GdP
GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L. MADAU, *LE FORME DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL PROCESSO COSTITUZIONALE. I POTERI DELLA CORTE COSTITUZIONALE NELLA "DISCIPLINA" DEL GIUDIZIO IN VIA INCIDENTALE*, EDITORIALE SCIENTIFICA, NAPOLI, 2025, V-538

RECENSIONE[*]

ELENA BINDI, ELENA MALFATTI[**]

SOMMARIO: Parte I. – 1. Alcuni spunti sulla struttura del Volume. – 2. Qualche considerazione più analitica sulla parte del Volume dedicata al contributo della "Corte-giudice" (allorché ha inciso sull'accesso al giudizio in via incidentale) al diritto processuale costituzionale. – 3. Dal contributo della "Corte-giudice" a quello della "Corte-legislatore" (che ha inciso sull'accesso al processo costituzionale, ovvero sul contraddittorio). Tra consolidamento apparente e sottili innovazioni. – Parte II. – 1. Premessa: le fonti e il valore dell'Archivio Bracci. − 2. Il «pro memoria» del 21 dicembre 1955 e l'urgenza della regolamentazione. – 3. La costituzione del comitato e l'avvio dei lavori preparatori. − 4. Il progetto personale di Bracci: struttura, fonti di ispirazione e carattere provvisorio. − 5. Le «Considerazioni preliminari»: la filosofia ispiratrice del progetto. − 6. I singoli articoli del progetto: il metodo prudente di Bracci e le sue proiezioni future. – 7. Il progetto del comitato di coordinamento e i lavori collegiali fino all'approvazione finale. – 8. Bracci, architetto consapevole di una giurisdizione senza precedenti.

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Elena Bindi è Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Siena; Elena Malfatti è Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Pisa. La recensione, frutto di stretta collaborazione, è riferibile per la Parte I ad Elena Malfatti, per la Parte II ad Elena Bindi. Il lavoro risulta così strutturato, all'esito di un seminario di presentazione del Volume recensito, svoltosi presso l'Università degli Studi di Siena il 17 febbraio 2026; nel corso del seminario, le due autrici della recensione si sono soffermate su aspetti diversi del Volume, coprendone in tal modo l'intero perimetro.

Parte I.

1. *Alcuni spunti sulla struttura del Volume*

Conoscendo Lorenzo Madau da molti anni, ed in particolare dai tempi in cui il giovane Autore di questa bella monografia frequentava il dottorato di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Pisa, credo sia opportuno sottolineare, anzitutto, come il Volume rappresenti un pregevole sviluppo della tesi di dottorato, già in sé per vero significativa, rappresentando il diritto giurisprudenziale costituzionale tema elettivo del nostro Autore fin dal 2018[1], ispirato – come fu – dalle letture dei lavori di Alessandro Pizzorusso, indiscusso Maestro della Scuola pubblicistica pisana.

La scelta del tema, culminata nell'elaborato di tesi dal titolo "*Il diritto processuale costituzionale giurisprudenziale*", con un sottotitolo che evidenziava ulteriormente il ruolo decisivo della giurisprudenza nella conformazione della disciplina "vivente" del giudizio in via incidentale, aveva già una sua piena ragion d'essere, considerata anche la (relativa) scarsità di contributi dottrinali sul tema dell'autoregolamentazione della Corte, o comunque il loro apparire in qualche modo "di nicchia'[2]. Il Volume che qui viene recensito è stato pubblicato a quattro anni circa di distanza dalla discussione delle tesi, e mostra naturalmente un affinamento importante e ulteriore, sul piano della struttura. In termini molto generali, il libro di Madau è capace a mio avviso di evitare almeno due rischi: il primo, quello di (finire per) rappresentare

[1] Come ricorda Lorenzo Madau nel volume di E. MALFATTI, R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando ALESSANDRO PIZZORUSSO a 10 anni dalla scomparsa*. *Testimonianze delle ex dottorande e degli ex dottorandi*, in corso di pubblicazione per i tipi della Pisa University Press, l'intero 2018, nei suoi vari incontri dottorali, fu contrassegnato dal ricorrere del tema, caro ad Alessandro Pizzorusso, del diritto giurisprudenziale, approfondito tanto dalla prospettiva degli ordinamenti di *civil law* che da quella dei sistemi di *common law*; e il convegno i cui Atti sono pubblicati nel volume *Ricordando ALESSANDRO PIZZORUSSO. Il diritto giurisprudenziale,* Pisa, 2020, segnò l'evento conclusivo di quel ciclo tematico. In vista di tale occasione, confrontandosi con Roberto Romboli e riprendendo le tante, brillanti intuizioni contenute nel celebre saggio A. PIZZORUSSO, Stare decisis *e Corte costituzionale*, in G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1971, spec. 55 ss., Madau iniziò a occuparsi del "diritto giurisprudenziale" della Corte in materia processual-costituzionale, a cui dedicò la propria relazione a quel convegno.

[2] Oltre al classico lavoro di S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, rammenterei qui alcuni articoli dottrinali, nei momenti soprattutto immediatamente successivi alla doppia riscrittura delle norme integrative (es. E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Dir. società*, 2009, 113; P. RIDOLA, *Editoriale. "La Corte si apre all'ascolto della società civile"*, in *Federalismi*, 2020, n. 2; o ancora articoli su profili peculiari (es. N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 672/1907: l'inutilità del processo amministrativo e l'anacronismo di un processo costituzionale "senza codice"*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide per il futuro*, Pisa, 2018, 227). Tra i volumi collettanei, direi anzitutto P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno di Imperia, 12 e 13 maggio 1995, Torino, 1996; A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario di Pisa, 26 ottobre 2001, Torino, 2002); ancora, in tempi più recenti, M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021, Napoli, 2023; oppure, sia pur più marginalmente, G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Atti del Convegno di Como, 26 e 27 maggio 2023, Napoli, 2024, "*tra riserve di legge dimenticate e norme integrative attivissime*", come scrive con efficacia Nicolò Zanon, a mo' di introduzione.

l'ennesimo contributo sul tema della Corte costituzionale e il suo processo, ovvero sulla fruizione delle categorie processuali da parte della Corte, che la porti ad esprimere, a seconda dei casi, più un'anima "giurisdizionale', o più invece un'anima "politica'[3]; il secondo rischio che si correva era quello di limitarsi, in buona sostanza, all'esame dei singoli istituti caratterizzanti il giudizio in via incidentale, plasmati anche alla luce dell'apporto della Corte, sia attraverso le norme integrative, sia in via di prassi. Nel volume, invece, vi è molto di più, da questo ultimo punto di vista, e assai d'altro, rispetto al primo.

Nel capitolo iniziale, il potere di autoregolamentazione della Corte viene dall'Autore perfettamente inquadrato nel sistema delle fonti del diritto, o meglio nel microsistema delle fonti che disciplinano l'organo di giustizia costituzionale, oltre a trovare un pregevole e amplissimo inquadramento storico e comparatistico[4]. Credo sia da ritenersi del tutto opportuna la scelta di Madau di focalizzarsi su questo primo aspetto, a 70 anni dalla prima stesura delle norme integrative, talmente è intrecciata la disciplina, legislativa, regolamentare e di prassi, che diviene davvero importante riprendere consapevolezza delle partizioni; l'Autore compie, fra l'altro, un utilissimo "esame in negativo" della l. 11 marzo 1953, n. 87, che restituisce contezza di una disciplina laconica, per vari istituti, o addirittura assente nella legge medesima.

Mi limito qui a segnalare, esemplificativamente, un paio di spunti emergenti dai lavori del Comitato composto dai giudici Azzariti, Bracci e Jaeger, incaricato di predisporre un progetto di regolamento procedurale[5], nel senso *di prevedere* espressamente una norma integrativa volta a disciplinare la pregiudiziale (intesa come autorimessione[6]), oppure nel senso *di non prevedere* l'intervento di terzi[7]. Ebbene, le due scelte della Corte, in una fase ulteriore dei lavori preparatori delle norme integrative del 1956, di *lasciar cadere la prima ipotesi di previsione*, come pure quella di viceversa *confermare il silenzio* del Comitato sull'eventuale apertura del contraddittorio a soggetti diversi da quelli contemplati dalla legge, vengono lette oculatamente da Madau in senso affatto dissonante, come potrebbe di primo acchito apparire; ma piuttosto – all'opposto

[3] R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017.

[4] I riferimenti comparatistici, accennati nel primo capitolo, tornano in realtà nel secondo, e sono comunque più ampi di quanto potrebbe sembrare, scorrendo semplicemente l'indice del volume.

[5] Indicazioni più analitiche sul progetto si ricavano dalla riflessione sviluppata nella Parte II di questa *Recensione*; v. *infra*.

[6] A p. 112 Madau spiega infatti come l'art. 15 del progetto Bracci ricollegasse la possibilità di decidere questioni di costituzionalità in via officiosa alla presenza di una pregiudizialità stretta, a sua volta ricorrente quando ciò fosse stato «necessario per pronunciare sulla questione principale di sua competenza». Invece, la giurisprudenza costituzionale ha fatto ricorso alla tecnica dell'autorimessione, sia pure in via eccezionale, per rispondere a esigenze eterogenee e non tutte sempre rigidamente riconducibili a un nesso di stretta pregiudizialità-necessarietà.

[7] A. p. 107, ricordando le parole del relatore Bracci, Madau sottolinea come il silenzio della Corte circa la possibilità che ulteriori soggetti potessero intervenire nei giudizi in via incidentale fosse, in realtà, un silenzio non "ostativo", bensì "permissivo": nel senso che si preferì non prendere posizione in sede normativa, al riguardo, proprio al fine di lasciare «libero campo alle future interpretazioni della Corte». Anche se lo stesso relatore aggiungeva che l'aver disciplinato la sola ipotesi di interventi di cui all'art. 25 della legge n. 87/1953 «lascia(sse) intendere che si propende(va) per un'interpretazione restrittiva».

– come consapevoli decisioni della Corte, che avrebbero lasciato così sostanzialmente impregiudicate le successive valutazioni dell'organo di giustizia costituzionale circa i principi di diritto processuale da applicare a momenti non essenziali del processo (o che non apparivano immediatamente come tali), evitando irrigidimenti che avrebbero potuto pregiudicare l'apprezzamento di esigenze emergenti dalla prassi.

Questa parte del lavoro lascia perciò emergere un *caveat* che tornerà nel Volume, divenendo anzi un vero e proprio filo rosso del ragionamento dell'Autore, nella convinzione che la struttura, i caratteri, la "filosofia" delle norme integrative rimarranno in gran parte immutati, nel corso del tempo (p. 173); con una Corte che avrebbe scelto di farne un uso contenuto, rinunciando alla possibilità di dare alla luce un vero e proprio regolamento di procedura, e privilegiando piuttosto un corpo snello, agile e incompleto di norme processuali, che lasciasse così ampi spazi ad operazioni di integrazione attraverso la giurisprudenza.

