* e la facoltà di audizione di esperti di altre discipline, poi, è reso peculiare nella facoltà attribuita alla Corte di convocare esperti di chiara fama di altre discipline per ricevere contributi su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame. La Corte recepisce sia alcune tra le sollecitazioni dottrinali, sia il dato numerico rappresentato dalle numerose richieste di partecipazione di vari esponenti della società civile molto spesso oggetto di declaratoria di inammissibilità.

Palazzo della Consulta, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 364; T. Groppi, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta online*, 1, 2019, p. 139. In base a questo "doppio binario" anche il contraddittorio dovrebbe essere distinto in contraddittorio in senso ampio e in senso stretto. Il primo dovrebbe essere informato ad una logica flessibile e riservato ai soggetti interessati a contribuire alla funzione della Corte quale custode della legalità dell'ordinamento mediante l'introduzione di deduzioni giuridico-costituzionali pertinenti alla causa, veicolate attraverso la modalità meno formale dell'*amicus curiae*. Il secondo invece deve informarsi alla logica propria e vincolante del contraddittorio costituzionale e realizzato nei confronti delle parti del giudizio principale nonché ai soggetti titolari di interessi simili (art. 3, l. 87/1953). Cfr., sul punto, A. Pugiotto, *Per un'autentica dialettica*, cit., p. 361 ss.; C. Masciotta, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, n.1, 2020, p. 205. Si rammentano i rischi menzionati in precedenza e di conseguenza l'auspicio è che la Corte costituzionale adotti le opportune cautele nell'ammettere detti interventi.

Con la modifica delle Norme integrative dell'8 gennaio 2020 la Corte ha aperto il processo costituzionale alle suindicate innovazioni, in linea con la sua giurisprudenza, affermando che nei giudizi in via incidentale, possono intervenire – oltre alle parti del giudizio a *quo* e al Presidente del Consiglio dei ministri (e al Presidente della Giunta regionale, nel caso di legge regionale) – anche altri soggetti, terzi, sempre che siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio. Inoltre, mutuando la prassi di altri paesi, ha introdotto l'istituto degli *Amici curiae*, prevedendo che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio²². Nella medesima occasione, la Corte ha altresì previsto la possibilità di convocare esperti di chiara fama, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline.

Apportando modifiche alle precitate norme integrative per i giudizi davanti a se stessa, la Corte costituzionale ha infatti sancito (art. 4-ter) che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti ai processi in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio. Tali soggetti non assumono però la qualità di “parte” nel processo costituzionale, né dispongono dei relativi poteri e, per di più, le opinioni scritte (“per un massimo di 25.000 caratteri, spazi inclusi”) sono ammesse solo nei limiti in cui offrano «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità». La decisione si allinea, come detto, a quanto avviene dinanzi alle Corti supreme e ad altre Corti costituzionali di altri Paesi, aprendo così

²² La figura giuridica rievoca, sia pur con differente incidenza del ruolo, quella del mondo giudiziario anglosassone e dei singoli paesi di common law, in cui all'istituto corrisponde una sua diversa elaborazione sia sistematica che disciplinare. La forma più estesa e dettagliata è quella statunitense, con una duplicità di modi di intervento dell'“*amicus curiae*”, potendo questi operare incidentalmente al processo o per chiamata diretta della corte con l'obbiettivo di collaborare con la corte per un fine superiore di giustizia, evitandole errori nella decisione. Più frequentemente, la corte conferisce all'“*amicus*” un incarico peritale, che può essere anche quello di dare un parere squisitamente giuridico, raramente l'intervento serve ad offrire elementi essenziali per una puntuale valutazione della corte (morte dell'imputato, carattere collusivo dell'azione, difetto di giurisdizione della corte). Vi è poi, forse, una sorte di analogia con il “*consiliarius*” romano, che interveniva nel processo su richiesta del magistrato al fine di consigliarlo secondo il proprio libero convincimento ma sempre nell'obbiettivo rispetto dei principi di diritto. La “versione” americana di *amicus* si manifesta come contrassegnata dall'esplicazione di una “interessata” funzione difensiva; si tratta di una veste processuale assunta per conto proprio o in rappresentanza di altra persona o di un gruppo di persone, in virtù di un “interesse” tuttavia collimante con quello superiore di giustizia della corte. Infatti, la collaborazione fornita alla stessa corte per l'emissione di una sentenza obbiettivamente corretta è finalizzata dalla circostanza, del tutto strumentale, che solo attraverso il conseguimento di tale corretta pronuncia si ottiene non solo, ed in via diretta, giustizia nel caso in questione, ma anche, seppure in modo indiretto, la soddisfazione del particolare interesse portato avanti dell'“*amicus*”. Cfr., sul punto, G. Criscioli, *Amicus curiae*, in *Enc. giur.*, II, Treccani, Roma 1988, p. 15 ss.; Id., *Amicus Curiae*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, I, 1973, p. 187 ss.

all'ascolto di soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative.

La Corte ha previsto, inoltre, nel nuovo art.14-bis, la previsione della facoltà di convocare “esperti di chiara fama”, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline, estendendo la partecipazione degli stessi esperti alle singole camere di consiglio, al cospetto delle parti processuali. A tal proposito, la Corte può convocare, con ordinanza, un'apposita camera di consiglio al fine di ascoltare, sul punto, gli esperti: le parti, con l'autorizzazione del Presidente, potranno poi formulare domande agli stessi esperti. È stato anche osservato che questi esperti costituiscono una sorta di contrappeso “tecnico”, in tal senso rivolto verso l'“anima giurisdizionale” della Corte, ponendosi in una veste per certi versi di carattere “peritale”, avvalorata dalla facoltà di porre domande agli esperti che sembra allinearsi al cd. “esame dei periti”.

In ottemperanza, poi, al nuovo articolo 4-bis che disciplina, con portata innovativa, le modalità di accesso agli atti del giudizio, da parte dei terzi intervenienti, nei giudizi in via incidentale proposti da un giudice comune nel corso di un giudizio civile, penale o amministrativo, potranno intervenire – oltre alle parti di quel giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri (al Presidente della Giunta regionale, nell'ipotesi di legge regionale) – anche altri soggetti, sempre che siano titolari di un “interesse qualificato”, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio, i quali potranno eventualmente essere autorizzati ad accedere agli atti del processo costituzionale anche prima dell'espletamento dell'udienza.

Lo strumento dell'ascolto della società civile, peraltro, è stato già da tempo accolto nelle questioni afferenti all'ammissibilità del referendum abrogativo – prendendo le mosse, in sede giurisprudenziale, dalla sentenza n. 226/2000, per consolidarsi ulteriormente con le pronunce emanate nel 2005 in sede di valutazione circa l'ammissibilità referendaria della legge 40/2004 – in termini di maggiore valorizzazione dell'aspetto oggettivo del giudizio sulle leggi e del valore costituzionale di questo tipo di processo, esponendo, specie nelle decisioni che trascendono i confini dell'incidentalità, al rischio di essere pienamente coinvolta nell'agone politico, offrendo il destro a «critiche strumentali che potrebbero indirizzarsi verso i suoi verdetti»²³.

La Corte sarà dunque chiamata necessariamente a recepire il nuovo rapporto fra giustizia costituzionale e pluralismo sociale con il giusto equilibrio, preservando l'indipendenza di giudizio e la natura del processo costituzionale, la cui peculiarità è di avere una scansione temporale breve e contenuta, ben lungi dal processo comune²⁴. Si

²³ In tal senso, A. Ruggeri, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020.