Madau passa infatti, nel secondo capitolo, ad un esame accurato del ruolo, o meglio del peso assunto dal diritto giurisprudenziale nel giudizio in via incidentale; emergerà infine, dal terzo capitolo, una riflessione molto analitica sulla fisionomia delle norme integrative, sulla loro capacità di consolidare, oppure di innovare, un determinato orientamento giurisprudenziale, ed un esame delle riforme anche recenti che le hanno caratterizzate, fino al 2022. Con una sottolineatura importante, infine, dell'innovativo strumento del decreto presidenziale a carattere normativo, in pochissimi anni acquisito stabilmente alle fonti del diritto processuale costituzionale; con una riflessione, dunque, che finisce per delinearsi come contrappunto ideale alle pagine iniziali sul microsistema normativo sulla giustizia costituzionale, un microsistema unico, e incomparabile rispetto ad altri settori dell'ordinamento, dal quale l'Autore aveva preso le mosse. Ad alcune osservazioni più specifiche sul secondo e sul terzo capitolo, senza pretesa di esaustività, e con l'obiettivo di formulare qualche sollecitazione all'Autore, sono pertanto dedicate le riflessioni che seguono.

2. *Qualche considerazione più analitica sulla parte del Volume dedicata al contributo della "Corte-giudice" (allorché ha inciso sull'accesso al giudizio in via incidentale) al diritto processuale costituzionale*

Di fronte ad un uso, dicevamo, "contenuto" delle norme integrative, Madau si prefigge, anzitutto, un obiettivo di analisi empirica del contributo della Corte-giudice, allorché con la propria giurisprudenza assume una veste che tende a "toccare" la veste della Corte-legislatore, pur senza adottare, formalmente, alcuna norma integrativa. Da tale punto di vista, il tema dell'accesso al giudizio in via incidentale è ritenuto paradigmatico dall'Autore, giacché la quasi totalità degli istituti, delle regole e delle nozioni processuali inerenti a tale fase risulterebbero, nella loro conformazione concreta, frutto dell'apporto decisivo fornito dagli orientamenti giurisprudenziali della Corte (p. 336): vi sarebbe stata, infatti, una sorta di delega implicita, nelle fonti sulla giustizia costituzionale, per *adattare* la disciplina processuale alle esigenze specifiche

che solo la prassi avrebbe potuto chiarire. Fra tali esigenze, l'Autore rinviene dapprima un obiettivo di allargamento delle maglie dell'accesso al giudizio in via incidentale; poi quello, per certi versi conseguente, di ridurre il peso della gestione di un numero altrimenti troppo elevato di cause; e ancora l'altro, a sua volta collegato, del c.d. ri-accentramento del giudizio di costituzionalità. Lasciando comunque sempre la Corte, a disposizione della propria autoregolamentazione in via giurisprudenziale, inalterati margini di discrezionalità e adattamento in concreto (esemplare direi, sotto questo aspetto, e qui aggiungo una notazione personale, l'"invenzione" a metà degli anni "90 del secondo Millennio, e poi la "revisione" nel 2015, della regola processuale in tema di interpretazione costituzionalmente conforme[8]).

Forse in questa parte del lavoro, mi permetterei di sottolineare, manca un riferimento a qualche altro rivolo giurisprudenziale, o quantomeno la motivazione della scelta di campo di dedicarsi prevalentemente al tema dell'accesso, pur inteso in senso ampio, al giudizio della Corte avrebbe potuto essere ulteriormente arricchita. Altrimenti detto, potrebbe esservi il viatico per un ulteriore contributo dell'Autore, giacché sarebbe interessante un supplemento di riflessione soprattutto sul tema delle tecniche decisorie progressivamente messe a punto dalla Corte costituzionale[9]: in questo ambito, infatti, pur molto frequentato dalla dottrina[10], le finalità perseguite dalla Corte risultano molto meno chiare o comunque meno lineari degli obiettivi suddetti, e almeno a me sembrerebbero tutt'oggi abbastanza opache; la Corte persegue vari obiettivi di «politica giurisdizionale», scrive Madau (pp. 339 e 341), tramite l'ampio spazio di autoregolamentazione di cui può godere la sua giurisprudenza, ma questo spunto potrebbe venire approfondito in una prospettiva che cerchi di mettere per così dire a sistema le tecniche di giudizio di nuovo conio[11].

Fra l'altro, non è del tutto da trascurare come l'autoregolamentazione giurisprudenziale delle tecniche decisorie abbia per certi versi ceduto il passo alle norme integrative, più precisamente nel 2008, con riguardo alle due ipotesi della manifesta inammissibilità e della restituzione degli atti al giudice *a quo*; pronunce che se la Corte

[8] La letteratura è vastissima; mi limito a ricordare, fra i lavori di G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006, e *La (parziale) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità* costituzionale, in *Consulta online*, 2016, n. 2.

[9] Le scelte in punto di manifesta infondatezza, un possibile esito del giudizio in via incidentale che invece è normato, sia nella legge n. 87/1953 (art. 26) che nelle n.i. (art. 11) riguardo alla sede in cui discuterne e conseguentemente decidere, sarebbero – a giudizio di Madau – meno ricche di spunti interessanti; ma sappiamo che il confine tra ordinanze di manifesta infondatezza e ordinanze di manifesta inammissibilità si è mostrato talvolta assai labile; e considerando che da ultimo riaffiorano più diffusamente nella giurisprudenza costituzionale i provvedimenti di natura processuale, potrebbe tornare in auge anche una riflessione in merito. Voglio tuttavia sottolineare come, in questa stessa parte del Volume, gli eventuali vizi delle notifiche delle ordinanze di rimessione portino Madau ad evidenziare apprezzabili e non del tutto noti aspetti di dettaglio, come pure a riguardo del tema delle preclusioni e decadenze intervenute per cause non imputabili alle parti.

[10] Fra le opere pubblicate di recente, e a mero titolo indicativo, si possono menzionare i volumi di S. ARU, *Le più recenti tecniche decisorie della Corte costituzionale e il loro impatto sulle prerogative del legislatore*, Torino, 2025; M. RUOTOLO (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, 2025.

[11] L'approfondimento in questione risulterebbe utile anche come contrappunto rispetto ad un elemento che emergerà, *infra*, al par. III.3, laddove evidenzierò un caso di applicazione duttile del diritto "auto-impostosi" dalla Corte, ovvero del diritto codificato nelle n.i.

si orienta ad adottare possono venire assunte – al pari della manifesta infondatezza – in camera di consiglio (salvo l'attivismo delle parti e degli altri soggetti indicati nell'art. 4 n.i., che potrebbero indurre la Corte a disporre comunque l'udienza pubblica: art. 11 n.i.). Ed è altresì singolare, da un certo punto di vista, o così mi è parso, che al termine del capitolo secondo Madau alluda a quelle stesse tecniche decisorie che aveva deciso previamente di non esaminare (o comunque, ad alcune di esse), invocando una sistematizzazione dei criteri che portano la Corte a scegliere l'una o l'altra tecnica, per allontanare i dubbi di una eccessiva politicità della Corte stessa (p. 353); sintomatico forse, questo fraseggio, di un'esigenza avvertita dallo stesso Autore di approfondire l'intricato tema.

Comunque, in questa parte del volume dedicata prevalentemente all'accesso al giudizio in via incidentale, direi che soprattutto il rapporto tra pregiudizialità costituzionale e pregiudizialità comunitaria, per come impostato dalla Corte, per un verso andrebbe aggiornato, alla luce delle importantissime novità emerse a far luogo dalla sent. n. 181/2024 in avanti[12]; e, per un altro verso, viene a offrire un vero e proprio banco di prova alla riflessione complessiva dell'Autore: perché in tale ambito la Corte non riesce a determinare una "regola" per il remittente, neppure una regola di stampo giurisprudenziale; dovendosi piuttosto accontentare – in buona sostanza – di indicare una mera facoltatività, per il giudice *a quo*, di scegliere l'una o l'altra strada[13], di sottoposizione della peculiare questione che interroghi ad un tempo il dettato costituzionale e quello unionale, alla Corte costituzionale oppure alla Corte del Lussemburgo. Con altre parole, potremmo dire che qui manca la stessa autoregolazione di tipo giurisprudenziale, evidenziandosi un'aporia, una difficoltà non da poco, nel complessivo impianto dei poteri di autonormazione del nostro organo di giustizia costituzionale[14].

Più in generale, sulla "coerenza" degli orientamenti processuali della Corte, il nostro Autore non pare troppo critico (si esprime infatti nei termini di una sua "ragionevole coerenza'), e riprendendo l'insegnamento di illustri Maestri del diritto costituzionale (p. 347 e ss.), a partire da Carlo Mezzanotte[15], parrebbe accogliere in

[12] Anche questo tema è setacciato, ormai, dalla dottrina; cfr. AA.VV., *Dibattito. A quarant'anni dalla sentenza La Pergola, n. 170 del 1984. Paradigma sempre valido, o simbolo di un assetto ormai superato dei rapporti tra ordinamento interno e dell'Unione?*, in *Giur. cost*., rispettivamente 2025, n. 6 e 2026, nn. 1 e 2.

[13] La Corte, *obtorto collo*, lascia infatti la scelta in mano al giudice comune, non potendo certo imporre la priorità della pregiudiziale costituzionale; come aveva provato a fare, peraltro, con la sent. n. 269/2017, presto corretta nell'impostazione, anche forse per le rimostranze manifestate *medio tempore* dalla Corte di giustizia, dalla sent. n. 20/2019; il dato è notorio, non appesantisco dunque la trattazione da tale punto di vista.

[14] In materia appaiono importanti, da ultimo le riflessioni di F. VIGANÒ, *Il ruolo della Corte costituzionale come giudice europeo*, in *Quad. cost*., 2026, 137, secondo il quale la Corte in sostanza ha portato il diritto dell'Unione all'interno della giurisprudenza costituzionale, con una scelta strategica, necessaria per assicurarsi la concreta possibilità di partecipazione a un dialogo collettivo; ma lo ha fatto semplicemente attribuendo al giudice comune la facoltà di ottenere una pronuncia con efficacia *erga omnes*, sulla base di valutazioni che resteranno affidate all'apprezzamento di costui.

[15] C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo,* in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale,* Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, 69.

sostanza il punto di vista di Enzo Cheli[16], secondo il quale gli adattamenti operati dalla Corte sarebbero stati resi necessari dall'incompletezza del modello iniziale, oltreché favoriti dalla sua elasticità; senza certamente al contempo dimenticare Leopoldo Elia[17], per il quale, piuttosto, sarebbero serviti *standard* di comportamento, per offrire prospettive di certezza – ai giudici e ai cittadini – circa l'uso di mezzi processuali che assumono un grandissimo rilievo anche sul piano sostanziale. Qui si innesta una ulteriore mia osservazione, o meglio una vera e propria domanda all'Autore: proprio perché il giudizio in via incidentale ha assunto nel tempo un carattere più "soggettivo', come si usa dire, volto cioè alla garanzia dei diritti fondamentali, non sarebbe stato tanto più necessario codificare i comportamenti della Corte, tramite le norme integrative? Si rischia altrimenti un paradosso: per tutelare i diritti e scongiurare le zone franche della giustizia costituzionale, la Corte ha forzato alcune delle proprie "regolarità processuali', salvo poi però evidenziare il bisogno di nuovi canoni di giudizio[18]. Detto più semplicemente: se la Corte sa di tutelare i diritti fondamentali, anzi talvolta esplicitamente lo rivendica, dovrebbe avvertire anche l'esigenza di una maggiore prevedibilità del proprio processo, rispetto a quando favorisce invece, in altre sedi di giudizio, le dinamiche della forma di governo o della forma di Stato.

3. *Dal contributo della "Corte-giudice" a quello della "Corte-legislatore" (che ha inciso sull'accesso al processo costituzionale, ovvero sul contraddittorio). Tra consolidamento apparente e sottili innovazioni*

Altre sollecitazioni all'Autore derivano da qualche considerazione sul capitolo terzo del Volume: se si riconosce, infatti, che i temi dell'accesso al giudizio in via incidentale e quello del contraddittorio sono legati[19], con una qualche approssimazione si potrebbe forse dire che, mentre con l'autoregolazione processuale di matrice giurisprudenziale la Corte ha inciso sull'accesso al giudizio in via incidentale, invece con l'autoregolazione normativa, alla luce anche delle recentissime modifiche alle norme integrative (2026) che naturalmente Madau non ha potuto apprezzare, la Corte ha inciso – e sta incidendo – sull'accesso al processo davanti a se stessa, dunque sulla

[16] E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone,* in *Quad. cost.,* 2019, 780.

[17] L. ELIA, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Giudizio "a quo"*, cit., 98.

[18] In effetti, ma questa è una personale considerazione, proprio nel frangente che collega la prima e la seconda riscrittura delle n.i. (2008 e 2021) si è apprezzato il c.d. riaccentramento, nella prospettiva *anche* della tutela dei diritti fondamentali: una prospettiva che è emersa a partire dalla ridefinizione del ruolo della Cedu nel giudizio sulle leggi (sentt. nn. 348 e 349/2007); poi, attraverso l'elasticizzazione del canone della incidentalità nei giudizi sulla materia elettorale (sentt. nn. 1/2014 e 35/2017); ancora, sul piano della mitigazione del rigore imposto al giudice *a quo* in punto di interpretazione adeguatrice (sent. n. 221/2015 e ss.); infine con il summenzionato, nuovo intendimento in ordine alla doppia pregiudizialità, costituzionale ed eurounitaria (sent. n. 269/2017 e ss.).

[19] O meglio, il significato di accesso può essere diversamente declinato, alla luce della sua poliedricità: si può parlare, cioè, di accesso come attivazione di un giudizio in via incidentale, ma anche di accesso come partecipazione al processo davanti alla Corte, una volta che il giudizio in via incidentale sia stato correttamente attivato.

seconda fase del giudizio in via incidentale; forse avvertendo davvero quell'esigenza di canoni più definiti del proprio giudizio di cui si accennava poc'anzi, e che i consociati potrebbero fra l'altro apprezzare (intravedendosi così un terzo significato di accesso, inteso come accessibilità all'organo alla giustizia costituzionale e alle sue decisioni).

Da questo punto di vista, se la riscrittura delle norme integrative datata 2008, che per alcuni autori[20] aveva rappresentato un'occasione persa per strutturare maggiormente il processo – e tuttavia per Madau era stata un'occasione "persa non involontariamente", premendo piuttosto alla Corte operare soltanto un coscienzioso e mirato *restyling* (p. 369) – l'ulteriore intervento di autonormazione degli anni 2020-2022 appare a mio avviso più consistente e significativa. Si pensi infatti all'introduzione dell'istituto dell'*amicus curiae*, affrontato nitidamente ancora da Madau, con il quale la Corte decisamente ha innovato il quadro delle proprie regole; ma si rifletta soprattutto – per quel che preme maggiormente qui evidenziare – all'istituto dell'intervento di terzi, con il quale invece la Corte sembrava aver consolidato un precedente orientamento giurisprudenziale che, come spiega benissimo l'Autore, risaliva all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, ed era stato poi codificato già nel 2004 (con un nuovo art. 4 delle n.i., al quale la Corte ha aggiunto ulteriormente un art. 4-*bis* nel 2020, divenuto l'art. 5 nel testo del 2021).

Rispetto al silenzio non "ostativo", bensì "permissivo" dei lavori preparatori delle norme integrative del 1956, cioè al fatto che il progetto Bracci preferì inizialmente non prendere posizione sul tema dell'intervento di terzi proprio al fine di lasciare «libero campo alle future interpretazioni della Corte» (p. 386), Madau evidenzia con efficacia come la Corte abbia finito per consolidare una «sfuggente nozione pretoria» (p. 390), quella dell'interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio dell'aspirante interventore nel giudizio di costituzionalità; ovvero la nozione di un interesse individualizzato, riconoscibile in quanto l'esito del giudizio sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente[21]. Si tratta di una configurazione severa, spiega l'Autore, che in effetti fino a tempi molto recenti ha portato in concreto all'ammissione di pochi casi, ed è stata confermata ad esempio (nello stesso anno in cui iniziava la più recente stagione di riscrittura delle norme integrative) dall'ord. n. 271/2020, in tema di maternità surrogata:

[20] M. D'AMICO, *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*, Atti del Convegno di Milano, 9 e 10 giugno 2017, Napoli, 2018, 10 ss. L'Autrice, come evidenzia Madau a p. 369, si riferiva soprattutto alla disciplina dell'istruttoria, dell'intervento di terzi e degli effetti temporali delle pronunce della Corte.

[21] Con l'ord. n. 37/2020, richiamata dall'Autore a p. 393, la Corte ammette l'intervento del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti (CNOG), rispetto ad una questione in tema di diffamazione a mezzo stampa; a tale organismo viene riconosciuto un interesse qualificato ad intervenire, perché possedeva e possiede poteri disciplinari, verso i giornalisti: esso poteva dunque avviare un'azione disciplinare nei confronti del giornalista che era imputato nel giudizio *a quo*, e che avrebbe pertanto potuto essere condannato penalmente, e poi anche in sede disciplinare. A meno che la Corte non pervenisse a dichiarare illegittime quelle previsioni penali oggetto del giudizio in via incidentale, come poi in effetti è avvenuto, perché la responsabilità disciplinare si agganciava, in questo caso, a quella penale. Ma i poteri disciplinari – come tali – del CNOG non sarebbero stati posti in discussione; dunque l'ammissibilità dell'intervento a mio avviso non è del tutto cristallina, in questa circostanza, o meglio è «sfuggente», proprio come scrive Madau.

di tale ordinanza ha assai discusso in dottrina[22], in quanto la Corte ha negato l'interesse ad intervenire della gestante, perché il giudizio *a quo* riguardava le posizioni del padre biologico e del padre di intenzione, e la gestante non era mai stata designata genitore del minore, né nell'atto di nascita in Canada né nei registri dello stato civile italiani; dunque sul piano formale ella non vantava alcuna posizione giuridica soggettiva, ma è evidente che dal punto di vista sostanziale avrebbe potuto portare un contributo al giudizio della Corte, in una materia fra l'altro eticamente sensibile.

E tuttavia, nel periodo recentissimo, l'istituto dell'intervento di terzi ha assunto una nuova e ulteriore curvatura processuale, nell'ambito peculiare del fine vita. Questa nuova curvatura si apprezza secondo Madau a partire dalla sent. n. 135/2024 (p. 408), ma a mio avviso – ancor più – con le sentt. nn. 66 e 132/2025. Infatti, nel 2024 la Corte aveva ammesso l'intervento di due donne affette da gravi patologie, che avevano presentato richiesta di verifica delle proprie condizioni di accesso al suicidio assistito, una duplice richiesta che era stata respinta dalle ASL competenti; ma la posizione giuridica soggettiva delle due signore sarebbe potuta cambiare, se la Corte avesse acceduto a un nuovo intendimento del presupposto della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale (introdotto, come noto, nella vicenda Antoniani-Cappato, con la sent. n. 242/2019), come in un certo senso è poi in effetti avvenuto, con la pronuncia del 2024 che rilegge il presupposto medesimo[23]. Le due donne, per vero, non si erano rivolte all'autorità giudiziaria, quando avrebbero potuto astrattamente farlo, dunque la fattispecie non ricalcava esattamente il figurino dell'art. 4 n.i. Non a caso, si coglie un eco piuttosto marcato, nell'ordinanza allegata alla pronuncia, dell'esigenza di assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività: quel diritto di difesa, *ex* art. 24 Cost., che era emerso nelle sentenze capostipite in questa materia, ovvero nelle sentt. nn. 429/1991 e 314/1992, nelle quali la Corte aveva sottolineato la necessità di consentire di difendere come parti le posizioni giuridiche soggettive sulle quali la successiva pronuncia avrebbe finito per incidere direttamente; quel diritto di difesa che la Corte torna a sottolineare fortemente nel 2024, evidenziando come l'evoluzione delle patologie comportasse il rischio di non consentire alle due signore, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni di fronte a un giudice.

Si va assai oltre, a mio modo di vedere, nelle vicende successive della sentt. n. 66/2025 (sempre in tema di suicidio assistito, e che Madau è riuscito a considerare, pur a pochi giorni dalla stampa del suo Volume) e della sent. n. 132/2025 (sul tema confinante dell'eutanasia, e successiva all'uscita del libro dell'Autore): qui la Corte, a ben vedere, ammette l'intervento di altre persone affette da gravi patologie, pur estranee al giudizio *a quo*, e per il solo fatto che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte (che estendesse ancora, eventualmente, l'area di non punibilità del suicidio assistito), sarebbe risultata contraria, in sostanza, alla percezione del diritto alla vita e della dignità di queste persone. Quindi, a me pare, la Corte si allontana vistosamente dalla previsione delle proprie norme integrative, ammettendo l'intervento dei terzi per

[22] *Ex multis*, R. ROMBOLI, *Nota di richiami a Corte cost., ord.. 18 dicembre 2020 n. 271*, in *Foro it*., 2021, I, col. 1128.

[23] Fra gli altri, V. DE GIOIA, *Suicidio assistito: la Corte Costituzionale ribadisce gli attuali requisiti e ne precisa il significato*, in *Riv. pen*., 2024, num. 9.

due motivi molto stringati: il primo, la questione di legittimità costituzionale coinvolgeva personalissime decisioni attinenti alla vita; il secondo, in ragione delle patologie da cui erano affetti gli intervenienti, essi avrebbero trovato nel giudizio della Corte l'unica sede in cui far valere il proprio *punto di vista*. Che cosa manca, dunque, per rientrare nella previsione delle norme integrative, come pure nel perimetro dell'art. 24 Cost.? Manca qualsiasi incidenza, diretta ma perfino indiretta, della pronuncia della Corte sulla posizione giuridica soggettiva degli interventori, che non avrebbero avuto nulla da temere – evidentemente – dall'estensione dell'area di non punibilità del suicidio assistito o dell'omicidio del consenziente (estensione che, fra l'altro, poi non vi è stata), non essendo certamente obbligati né obbligabili, costoro, a chiedere l'ammissione alle procedure di fine vita. Questa vicenda processuale mi sembra perciò sintomatica di una ancora differente prospettiva accolta dalla Corte; e probabilmente non a caso, nella pronuncia più recente di questo filone (sent. n. 132/2025), la Corte (per onestà intellettuale?) abbandona qualunque riferimento allo stesso diritto di difesa degli interventori.