²⁴ Si rinvia alle considerazioni di cui alla *nota 3*) e ai frequenti richiami operati alle precitate sentenze nn.16/2008, 31/2000 e alle pronunce da n. 45 a n. 49 del 2005, ove era stata ribadita la necessità di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una

colto, inoltre, nella citata delibera, l'intento di rafforzare un carattere insieme autorevole e popolare nella società italiana, qui con gli strumenti dell'«apertura, trasparenza e legittimazione»; non sarebbe casuale, in tal senso, che si sia verificato in un periodo di maggiore fragilità della politica e di reiterata “supplenza” del giudice delle leggi, in materie di grande complessità politica e rilevanza sociale (per tutte il “fine-vita” e l'ordinamento penitenziario)²⁵.

Tra i primi provvedimenti decisori attuativi della delibera 2020 si colloca l'ordinanza n. 37 del 2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità della richiesta di intervento formulata dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, organismo rappresentativo della categoria giornalisti e come tale preposto alla tutela di «tutti gli interessi pubblici, oggettivamente immanenti, della categoria professionale» e portatore di «un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»²⁶. Alla base dell'accennata declaratoria, la circostanza che il giudizio principale aveva ad oggetto un procedimento penale a carico di due giornalisti la cui successiva eventuale condanna penale avrebbe comportato «specifiche conseguenze in ordine all'avvio dell'azione disciplinare» che spetta, per competenza, allo stesso Consiglio. Con l'occasione, i giudici della Consulta hanno ribadito come non fosse sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, una «posizione di rappresentanza professionale o istituzionale» occorrendovi la sussistenza di un nesso accertato tra lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* e la posizione dell'interveniente, alla luce del nuovo art. 4-ter «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».

Presi in esame i due istituti, l'intervento di terzo è ammesso laddove il giudizio tra le parti coinvolga direttamente un diritto del terzo di cui si ammette l'intervento, mentre per il tramite dell'*amicus curiae* vengono tutelati interessi che sono meritevoli di esser presi in considerazione, ma non tali da giustificare l'intervento del loro latore quale parte in causa. Il confine può apparire sottile, sotto altro profilo, tanto da far emergere una correlazione tra i due profili di innovazione del recente deliberato dalla Corte (intervento del terzo e *amicus curiae*) se si pensa che nelle ipotesi in cui la funzione di rappresentanza collettiva svolta da una formazione sociale non integra un «interesse

scansione temporale definita»; sia nuovamente consentito rinviare a F. Perchinunno, *Il principio del contraddittorio*, cit., p. 1078.

²⁵ Si veda, sul punto, S. Finocchiaro, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”: la Consulta ammette le opinioni scritte degli “amici curiae” e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020; anche P. Ridola, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020.

²⁶ Corte cost., ord. n. 37 del 10 febbraio 2020, in *G.U.* 4/03/2020 n.10. Per una disamina puntuale della pronuncia e del ruolo del sindacato, quale *amicus curiae*, in seno al processo costituzionale, si v. O. Razzolini, *La partecipazione del sindacato al processo costituzionale, (per i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori)*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2020, p. 7 ss.

qualificato» tale da legittimarne l'intervento nel processo in qualità di parte, può consentirne la partecipazione in qualità di *amicus curiae*, con espressa facoltà di presentare un'opinione scritta alla Corte stessa.

Sembra potersi cogliere nel caso dell'*amicus curiae*, quale soggetto o ente privo dei poteri che spettano alla "parte" che entra a Corte semplicemente previa titolarità di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità in esame, una sorta di soluzione "alternativa" (subordinata) rispetto alla richiesta di intervento di terzo, per la quale occorre la sussistenza di un collegamento qualificato tra la posizione soggettiva dell'interveniente e quella dedotta nel giudizio *a quo*, in una forma più somigliante al processo amministrativo dove è consentito che associazioni private senza personalità giuridica possano agire a tutela di «interessi di categoria» o «interessi collettivi» sulla base di una verifica della loro rappresentatività rispetto all'interesse azionato²⁷.