In conclusione si tratta, a mio avviso, di un'ulteriore apertura giurisprudenziale all'intervento di terzi, troppo poco motivata e dunque insoddisfacente, ma davvero interessante dal punto di vista dell'indagine complessiva di Madau: oltre al fatto che la Corte sembrerebbe addirittura superare l'ampio "principio di utilità degli apporti al processo costituzionale" – che come ricorda Madau era già stato sostenuto autorevolmente da Massimo Luciani prima che entrasse in Corte[24] (e poi divenuto membro della Corte proprio a partire dal 2025) – viene qui ad evidenziarsi un singolare caso di applicazione duttile, per non dire derogatoria, del diritto processuale auto-imposto: non siamo cioè di fronte a un intendimento elastico del diritto etero-imposto alla Corte, come tale criticato o comunque discusso a lungo, e giustamente, dalla dottrina, laddove la Corte si allontani dalle poche previsioni di legge costituzionale e ordinaria che regolano il suo processo[25]. La vicenda in esame segna invece un passaggio ulteriore, un discostarsi della Corte dalle stesse norme integrative che sul punto avevano in realtà già effettuato una scelta, rispetto al silenzio della legge; questo scostamento avrebbe potuto pertanto risultare prodromico a un nuovo intervento di autonormazione della Corte, che da questo punto di vista invece non vi è stato, nella primavera del 2026; e colpisce anche il fatto che, nell'ultima relazione annuale sulla giurisprudenza della

[24] M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative,* in *Riv. AIC*, 2020, n. 2, 420, che riferisce il principio all'introduzione degli *amici curiae*, e ritiene dovrebbe essere applicato *a fortiori* (come in parte è effettivamente poi avvenuto con la novella delle n.i. del 2026) agli interventi dei terzi che abbiano subìto la sospensione impropria o siano parti di controversie *interamente* pregiudicate dall'esito del giudizio costituzionale.

[25] Il caso per antonomasia, sotto tale profilo, rimane quello della sent. n. 10/2015, che come noto ha manipolato pesantemente gli effetti temporali della pronuncia di accoglimento fissati dall'art. 136 Cost. nel combinato disposto con l'art. 30 della legge n. 87/1953, con riflessi peraltro sullo stesso carattere incidentale del giudizio costituzionale; si chiede pertanto se la sentenza costituisca un caso di «uso» oppure di «abuso» del diritto processuale costituzionale R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost*., 2015, 607.

Corte[26], il Presidente Amoroso non ne abbia accennato. È inevitabile, allora, chiedere al nostro Autore che cosa più precisamente ne pensi.

Parte II.

1. *Premessa: le fonti e il valore dell'Archivio Bracci*

Nell'ambito della sua approfondita ricerca sul potere regolamentare della Corte costituzionale in materia processuale, Lorenzo Madau dedica ampio e articolato spazio alla figura di Mario Bracci, giudice costituzionale che ricoprì un ruolo del tutto centrale nella redazione delle Norme integrative del 1956. L'autore sottolinea come questa centralità sia documentabile in maniera straordinariamente ricca grazie all'«Archivio Mario Bracci», conservato presso l'Archivio di Stato di Siena, che custodisce documenti di «grandissimo valore» appartenuti al professore senese – figura di «considerevole rilievo nelle vicende storiche degli anni del secondo dopoguerra e nella costruzione delle nuove istituzioni repubblicane» – e, in particolare, quelli relativi alla sua attività di giudice della Corte costituzionale (pag. 94).

Madau riconosce esplicitamente di essersi avvalso, nell'affrontare questo tema, dei contributi già offerti dalla dottrina precedente, che avevano già meritoriamente portato parte di questo materiale all'attenzione degli studiosi. Tuttavia, grazie a una consultazione diretta e sistematica delle carte dell'Archivio Bracci – resa possibile da un meticoloso lavoro di riordino e inventariazione da parte di Stefano Moscadelli, al momento della stesura della monografia tuttora in corso[27] – Madau ha potuto ricostruire in maniera più completa l'andamento dei lavori preparatori delle Norme integrative nelle loro varie fasi. La ragione di questa eccezionale ricchezza documentaria risiede precisamente nel fatto che Bracci ricopriva il ruolo di relatore e redattore principale delle Norme integrative: ciò fece sì che nel suo archivio personale sia rimasta traccia di quasi ogni passaggio che, dalla prima bozza, condusse fino al testo definitivo, comprese le osservazioni personali avanzate nel corso dei lavori dagli altri membri del collegio. I risultati di tale esame appaiono a Madau «di tutto rilievo», in quanto dimostrano la piena consapevolezza con cui la Corte del 1956 affrontò il compito di darsi regole processuali proprie, adeguate a una giurisdizione del tutto nuova e priva di precedenti nel panorama istituzionale italiano (pag. 95).

[26] G. AMOROSO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2025*, in *https://www.cortecostituzionale.it/annuario2025/pdf/Relazione_annuale_2025.pdf*.

[27] V. adesso *L'archivio di Mario Bracci. Introduzione e inventario*, a cura di S. Moscadelli, Ministero della Cultura, Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale, Direzione generale Archivi, Roma, 2025.

2. *Il «pro memoria» del 21 dicembre 1955 e l'urgenza della regolamentazione*

La partecipazione di Bracci alle vicende delle Norme integrative ha radici ancora più profonde di quanto la letteratura precedente avesse potuto rilevare, e precede addirittura la formale istituzione del comitato redattore. Madau segnala, con particolare attenzione, come già il 21 dicembre 1955 – vale a dire appena sei giorni dopo il giuramento dei giudici costituzionali, avvenuto il 15 dicembre – Bracci avesse redatto un documento intitolato «pro memoria», conservato tra le carte del suo archivio, in cui metteva nero su bianco una serie di punti ritenuti particolarmente urgenti e sui quali la Corte avrebbe dovuto discutere il prima possibile.

Il passaggio che Madau ritiene più significativo di tale documento è quello in cui Bracci affermava che non poteva «essere considerato senza preoccupazione l'immediato e rapido funzionamento della Corte, imposto dai brevissimi termini degli art. 25 e 26», con la sola disciplina processuale contenuta nella legge n. 87 del 1953 e nel «generico richiamo alla procedura dinanzi al Consiglio di Stato» (pagg. 95-96). Questa lucida e tempestiva presa di coscienza rivela, secondo l'autore, che la questione dell'inadeguatezza della disciplina processuale preesistente era già percepita da Bracci come uno dei problemi più gravi e urgenti da affrontare non in un secondo momento, non a Corte già avviata, ma immediatamente, prima ancora che l'organo avesse tenuto la propria prima udienza. La preoccupazione di Bracci non era meramente tecnica: egli comprendeva benissimo che il funzionamento di un organo del tutto nuovo, chiamato a esercitare una giurisdizione senza precedenti, dipendeva in larga misura dalla disponibilità di strumenti processuali adeguati, agili e immediatamente operativi.

Per ovviare a tale rischio, lo stesso Bracci proponeva nel «pro memoria» che venisse «nominata subito, sia pure in via confidenziale, una commissione che preparasse un progetto di regolamento per l'esercizio delle funzioni della Corte ai sensi degli art. 14 e 22», così da poterlo approvare rapidamente dopo la prima convocazione ufficiale (pag. 96). Madau sottolinea come questa proposta anticipasse di fatto, nei contenuti e nelle modalità, la decisione che poi sarebbe stata assunta dalla Corte nella sua prima seduta non giurisdizionale del 23 gennaio 1956, a testimonianza del fatto che l'iniziativa organizzativa di Bracci non si limitò alla fase esecutiva della redazione, ma si manifestò fin dal primissimo momento come una forza propulsiva determinante.

3. *La costituzione del comitato e l'avvio dei lavori preparatori*

La preoccupazione manifestata da Bracci nel suo «pro memoria» trovò piena eco nel collegio, come dimostra il fatto che i lavori preparatori relativi alle Norme integrative prendessero avvio già nella seduta della Corte del 23 gennaio 1956, fissata a soli due giorni dalla prima convocazione ufficiale dell'organo. Dal verbale di quella seduta, Madau ricava che su proposta del Presidente la Corte deliberò di avvalersi della facoltà, riconosciutale dalla legge, di integrare il regolamento di procedura del Consiglio di Stato. A tal fine fu costituito «un Comitato composto di tre Giudici:

Azzariti, Bracci, Jaeger il quale sottoporrà all'esame della Corte proposte in una delle prossime sedute» (ancora pag. 96).

L'autore descrive con precisione l'articolazione dei lavori del comitato. In una prima fase, ciascuno dei tre giudici si dedicò, per proprio conto, a predisporre un progetto di regolamento procedurale. Soltanto in un secondo momento il comitato, come Bracci stesso avrebbe poi ricordato nelle «Avvertenze» premesse al suo secondo testo coordinato del 5 marzo 1956, «con elementi tratti dai tre progetti personali, redasse un disegno di regolamento che fu sottoposto all'esame della Corte» (pag. 97). Madau fa notare che nell'Archivio Bracci non risultano documenti relativi ai progetti personali di Azzariti e Jaeger, mentre è possibile esaminare sia il testo del progetto personale di Bracci sia la versione unitaria e coordinata presentata dal comitato dei tre giudici alla Corte — «arricchita» dagli appunti manoscritti dello stesso Bracci, con cui il giurista senese aveva preso nota di quanto emerso dalla discussione collegiale, con tanto di riferimenti, qua e là, agli articoli e alle osservazioni dei due colleghi (pag. 97).

4. *Il progetto personale di Bracci: struttura, fonti di ispirazione e carattere provvisorio*

Il testo personale predisposto da Bracci recava un titolo significativo: «Norme provvisorie di procedura per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale». Due elementi, osserva Madau, meritano di essere subito sottolineati. Il primo è l'uso del sintagma «norme di procedura», che nel corso dei lavori verrà poi sostituito dalla dizione «norme processuali» (pag. 103), e infine da quella definitiva di «Norme integrative», scelta carica di un preciso significato sistematico che l'autore analizza con attenzione in altra parte del volume. Il secondo elemento è l'aggettivo «provvisorie»: esso rivelava chiaramente come, almeno in questa fase iniziale, l'intenzione di Bracci — e della Corte nel suo complesso — fosse quella di adottare il più rapidamente possibile un testo che permettesse di avviare l'attività giurisdizionale, con l'idea che, in un secondo momento e alla luce della prima esperienza pratica, esso sarebbe stato sostituito da un regolamento definitivo, di carattere più organico e completo. Questa stessa natura provvisoria era poi esplicitata nell'articolo finale del progetto (l'art. 21), il quale affermava *expressis verbis* che il regolamento sarebbe stato «sostituito a suo tempo dal regolamento generale per l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale di cui all'art. 14 della legge» (pag. 114).

Quanto alle fonti di ispirazione, Madau segnala come Bracci avesse fatto riferimento essenzialmente al codice di procedura civile, al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato (r.d. n. 642/1907) e al regolamento di procedura innanzi alla Corte dei conti (r.d. n. 1038 del 1933). Per l'articolo dedicato alla questione pregiudiziale di costituzionalità (l'art. 15 del progetto), Bracci si era invece ispirato alla Costituzione federale austriaca, una scelta, come si vedrà, di grande interesse sistematico.

5. *Le «Considerazioni preliminari»: la filosofia ispiratrice del progetto*

La parte più sostanziale e teoricamente densa della ricostruzione di Madau riguarda il contenuto della relazione illustrativa che Bracci aveva predisposto a corredo del suo primo progetto personale. Tale relazione – definita dall'autore già in via di premessa «estremamente illuminante» (pag. 97) per comprendere i criteri seguiti nell'impostazione del testo regolamentare – si componeva di alcune «Considerazioni preliminari» e di osservazioni sui singoli articoli della bozza. È alle «Considerazioni preliminari» che Madau dedica la maggiore attenzione, perché in esse si trova, secondo l'autore, la vera e propria chiave di volta per comprendere la natura e il significato delle Norme integrative nella loro fisionomia definitiva, ovvero il carattere «minimalista» del testo.