In altra interessante decisione, la n.164 del 2020, avente ad oggetto la valutazione della domanda di intervento della parte pubblica e l'audizione di "esperti di chiara fama" ai sensi dell'art. 14-bis delle citate norme integrative la Corte, con ordinanza 27 febbraio 2020, ha applicato lo strumento istruttorio appena introdotto, "offrendo inevitabilmente alcuni prime, significative, indicazioni, sulle caratteristiche dell'istituto di nuovo conio", tra cui alcune zone d'ombra come il rapporto tra lo strumento dell'audizione degli esperti e l'istruttoria tradizionale. La Corte ha per la prima volta fatto ricorso all'art.14-bis e alla facoltà di procedere alla convocazione di "esperti di chiara fama", procedendo alla loro convocazione e audizione in camera di consiglio senza però illustrare le ragioni in base a cui ha deciso di fare ricorso all'audizione piuttosto che una istruttoria ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative emanate il 7 ottobre 2008 (in G.U. 7 novembre 2008, n. 261), tramite assunzione di mezzi di prova²⁸. La scelta operata dalla Corte ha generato perplessità in ordine ai

²⁷ Per tutte, cfr. C. Stato, 18 novembre 2013, n. 5451.

²⁸ Si tratta della sentenza Corte cost., 11 giugno 2020, n.164, con analitica disamina di G.P. Dolso, *La Corte costituzionale tra "posizioni organizzative di elevata specializzazione" e dirigenza pubblica: la prima volta degli "esperti di chiara fama" in una decisione che non convince*, in *ambientediritto.it*, 4, 2020, p. 1259 ss.; Id., *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021. Ulteriori dubbi attengono al procedimento di selezione degli "esperti". Quella che emerge è una assoluta assenza di giustificazione della scelta, mentre potrebbero essere indicati elementi in grado di giustificare la scelta, anche con riferimento alla preparazione dell'esperto sul punto in discussione (si potrebbe immaginare la allegazione del curriculum vitae dell'esperto). Nella pur articolata motivazione della sentenza non emerge alcun elemento relativo al contenuto dell'audizione. L'impressione è che l'audizione non abbia influito in modo particolare sulla decisione, a meno di non ritenere che in realtà ciò sia accaduto ma la Corte non ne abbia dato atto nella motivazione. In ogni caso l'esperimento di questo mezzo istruttorio non ha lasciato alcun segno nella motivazione della sentenza e questo non pare un dato né positivo né promettente. Per una disamina dei poteri istruttori della Corte costituzionale, cfr.: A. Cerri, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, n.2, 1998, p. 1335 ss.; M. Chiavario, *Intervento*, in A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Giappichelli, Torino 2002, p. 343 ss.; J. Luther, *Intervento*, in

profili correlati al principio del contraddittorio, in considerazione della maggiore estensione delle garanzie dell'istruttoria tradizionale (art. 12) – mediante la quale il coinvolgimento delle parti è maggiore e comporta anche il deposito del materiale istruttorio, con facoltà delle parti di prenderne visione – rispetto all'art. 14-bis che prevede l'audizione degli esperti in camera di consiglio, con la partecipazione delle parti costituite, con l'unica facoltà di rivolgere domande. La questione sollevata dal T.A.R. Lazio in qualità di giudice *a quo* si è presentata come un'occasione che la Corte avrebbe potuto cogliere per delineare meglio i profili processuali dello strumento dell'audizione degli esperti, anche alla luce dell'assenza di una traccia probatoria dell'esito dell'audizione, atteso che la videoregistrazione rimane ad uso esclusivo della Corte, senza neanche una menzione nella parte motiva, tale da consentire di cogliere la sua effettiva necessità e funzionalità rispetto alla parte decisoria del provvedimento.²⁹

Ne scaturisce, dunque, un'ulteriore conferma del fatto che «l'osservanza della disciplina processuale, unitamente al rigore nell'applicazione di essa, rappresentano irrinunciabili fonti di legittimazione della stessa funzione della Corte costituzionale»³⁰.

4. La richiamata delibera dell'8 gennaio 2020 che ha disposto alcune modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale, si colloca in una stagione di «apertura» della Corte.