Bracci apriva, infatti, le sue considerazioni con un'affermazione di grande forza: «la formazione di un organico e completo regolamento di procedura si presenta particolarmente arduo e forse inopportuno allo stato delle cose» (pag. 100). La ragione di tale giudizio non risiedeva soltanto nell'urgenza dei tempi – pur presente come considerazione iniziale e contingente – ma in ragioni di carattere strutturale, che Madau definisce le vere motivazioni di fondo della scelta regolatoria. La Corte costituzionale, scriveva Bracci, era «una giurisdizione senza precedenti di notevole rilievo nella nostra esperienza processuale» e le sue «caratteristiche peculiari» si sarebbero rivelate in tutta la loro portata «soltanto alla prova dei fatti». A ciò si aggiungeva l'incertezza relativa ai limiti della competenza della Corte e alle «sorti dell'ordinamento regionale italiano», ancora tutt'altro che definite, il che rendeva difficile immaginare in anticipo quale sarebbe stato il peso pratico delle diverse materie di competenza dell'organo. Infine, vi era la considerazione – di grande lucidità tecnica – per cui «i limiti necessariamente angusti del potere regolamentare neppure si prestano a plasmare anticipatamente il processo in virtù d'intelligente opera legislativa» (ancora pag. 100). Per tutte queste ragioni, Bracci concludeva che una regolamentazione processuale ambiziosa e onnicomprensiva sarebbe stata «capace più di intralciare che di favorire il regolare svolgimento dell'attività del nuovo organo costituzionale». L'approccio, quindi, era deliberatamente «minimalista»: il progetto si componeva di soli ventuno articoli e Bracci annotava tra parentesi, con significativa auto-ironia, che essi «potrebbero essere anche ridotti» ulteriormente (pag. 101). Questa impostazione, sottolinea Madau, non verrà smentita dalla Corte nel corso dei lavori preparatori, che si mantenne strettamente fedele all'idea di adottare un testo composto di pochi articoli contenenti solo le disposizioni ritenute strettamente necessarie. Il numero complessivo degli articoli aumenterà fino a trentadue, ma non per una revisione della filosofia di fondo, bensì perché diverse disposizioni ritenute indispensabili dal collegio – in particolare quelle relative ai giudizi di legittimità in via principale e ai conflitti di attribuzione – erano del tutto assenti nel primo progetto di Bracci, che si era concentrato esclusivamente sui giudizi in via incidentale.

La seconda scelta metodologica di grande rilievo, illustrata da Bracci e attentamente analizzata da Madau, è quella di aver «accentuato gli aspetti di giurisdizione di diritto obiettivo propri della Corte costituzionale, pur col rigoroso rispetto dei limiti della potestà regolamentare della Corte stessa». Il relatore ne forniva esempi concreti tratti dal testo del suo progetto: la scarsa importanza attribuita ai «termini che riguardano l'attività processuale delle parti», così da favorire l'interpretazione di tali termini come ordinatori; la previsione che i mezzi di prova fossero ammessi «ad iniziativa del giudice, a spese dell'ufficio e per l'accertamento della verità dei fatti»; la scelta per cui l'inattività delle parti non avrebbe estinto il giudizio (pagg. 1011-102). Madau osserva che quasi tutti questi elementi verranno confermati dalla Corte nel testo finale, e che nei casi in cui la Corte se ne è discostata lo ha fatto in un'ottica di ulteriore rafforzamento, non di indebolimento, dei caratteri oggettivi del giudizio.

Il terzo e più importante criterio metodologico è quello che Madau indica come la vera «filosofia» ispiratrice delle Norme integrative: il regolamento «volutamente incompleto» e la formazione giurisprudenziale del diritto processuale. Si tratta di un passaggio che l'autore ritiene meritevole di essere riportato nella sua formulazione originale: Bracci scriveva che il regolamento era stato «lasciato volutamente incompleto, e senza riferimento a specifiche fonti processuali da utilizzarsi per analogia, al fine di lasciare il più vasto campo possibile al potere del giudice circa i principi di diritto processuale da applicare ai momenti non essenziali del processo innanzi alla Corte costituzionale», e che ciò avrebbe dovuto servire «alla formazione giurisprudenziale del regolamento, mezzo particolarmente adatto per assicurare l'adeguatezza della norma alle esigenze della pratica» (pagg. 102-103). Il testo poteva apparire più scarno e frammentario di quanto non fosse in realtà, ammetteva lo stesso Bracci, ma questo era dovuto al fatto che esso costituiva integrazione della legge n. 87 del 1953, che già conteneva diverse norme processuali, talvolta anche di dettaglio.

Madau sottolinea la profondità teorica di questa scelta: non si trattava di una lacuna involontaria o frutto di fretta, ma di una deliberata strategia regolatoria fondata sulla convinzione che le regole processuali di un organo del tutto nuovo e senza precedenti non potessero – e non dovessero – essere stabilite in anticipo e in modo rigido, ma dovessero invece emergere progressivamente dall'esperienza concreta dei giudizi. Particolarmente interessante appare, a giudizio dell'autore, l'analogia che Bracci tracciava tra autoregolamentazione per via normativa *ex* art. 22 della legge n. 87 del 1953 e autoregolamentazione per via pretoria: i due strumenti avrebbero incontrato, secondo il redattore, sostanzialmente gli stessi limiti, potendo entrambi operare *secundum* e anche *praeter*, ma mai *contra* le fonti costituzionali e la legge ordinaria n. 87. Questa equiparazione, nelle pagine di Madau, acquista un significato che travalica il dato tecnico: essa rivela come Bracci concepisse la futura giurisprudenza della Corte come una fonte normativa di rango non inferiore al regolamento scritto nella determinazione concreta delle regole del processo costituzionale.

6. *I singoli articoli del progetto: il metodo prudente di Bracci e le sue proiezioni future*

L'analisi che Madau conduce sui singoli articoli del progetto Bracci è ricca di spunti che illuminano, caso per caso, come quel metodo si traducesse in scelte concrete di tecnica regolatoria, e come molte di quelle scelte si siano rivelate di straordinaria lungimiranza alla luce dell'evoluzione successiva della giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento all'art. 1 (*trasmissione dell'ordinanza di rimessione*), Bracci spiegava la scelta di richiedere che il giudice *a quo* trasmettesse, unitamente all'ordinanza di rimessione, anche le relazioni di notifica dell'ordinanza stessa alle parti: dal momento che i termini processuali previsti dalla legge n. 87 decorrono dalle notificazioni dell'ordinanza e non dalla sua trasmissione, si voleva evitare il rischio di paralisi del giudizio nel caso in cui l'autorità giudiziaria avesse ritardato la notificazione o la trasmissione delle relative relazioni. La disposizione verrà in buona parte confermata nel testo finale come articolo di apertura.

Con riferimento poi all'art. 6 (*mezzi di prova*), già nella prima stesura del "progetto Bracci", questa disposizione si caratterizzava per un contenuto estremamente ampio, prevedendo che la Corte potesse disporre «tutti i mezzi di prova, noti al processo civile, che ritenga opportuni». Come annotava il relatore, «[q]uantunque i mezzi di prova non siano destinati ad avere larga attuazione pratica nei giudizi innanzi alla Corte, tuttavia la norma è stata redatta con particolare larghezza perché in astratto tutti i mezzi di prova possono rivelarsi necessari» (pag. 105). La Corte andrà ancora oltre nel testo finale (art. 12 delle Norme integrative), eliminando addirittura il riferimento ai mezzi di prova «noti al processo civile» e lasciando una formula ancora più aperta e flessibile: anche in questo caso, osserva Madau, la considerazione metodologica di Bracci fu non soltanto recepita ma radicalizzata dall'intero collegio.

Particolarmente istruttivo è il destino dell'art. 8 (*ordine di trattazione delle cause*), disposizione che prevedeva che la trattazione delle cause in udienza avvenisse sulla base di un rigido criterio cronologico, permettendo una deroga solo per «gravi ragioni», da motivarsi addirittura in apposita ordinanza (pag. 106). Si trattava di una previsione che andava in netta controtendenza rispetto alla filosofia generale del progetto – imporre alla Corte un meccanismo rigido è precisamente il contrario di ciò che il progetto si proponeva – e non stupisce, rileva Madau, che essa sia stata espunta dal testo già in sede di coordinamento con gli altri due giudici relatori. L'esperienza degli ormai quasi settant'anni di giustizia costituzionale dimostra, del resto, quanto gelosamente la Corte – e i suoi Presidenti in particolare – abbiano sempre tenuto a quel margine di discrezionalità nella gestione del ruolo delle cause, al punto che la dottrina ha descritto la Corte come «padrona assoluta dei tempi del suo giudizio» (pag. 107).

Una pagina significativa nell'analisi di Madau è quella dedicata all'art. 10 del progetto Bracci, relativo all'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Giunta regionale. Il relatore dava conto della scelta del «silenzio normativo», ossia di non aver voluto affrontare, «prudentemente», la questione degli interventi di ulteriori soggetti nel giudizio costituzionale, giustificando

questa opzione con l'opportunità di lasciare al riguardo «libero campo alle future interpretazioni della Corte». Con una notevole onestà intellettuale, tuttavia, Bracci aggiungeva di propendere personalmente «per un'interpretazione restrittiva» della possibilità di intervento dei terzi – ma di non aver ritenuto opportuno codificarla in una disposizione del testo, che avrebbe finito per irrigidirla di fronte a esigenze pratiche ancora imprevedibili (pagg. 107-108).

Madau rileva come questa scelta si sia rivelata «particolarmente lungimirante» alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva. Nei primi decenni di attività, la Corte adottò senza eccezioni un orientamento negativo circa la possibilità di intervento di soggetti diversi da quelli previsti dalla legge n. 87, in linea con la preferenza personale del relatore. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, tuttavia, la Corte ha iniziato progressivamente a rivedere questa posizione, aprendosi − per via giurisprudenziale, senza alcuna modifica normativa delle Norme integrative (almeno fino alla riforma del 2004) – all'intervento dei terzi. Il fatto che questo cambiamento sia stato possibile senza necessità di una revisione del testo regolamentare trova, secondo Madau, «un'autorevole sponda» proprio nel citato passaggio della relazione illustrativa di Bracci: la mancata disciplina dell'istituto era stata deliberatamente concepita come uno spazio aperto alla giurisprudenza, nella quale sarebbe stata rimessa la possibilità di seguire interpretazioni anche molto diverse tra loro, tutte egualmente ammissibili alla luce del voluto silenzio normativo (pag. 108).

Madau esamina anche due articoli del progetto Bracci − l'art. 12, comma 3, (*camera di consiglio*) e l'art. 14 (*pronuncia della sentenza*)−, che, significativamente, non trovarono seguito nei lavori preparatori, proprio perché andavano in direzione contraria rispetto alla metodologia di fondo del testo. Il primo, che prevedeva che, qualora le parti non fossero costituite e non vi fosse l'intervento del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale, la decisione avvenisse in camera di consiglio: una disposizione più rigida di quanto poi adottato nel testo finale, che avrebbe impedito il successivo mutamento di orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 210 del 1983, con cui la Corte ridefinì la posizione processuale del Presidente del Consiglio dei Ministri intervenuto tramite l'Avvocatura dello Stato. Il secondo, che imponeva alla Corte di pronunciare la sentenza «subito dopo la discussione», senza possibilità di rinvio – con l'intento dichiarato di «evitare che in difficili circostanze la Corte possa essere fatta oggetto di pressioni o possa indulgere al desiderio del rinvio» (pag. 109). Si trattava di un vincolo eccessivo, in palese contraddizione con quei criteri metodologici di fondo che lo stesso Bracci aveva enunciato, e il fatto che venisse scartato già in sede di coordinamento all'interno del comitato Azzariti-Bracci-Jaeger costituisce, per Madau, un'ulteriore conferma di come quella impostazione fosse stata pienamente condivisa anche dagli altri componenti del collegio.

Di particolare interesse è l'art. 15 del progetto (*questioni pregiudiziali di legittimità costituzionale*), dichiaratamente ispirato all'art. 140 della Costituzione federale austriaca del 1920, come modificato nel 1929, con cui si prevedeva la possibilità che la Corte giudicasse, anche d'ufficio, su questioni di legittimità costituzionale la cui risoluzione fosse pregiudiziale alla decisione sulla questione

sottoposta al suo esame. Bracci sosteneva che tale formulazione rispondesse a un «principio fondamentale delle nostre giurisdizioni speciali» e fosse «conforme alla nostra tradizione», e riteneva «logico ed armonico» che la Corte potesse conoscere in via pregiudiziale di norme dalla cui costituzionalità dipendesse il giudizio su quelle impugnate (pag. 111). Anche questa previsione verrà poi abbandonata nel corso dei lavori preparatori, ma prudentemente – e qui Madau svolge una delle sue analisi più interessanti – l'esigenza di cui essa si faceva carico non fu affatto disconosciuta: fu semplicemente rilasciata all'apprezzamento discrezionale della giurisprudenza costituzionale. Puntualmente, infatti, già nell'ord. n. 22 del 1960, a collegio quasi invariato rispetto a quello che aveva approvato le Norme integrative del 1956, la Corte si riconobbe la possibilità di ricorrere alla tecnica dell'autorimessione, in una motivazione logico-sistematica molto vicina a quella sostenuta da Bracci. L'art. 15 del progetto era forse, ammette Madau, uno strumento più diretto, ma la scelta di non codificarlo ha consentito alla Corte di utilizzare la tecnica dell'autorimessione con elasticità maggiore, non vincolata al nesso di stretta pregiudizialità-necessarietà che il testo proposto da Bracci avrebbe invece richiesto.

Anche l'art. 20 relativo alla rinunzia all'istanza di legittimità costituzionale quale causa estintiva del giudizio – che, pur con condizioni rigorose, avrebbe determinato l'estinzione del giudizio innanzi alla Corte – non trovò accoglimento. Il mancato seguito di questa previsione si inscrive, per Madau, in un'ottica di ulteriore rafforzamento di due connotati peculiari con cui la Corte intendeva all'epoca i giudizi in via incidentale: il loro carattere prevalentemente di diritto oggettivo e la loro tendenziale autonomia, una volta correttamente instaurati, rispetto alle vicende del giudizio principale.

Infine, vanno ricordati gli articoli 18 (*pubblicazione delle decisioni di rigetto*) e 19 (*correzione degli errori materiali*). In particolare, l'art. 18, che prevedeva appunto la pubblicazione anche delle decisioni di rigetto – in deroga a quanto previsto dall'art. 30 della legge n. 87, che disponeva la pubblicazione delle sole pronunce di accoglimento – sarà poi sostanzialmente confermato dal collegio. Bracci ne spiegava la *ratio* con argomento trasparente: poiché la legge dispone la pubblicazione di tutti gli atti di promovimento delle questioni di legittimità costituzionale, «rimarrebbe l'incertezza sulla sorte di quelle rigettate – e conseguentemente la pubblica incertezza sulla legittimità della legge – se non si desse notizia del rigetto» (pag. 114). L'art. 19 sulla correzione degli errori materiali, invece, era accompagnato da osservazioni in cui Bracci individuava tre elementi essenziali che la disciplina dell'istituto avrebbe dovuto garantire: la necessità di assicurare il contraddittorio, l'attribuzione del potere di deliberare sulla correzione al collegio e non al solo Presidente o giudice redattore, e la necessità di garantire all'ordinanza di correzione la stessa forma di pubblicità propria della decisione corretta.

7. *Il progetto del comitato di coordinamento e i lavori collegiali fino all'approvazione finale*

Dopo che ciascuno dei tre giudici aveva predisposto il proprio progetto personale, il comitato procedette alla redazione di un testo coordinato, che costituì la base di discussione per i lavori della Corte. Madau, che ha potuto consultare anche questo documento grazie alle carte dell'Archivio Bracci – nelle quali è presente una versione del testo con appuntate a mano le modifiche da apportarvi sulla base del confronto in sede di comitato, con riferimenti manoscritti alle osservazioni o alle disposizioni dei colleghi Azzariti e Jaeger – ricostruisce i principali elementi di novità che il testo congiunto introdusse rispetto al progetto personale di Bracci.

Il testo del comitato manteneva la stessa intitolazione «provvisoria» del progetto Bracci e seguiva una ripartizione in parte diversa, ma soprattutto ampliava il numero degli articoli a ventisette, dettando anche norme in tema di giudizi sulle leggi in via principale e di conflitti di attribuzione, assenti nel progetto personale. Era presente una nuova disposizione (l'art. 3) ispirata alla legge tedesca sul *Bundesverfassungsgericht*, che prevedeva che il Presidente, in sede di controllo di regolarità dell'ordinanza, qualora avesse constatato che la norma impugnata fosse già stata dichiarata incostituzionale con precedente sentenza, avrebbe dovuto convocare la Corte in camera di consiglio per dichiarare «cessata la materia del contendere»: disposizione peculiare che tuttavia verrà scartata dalla Corte quando inizieranno i lavori in seduta plenaria (pag. 116).

Madau sottolinea come dal confronto tra il testo congiunto e il progetto personale di Bracci emergano già alcune delle più significative modifiche che il successivo dibattito collegiale avrebbe poi confermato. In particolare, già in questa fase erano state espunte sia l'interpretazione restrittiva delle ipotesi di manifesta infondatezza che Bracci aveva legato alla sussistenza di un precedente giurisprudenziale, sia il riferimento alla mancata costituzione delle parti *unitamente* all'assenza dell'intervento del Presidente del Consiglio come presupposto per la riunione in camera di consiglio (pag. 117). Significativa è anche l'eliminazione, nel testo coordinato, della fitta rete di rinvii al codice di procedura civile per le comunicazioni e le notificazioni, presente nel testo congiunto Azzariti-Bracci-Jaeger: il testo finale dell'art. 5 delle Norme integrative sarà invece «estremamente asciutto ed essenziale», senza nemmeno un rinvio alle norme del codice di rito (pag. 116).

La Corte prese in esame il testo del comitato a partire dalla seduta del 10 febbraio 1956, discutendolo approfonditamente in numerose sedute sotto la direzione del Presidente De Nicola. Al termine di questa prima fase, nella seduta del 18 febbraio, il Presidente affidò espressamente a Bracci il mandato di «curare la revisione formale e il coordinamento degli articoli del Regolamento di procedura», disponendo che facesse pervenire ai colleghi copia del testo revisionato in vista di una discussione rapida e conclusiva (pag. 97). Le carte dell'Archivio Bracci – ancora una volta fondamentali – offrono un testo dattiloscritto del progetto coordinato dei tre giudici relatori con apposte a mano da Bracci stesso le modifiche emerse durante le discussioni in "plenaria",

consentendo così a Madau di ricostruire con precisione questo passaggio cruciale del processo di elaborazione.

Bracci procedette quindi a coordinare gli articoli approvati nelle varie deliberazioni della Corte, revisionandoli «tanto dal punto di vista tecnico giuridico, quanto da quello formale letterario», e il 25 febbraio inviò a tutti i giudici il nuovo testo – con a fronte quello deliberato dalla Corte non ancora coordinato, al fine di rendere più agevole il confronto – affinché formulassero osservazioni scritte. Molti giudici inviarono «accurati esami critici» e proposte di modifiche, sia formali sia sostanziali, anch'essi conservati nell'archivio Bracci (pag. 98). Sulla base di tutto questo materiale, la Corte affidò a Bracci il compito di predisporre un nuovo testo che tenesse conto delle proposte di modifiche formali, e di segnalare in margine a ciascun articolo quelle sostanziali per una successiva discussione collegiale. Bracci redasse così il testo del 5 marzo 1956, preceduto dalle «Avvertenze» che riassumevano l'andamento cronologico dei lavori e illustravano i criteri giuridici e letterali seguiti nella stesura. Presentato alla Corte, questo testo fu discusso a partire dall'8 marzo: la Corte approvò i criteri formali illustrati da Bracci, lo ringraziò per il lavoro svolto, e fu proprio in questa seduta che deliberò di mutare l'intitolazione dell'atto, scegliendo la denominazione definitiva di «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale». Tra l'8 e il 10 marzo la Corte approvò tutti gli articoli del nuovo progetto e diede incarico a Bracci di redigere il testo definitivo. Quest'ultimo, nell'ultima versione predisposta da Bracci, venne definitivamente approvato nelle sedute del 15 e del 16 marzo 1956 (pag. 99).

8. *Bracci, architetto consapevole di una giurisdizione senza precedenti*

L'immagine che emerge dalla ricostruzione di Madau è quella di un giurista che non si limitò a svolgere un compito tecnico, ma che fu il vero artefice di una scelta di sistema destinata a segnare profondamente il modo in cui la Corte costituzionale avrebbe governato il proprio processo per i decenni a venire. La scelta di un testo snello, aperto e deliberatamente incompleto – fondato sulla convinzione che le regole del processo costituzionale non potessero essere determinate in anticipo da un legislatore regolamentare che ancora non conosceva le esigenze della prassi – non fu una soluzione di ripiego dettata dalla contingenza dei tempi stretti, ma una precisa e consapevole strategia regolatoria che Bracci seppe argomentare con rigore nelle sue «Considerazioni preliminari» e che il collegio fece interamente propria, anzi spingendola talvolta ancora più in là di quanto lo stesso relatore avesse proposto.

Come Madau sottolinea nelle sue pagine conclusive sul tema, la piena conferma di questa filosofia si trova proprio nel confronto tra le disposizioni scartate e quelle accolte: quasi senza eccezioni, le norme che non trovarono seguito erano quelle che, in un modo o nell'altro, tendevano a irrigidire la procedura, a vincolare la Corte con meccanismi troppo stringenti, a chiudere anticipatamente spazi che la prassi avrebbe invece richiesto di lasciare aperti. Le norme accolte – e rafforzate – erano invece quelle che massimizzavano la discrezionalità della Corte, la sua libertà di adattare le proprie

regole processuali alle esigenze concrete dei giudizi, la sua capacità di costruire per via giurisprudenziale quella «formazione del regolamento» che Bracci aveva indicato come il mezzo più adatto per assicurare l'adeguatezza della norma alle esigenze di una pratica ancora tutta da scoprire. In questa doppia veste – di redattore del testo e di teorico consapevole della sua incompletezza necessaria – Mario Bracci si rivela, nelle pagine di Lorenzo Madau, come il principale architetto di quella singolare forma di autoregolamentazione che avrebbe caratterizzato la giustizia costituzionale italiana sin dai suoi esordi.

REPLICA[*]

LORENZO MADAU[**]

In primo luogo, desidero ringraziare la Rivista del Gruppo di Pisa per lo spazio prestato alla recensione che, generosamente, le Professoresse Elena Bindi ed Elena Malfatti hanno dedicato alla mia monografia. Naturalmente, poi, intendo rivolgere un sincero e profondo ringraziamento a queste ultime: ricevere un'attenzione così scrupolosa e puntuale nei confronti del mio libro e poterne discutere con due delle più autorevoli studiose della giustizia costituzionale in Italia – ai cui insegnamenti e ai cui lavori la mia formazione deve moltissimo – costituisce per me ragione di imbarazzato, ma intenso orgoglio.