L'introduzione dell'istituto degli *amici curiae* e la possibilità di ascoltare esperti di altre discipline si pone in scia alla codificazione operata dalla giurisprudenza costituzionale in materia di interventi di terzi. Come evidenziato, la Corte ha previsto che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza “sul campo”, soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme; nel contempo, la stessa Corte potrà convocare esperti di chiara fama di altre discipline per ricevere apporti su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame.

A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *ivi*; M. D'Amico, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 1991, p. 357 ss.; Id., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, p. 366 ss.; M. Nisticò, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, *ibidem*; T. Groppi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano 1997, p. 19 ss.; M. Luciani, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, n.4, 1987, p. 556 ss.

²⁹ G.P. Dolso, *Note sulla sentenza*, cit. Ulteriori dubbi attengono al procedimento di selezione degli “esperti”. Quella che emerge è una assoluta assenza di giustificazione della scelta, mentre potrebbero essere indicati elementi in grado di giustificare la scelta, anche con riferimento alla preparazione dell'esperto sul punto in discussione (si potrebbe immaginare la allegazione del curriculum vitae dell'esperto).

³⁰ G.P. Dolso, *Note sulla sentenza*, cit.

Numerose ed immediate sono state le richieste di partecipazione di vari esponenti della società civile, prima ancora che i termini dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni lo consentissero, sicché la pronta e immediata recezione di tutte le novità processuali introdotte nel gennaio 2020 da parte dei soggetti interessati, sembra porsi a conferma di un cambiamento già avvenuto nel segno dell'apertura della Consulta, anche sul piano processuale.

Il quadro di sintesi in merito all'apertura partecipativa dell'attività processuale e all'integrazione del contraddittorio induce a numerose riflessioni:

il processo, sia esso costituzionale o di altra natura, non è un'azione esclusivamente bilaterale, che si svolge e si esaurisce nel rapporto parti necessarie/giudice, ma contiene una vocazione pluralistica che travalica le parti del processo, toccando e coinvolgendo interessi che spesso hanno destinatari plurali...consentire la partecipazione al procedimento di soggetti formalmente estranei, ma sostanzialmente coinvolti, contribuisce alla ricerca della decisione giusta, non in sé ma quanto più ampiamente accettabile sotto il profilo sociale e credibile sotto il profilo giuridico³¹.

Di contro, non va sottaciuto che un'apertura del contraddittorio a maglie fin troppo larghe, rischierebbe di vulnerarne la posizione di organo di garanzia, trasformando il processo costituzionale in una sorta di "giurisdizione parallela" al sindacato giurisdizionale del giudice naturale o al più che il giudizio costituzionale possa trasformarsi, in alcune ipotesi, in una sorta di seconda istruttoria legislativa, dopo quella compiuta in seno ai due rami del Parlamento³².

Le risposte emergeranno dalla prassi applicativa e non può escludersi che la Corte voglia preservare una certa speditezza del giudizio che potrebbe, invece, essere rallentata proprio da un'eccessiva partecipazione alla camera di consiglio in cui saranno ascoltati gli esperti. Il dato certo è quello dell'apertura della giustizia costituzionale alla società civile, ma occorrerà, parimenti, un intervento esegetico da parte della Corte per preservare il processo costituzionale da una proliferazione smodata di soggetti, con il rischio verosimile di una vera e propria alterazione della natura e della stessa funzione della Corte.

Come spesso accade, la linea di pensiero più equilibrata e ragionevole dovrebbe indurre, tuttavia, ad un necessario, sia pur delicato bilanciamento, tra le esigenze di ampliare il contraddittorio e comunque la partecipazione al processo costituzionale e quella di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita»³³.

³¹ Così, M. Calamo Specchia, *L'integrazione del contraddittorio*, cit., p. 23.

³² Sul punto, le considerazioni conclusive di A. Vuolo, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali*, cit., p. 433.

³³ Si tratta di un principio richiamato a più riprese dalla Consulta; per tutte, cfr. Corte cost., sentenza n. 3 febbraio 2000, n.31.