Se mi è concessa una nota personale, d'altronde, non posso non riconoscere in questa sede il debito intellettuale che il libro deve nei confronti delle recensitrici e delle due prestigiose Scuole costituzionalistiche – quella pisana e quella senese – che esse rappresentano.

Da un lato, come ricordato da Elena Malfatti in apertura della sua recensione e come ho tenuto a segnalare anche nelle "Avvertenze metodologiche" della monografia, il lavoro di studio e ricerca in essa sfociato trova la sua origine e la sua prima maturazione nei preziosi anni di formazione presso il dottorato di ricerca in Scienze giuridiche dell'Università di Pisa.

Dall'altro, la sezione forse più originale – non certo per meriti dell'Autore, ma perché basata su materiale in gran parte inedito – del mio lavoro, ovvero quella dedicata alla ricostruzione dell'illuminante procedimento di formazione delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 1956, non avrebbe mai visto la luce senza le carte dell'«Archivio Mario Bracci», conservato presso l'Archivio di Stato di Siena, e senza la grandissima generosità e disponibilità ricevute, nel guidarne e indirizzarne la consultazione, da parte della stessa Elena Bindi e del Prof. Stefano Moscadelli, che da anni, sotto profili e con competenze diversi, vi lavorano con passione e dedizione[1].

Con questo sentimento di forte gratitudine, proverò a dare seguito alle molte sollecitazioni provenienti dalle analisi delle recensitrici. Come afferma Elena Malfatti, alcune di esse offrirebbero l'opportunità di pensare a veri e propri contributi complementari rispetto al lavoro monografico, che possano trattare aspetti da esso consapevolmente tralasciati o solo accennati oppure aggiornarlo alla luce dell'evoluzione del quadro (auto)normativo e giurisprudenziale oggetto di studio, mai

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Assegnista di Diritto pubblico presso l'Università Politecnica delle Marche.

[1] Peraltro, mi fa piacere segnalare come l'imponente lavoro di inventariazione dell'Archivio Bracci condotto dal Prof. Stefano Moscadelli – in dirittura d'arrivo mentre andava in stampa la mia monografia – sia nel frattempo giunto a compimento con la pubblicazione ufficiale dell'inventario in S. MOSCADELLI (a cura di), *L'archivio di Mario Bracci. Introduzione e inventario*, Ministero della Cultura, Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale, Direzione generale Archivi, Roma, 2025.

come in questi ultimi anni così vivace: si pensi solo al fatto che, alle tre riforme delle Norme integrative operate dalla Corte tra il 2020 e il 2022 ed esaminate nel volume, se ne è appena aggiunta una nuova, venuta alla luce nella primavera del 2026[2]. D'altronde, soprattutto se dedicato a questioni così fortemente in divenire, animate da un moto continuo che quotidianamente si rinnova, il lavoro monografico non può costituire certo la meta finale di un percorso di studio, ricerca e riflessione. Esso può solo rappresentare, semmai, l'occasione di un consolidamento dello stato dell'arte di quel percorso in un determinato momento, segnando così nient'altro che una tappa, per quanto soggettivamente significativa, da cui poi quel cammino riprenderà la sua marcia.

Con riguardo all'esame condotto da Elena Bindi, esso offre una ricostruzione e un approfondimento esemplari della parte del libro relativa al contributo dato da Mario Bracci alla redazione delle Norme integrative del 1956. Con un'invidiabile capacità di sintesi e focalizzazione, Bindi ha saputo cogliere e restituire tutti i punti essenziali dell'analisi da me compiuta, in particolare, nella sezione III del primo capitolo, al punto che – posso ammettere francamente – la lettura di quella sezione potrebbe quasi essere sostituita dalle pagine della recensitrice, senza alcuna apprezzabile perdita sostanziale per il lettore. Il che non stupisce, dal momento che è proprio Bindi la studiosa che, più di chiunque altro, si è dedicata all'approfondimento del contributo dato da Mario Bracci alla genesi della Corte, all'avvio delle sue attività e all'importante processo di iniziale autoaffermazione della stessa nella forma di governo[3].

Non sembra residuare molto spazio, pertanto, per formulare una replica vera e propria sul punto. Mi limito solo a segnalare, a margine delle osservazioni di Bindi, come la preziosa documentazione dell'Archivio Bracci relativa al procedimento di formazione delle Norme integrative permetta effettivamente, come ho tentato modestamente di fare, di gettare luce su «una non secondaria vicenda normativa della Corte costituzionale e del nostro complessivo ordinamento», per usare le parole di Ugo De Siervo[4]; una vicenda che, almeno fino ai lavori della stessa Bindi, era rimasta quasi del tutto ignota all'esterno di Palazzo della Consulta. Ricostruire e rileggere quella vicenda, a distanza di settant'anni, mi pare desti sincero stupore nell'osservatore attuale,

[2] Il riferimento è alla riforma di cui alla delibera 12 marzo 2026 («Modificazioni alle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"»), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2026.

[3] Il riferimento è a diversi, importanti lavori di cui, ovviamente, mi sono abbondantemente avvalso e, in particolare, a: E. BINDI, *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova, 2003, spec. 42 ss.; *EAD*., *Principi generali del processo comune e genesi delle norme integrative,* in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale. Atti del convegno annuale del "Gruppo di Pisa" svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007,* Giappichelli, Torino, 2008, cit., 261 ss.; *EAD*., *Mario Bracci e la Corte costituzionale* in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 305 ss.; *EAD*., *Corte costituzionale e opinione pubblica nei primi anni di funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale: il ruolo di Mario Bracci*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 771 ss.

[4] U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte,* in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)*, Torino, 2008, nota 60.

per la lucidissima consapevolezza con cui Bracci e l'intero primo collegio della Corte avevano saputo immaginare – prima ancora dell'avvio dell'attività giurisdizionale della Corte stessa, ricca di incognite e del tutto priva di precedenti nel nostro ordinamento – le esigenze regolatorie che quest'ultima avrebbe richiesto ai fini del suo più efficace svolgimento pratico.

Settant'anni dopo, la Corte costituzionale, i suoi giudizi e le sue prassi si sono inevitabilmente evoluti, sotto tanti punti di vista. Eppure, una delle costanti è rappresentata proprio dai caratteri essenziali delle Norme integrative e dall'ampia "delega" da queste implicitamente attribuita, per riempire i tanti spazi di disciplina lasciati volutamente aperti, a un'autoregolamentazione processuale in via prettamente giurisprudenziale. Nonostante le diverse riforme cui le n.i. sono andate incontro a partire dal 2004, incluse due integrali riscritture, esse continuano a caratterizzarsi per una disciplina regolamentare quantitativamente molto snella e agile nonché redatta in modo consapevolmente elastico e aperto a un'ampia integrazione tramite la via giurisprudenziale. Come sottolineato nel libro, proprio questi caratteri hanno avuto un ruolo fondamentale nel permettere al nostro sistema incidentale di conservare sempre una notevole flessibilità e capacità di adattamento nel tempo, attraverso quel necessario "equilibrio mobile" che ha consentito alla Corte, peraltro, di sopperire in gran parte anche alla pressoché totale immobilità del legislatore nell'aggiornare la legge n. 87 del 1953. È questo dato di realtà a costituire l'omaggio più lusinghiero possibile nei confronti della saggezza e lungimiranza di Mario Bracci e dei suoi colleghi che, esattamente settant'anni fa, fecero muovere i primi, importantissimi passi alla nostra Corte costituzionale.

Per quanto concerne la profonda e articolata analisi di Elena Malfatti, essa restituisce una mirabile lettura d'insieme del libro, a dispetto della mole e densità di quest'ultimo, riuscendo a mettere in evidenza gli elementi di maggior rilievo che ne affiorano e, al tempo stesso, quel filo rosso che, almeno nelle mie intenzioni, li attraversa lungo tutti e tre i capitoli. Del pari, essa è ricca di spunti di riflessione e di suggestioni che mettono in costante dialogo, problematicamente, le tesi sostenute nel libro con alcune delle più recenti e dibattute evoluzioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale.

Più nello specifico, una prima questione che mi viene sottoposta, anche nella forma di prezioso spunto di approfondimento per il futuro, riguarda la "scelta di campo" effettuata nel secondo capitolo del libro. Come ricordato da Malfatti, in quel capitolo ho scelto di affrontare il tema dell'autoregolamentazione processuale operata dalla Corte tramite la via giurisprudenziale assumendo quale prospettiva di studio privilegiata quella dell'accesso alla Corte, largamente inteso, nei giudizi in via incidentale (tipologia di giudizi a cui è stato limitato il perimetro dell'intero lavoro). Come coglie bene Malfatti, un altro angolo visuale ideale per l'indagine condotta sarebbe stato costituito dal «tema delle tecniche decisorie progressivamente messe a punto dalla Corte costituzionale», sottolineando come esso avrebbe potuto meritare qualche attenzione in più nel libro.

Al riguardo, devo ammettere che, nella fase di iniziale rimeditazione della tesi di dottorato in vista della sua evoluzione e trasformazione in una monografia scientifica, avevo preso in considerazione proprio tale opera di integrazione. Come ricordato da Malfatti, la mia tesi di dottorato era dedicata al diritto processuale costituzionale di formazione giurisprudenziale, anche nel suo stretto rapporto di mutua alimentazione con le Norme integrative. Già nella tesi, invero, era stata compiuta la scelta di campo di concentrare l'analisi sulla paradigmatica fase dell'accesso al giudizio in via incidentale. Nel riflettere sulle modalità dell'approfondimento cui avrebbe dovuto andare incontro lo studio ivi effettuato, allora, avevo valutato, in un primo momento, l'idea di estendere l'esame del contributo giurisprudenziale della Corte alla regolamentazione dei propri processi tendenzialmente a tutte le fasi e a tutti gli istituti del giudizio in via incidentale: dall'accesso al contraddittorio, dalla trattazione ai poteri istruttori sino, in particolare, alla fase decisoria e alle tante tipologie di pronunce forgiate dalla giurisprudenza costituzionale. Proprio il tema delle tecniche decisorie, d'altronde, avrebbe potuto costituire un campo di indagine altrettanto emblematico di quello rappresentato dalla fase dell'accesso, trattandosi dell'altro ambito dei giudizi in via incidentale in cui più ampiamente ha avuto modo di svilupparsi un diritto processuale di forte matrice giurisprudenziale. La scelta di non occuparsene nel libro, però, è maturata in conseguenza di due opzioni metodologiche, l'una legata all'altra.

In primo luogo, vi è stato un parziale, ma importante "spostamento di tiro" dell'analisi complessiva del lavoro. Nel progressivo percorso di riflessione, infatti, ho maturato la decisione di abbandonare quell'idea iniziale di uno studio mirato al solo fenomeno della peculiare "disciplina giurisprudenziale" dei giudizi costituzionali, in favore di un'analisi dedicata, in modo più ampio e comprensivo, ai poteri di autoregolamentazione processuale della Corte. All'interno di questi, venivano ovviamente in rilievo, anzitutto, quelli oggetto di espresso riconoscimento legislativo, cioè i poteri regolamentari che si esprimono attraverso le Norme integrative. Queste ultime, a quel punto, hanno assunto il ruolo di protagoniste (o coprotagoniste) dello studio complessivo, attraverso un esame approfondito della loro origine, del processo di formazione, del fondamento, della forza normativa e dei caratteri che le connotano (sono i temi d'indagine al centro del cap. I) nonché, infine, della loro evoluzione nel tempo, tramite l'analisi puntuale di tutte le riforme cui esse sono andate incontro dal 1956 al 2025 (cui è dedicato il cap. III).

È proprio qui, d'altronde, la differenza qualitativa e metodologica più significativa tra tesi di dottorato e monografia. Attraverso questo significativo cambio di prospettiva, il lavoro, pur senza abbandonare l'ispirazione originaria offerta dagli scritti di Pizzorusso, ha voluto ricollegarsi idealmente alla fondamentale monografia del 1970 di un altro grande Maestro del diritto costituzionale, Sergio Panunzio, tutt'oggi insuperato punto di riferimento in tema di poteri regolamentari della Corte[5]. Rispetto a quell'opera magistrale, tuttavia, il mio studio ha concentrato l'attenzione solo sui poteri regolamentari inerenti alla disciplina dei processi costituzionali, affiancando al loro

[5] Il riferimento, ovviamente, è a S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970.

esame quello dell'altra forma di autoregolamentazione processuale, costituita dalla via giurisprudenziale.

In tale ottica, allora, quest'ultimo oggetto è rimasto ancora centrale – anche topograficamente, occupando il capitolo di mezzo del lavoro. Nondimeno, in considerazione del notevole ampliamento del campo dell'analisi, nel senso sopra specificato – che ha portato a un volume già ben più corposo rispetto a quanto inizialmente immaginato – è sembrato opportuno non allargare ulteriormente l'esame del capitolo II a fasi processuali ulteriori rispetto a quella dell'accesso e, in particolare, a un campo d'indagine tanto vasto quale quello delle tecniche decisorie. Da un lato, la già notevole mole del lavoro avrebbe raggiunto una dimensione forse davvero eccessiva, in primo luogo per un ipotetico lettore; dall'altro, quell'integrazione avrebbe forse rischiato di far assumere al secondo capitolo i tratti di una specie di "repertorio" giurisprudenziale del diritto processuale costituzionale, cosa che, nella sua scrittura, ho sempre temuto e tentato di evitare; infine e soprattutto, mi è sembrato che la perimetrazione dell'analisi alla fase dell'accesso permettesse già da sola di sottolineare in modo paradigmatico ciò che mi premeva, ovvero il ruolo, eccezionale e privo di precedenti realmente conferenti nel nostro ordinamento, giocato dalla giurisprudenza costituzionale nella conformazione concreta dei giudizi della Corte.

È vero, poi, che, nell'ultimo paragrafo del capitolo II, dedicato a virtù e limiti dell'autoregolamentazione in via giurisprudenziale, ho richiamato proprio il tema delle tecniche decisorie, in apparente contraddizione con la scelta di non occuparmene analiticamente. L'ho fatto, però, solo perché mi sembrava che le recenti novità sul piano delle tecniche decisorie – in particolare nel tentativo della Corte di ricercare nuovi e più efficaci strumenti per bilanciare l'esigenza di eliminare normative chiaramente incostituzionali con quella di rispettare la discrezionalità legislativa – offrissero l'esempio più chiaro al fine di mostrare in maniera plastica i rischi cui può andare incontro detta forma di "autogestione" processuale.

In tal senso, allora, tornare sinteticamente su questo punto mi permette anche di chiarire meglio la mia posizione «sulla "coerenza" degli orientamenti processuali della Corte», che, come sottolinea Malfatti, «non pare troppo critic[a]». Invero, il mio punto di vista al riguardo è più sfumato e approfitto dell'occasione offertami per cercare di chiarirlo meglio: è vero che essa non è critica nei confronti del *fenomeno* dell'autoregolamentazione in via giurisprudenziale *in sé* e della sua ammissibilità nel nostro ordinamento. A mio parere, infatti, il riconoscimento di tali poteri, che in altri ordinamenti sono stati definiti di "autonomia processuale"[6], è da ritenersi anch'esso connaturato e inerente, in una certa misura, alla peculiare posizione costituzionale della Corte. È, invece, decisamente più critica la mia posizione sull'*uso* che molte volte la Corte ha fatto di tali peculiari e delicati poteri, soprattutto laddove scarsamente coerente e prevedibile nonché privo di un'adeguata motivazione a sostegno delle diverse

[6] Il riferimento è, in particolare, alla dottrina della c.d. "*Verfahrensautonomie*" del Tribunale costituzionale tedesco e a quella, ispirata alla prima, della "*autonomía procesal*" del *Tribunal constitucional* spagnolo (su cui si rinvia alle pagg. 182 ss. della monografia).

interpretazioni, integrazioni e innovazioni processuali di volta in volta adottate. È in questo senso che il tema delle tecniche decisorie mi sembrava in grado di esprimere chiaramente il problema più generale a cui facevo riferimento: quello di un'oscillazione, poco prevedibile e non sempre sufficientemente motivata, nel ricorso a un orientamento processuale piuttosto che a un altro, a fronte di fattispecie e problematiche più o meno sovrapponibili.

Al riguardo, mi sembra ora interessante segnalare come, nella giurisprudenza costituzionale più recente, possa rinvenirsi un elemento di parziale novità il quale, sia pure emerso con riguardo agli orientamenti di merito della Corte, a parere di chi scrive meriterebbe di essere preso in considerazione e valorizzato anche con riferimento alla problematica processuale in discorso.

A partire dalla sentenza n. 203 del 2024, infatti, la Corte costituzionale ha voluto delineare espressamente una propria "dottrina" relativa al valore dei suoi precedenti giudiziari. In un significativo passaggio, poi ripreso in diverse pronunce successive[7], che merita di essere riportato per esteso, il giudice delle leggi ha affermato che «il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte.

Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. In particolare, il potere legislativo deve essere posto in condizioni di ragionevolmente prevedere se le proprie scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime»[8].

La Corte precisa, naturalmente, che ciò non significa certo che a essa sia preclusa la «possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli», non esistendo nel nostro ordinamento il vincolo dello *stare decisis*; tuttavia, in considerazione del fatto che «ogni *revirement* scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato […] [s]oprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò – per giustificare un suo mutamento – ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa»[9].

[7] V. le decisioni della Corte nn. 24, 202, 219 del 2025 e 21 del 2026.
[8] Corte cost., sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5 Cons. in diritto.
[9] *Ibidem*.

Si tratta di affermazioni di particolare rilievo, da cui può desumersi l'esigenza, evidentemente avvertita in seno al collegio, di rendere più esplicita la propria intenzione di rispettare, con rinnovato rigore e a prescindere dalla «variabile composizione della corte»[10], i propri precedenti[11], cui la Corte riconosce una forte efficacia persuasiva e un peculiare valore sistemico; nonché, di conseguenza quella di adottare particolare cautela e scrupolo argomentativo nei casi in cui intenda rivederli o superarli.

Ebbene, questa dottrina sui precedenti, che la Corte ha delineato finora con riferimento agli orientamenti di merito, a mio avviso necessiterebbe di essere ripresa, confermata e seguita, con i dovuti adattamenti, anche con riguardo alla sua giurisprudenza in ambito processuale e, quindi, nell'uso dei suoi peculiari poteri di autoregolamentazione in via pretoria. Con riferimento a tale aspetto, è vero che assume un peso decisamente minore l'argomento relativo all'esigenza che il legislatore possa ragionevolmente prevedere la conformità a Costituzione delle proprie scelte; ma non viene certo meno quello, più ampio e generale, inerente al necessario grado di prevedibilità e coerenza della giurisprudenza costituzionale, che interessa non solo legislatore e istituzioni, ma tutti i consociati, ricollegandosi, tramite il ruolo fondamentale della motivazione, alla stessa legittimazione della Corte costituzionale[12].

Da questo punto di vista, allora, i presupposti in presenza dei quali la Corte ricorre all'una piuttosto che all'altra interpretazione delle proprie, pur estremamente elastiche, regole processuali (si pensi, per tutte, all'interpretazione del requisito della rilevanza o alle recenti interpretazioni in tema di intervento di terzi nell'ambito del fine vita, derogatorie rispetto alla regola codificata all'art. 4 n.i., su cui si tornerà più avanti) o

---

[10] Non è un caso, forse, che tale teorizzazione sul rispetto dei precedenti abbia fatto la sua apparizione proprio alla vigilia di un corposo avvicendamento in seno al collegio il quale, come noto, nel 2025 si è rinnovato con l'ingresso contestuale di ben quattro nuovi giudici costituzionali, tutti di elezione parlamentare.

[11] La dottrina ha dedicato diversi studi all'uso e al valore dei precedenti nella giurisprudenza costituzionale. Al riguardo, v. almeno: G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale,* Torino, 1971 (e al suo interno, in particolare, il saggio di A. PIZZORUSSO, Stare decisis *e Corte costituzionale*): A. PIZZORUSSO, *Effetto di «giudicato» ed effetto di «precedente» delle sentenze della Corte costituzionale,* in *Giur. cost.,* 1966; A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Roma, 1985; M. CARTABIA, *La motivazione* per relationem *nelle decisioni della Corte costituzionale,* in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale,* Atti del seminario di Messina 7-8 maggio 1993, Torino, 1994, 258 ss.; A. SAITTA, *Prime considerazioni sulla motivazione delle sentenze costituzionali, con particolare riguardo alla tecnica argomentativa dell'autocitazione,* ivi*,* 290 ss.; C. SALAZAR, Ratio decidendi *e* obiter dicta *nella più recente giurisprudenza costituzionale (1986-1992): due formule "antiche" (forse troppo) per un processo "nuovo" (ma non troppo)?,* ivi*,* 305 ss.; R. CALVANO, *Lo* stare decisis *nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.,* 1996, 1279 ss.; M. CROCE, *Precedente giudiziale e giurisprudenza costituzionale*, in *Contr. e impr.*, 2006; M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Padova 2008.

[12] Lo stretto legame tra coerenza giurisprudenziale, rispetto dei propri precedenti e legittimazione della Corte costituzionale nel sistema è stato sottolineato dall'allora giudice costituzionale Zanon in N. ZANON, *"Stagioni creative" della giurisprudenza costituzionale? Una testimonianza (e i suoi limiti)*, in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale*, Napoli 2020, spec. 362. Sull'uso ragionato dei propri precedenti come strumento di autorevolezza e, quindi, di legittimazione della Corte costituzionale, v. anche le magistrali riflessioni di P. CARROZZA, *La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro: equilibrio, regolarità e legittimazione di un giudice in unico grado,* in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa, 2018, 433 ss.

all'una piuttosto che all'altra tecnica decisoria forgiata dalla sua giurisprudenza, dovrebbero non solo essere resi più chiari ed espliciti attraverso una motivazione aperta e persuasiva; ma dovrebbero, inoltre, ricollegarsi in modo realmente coerente ai rispettivi, conferenti precedenti giurisprudenziali. In tal modo, sarebbe più facilmente conseguibile l'obiettivo della formazione progressiva di quegli «*standards* di comportamento che offrano, nei limiti del possibile, prospettive di certezza ai giudici e ai cittadini circa l'uso di mezzi processuali», di cui parlava Leopoldo Elia[13], e, parimenti, quello della loro più facile individuazione e intellegibilità anche dall'esterno.

Non si vuole certo chiedere alla Corte, attraverso un irrealistico, rigido vincolo ai propri precedenti "processuali", di rinnegare quell'esigenza di flessibilità e adattabilità che, come sottolineato nel libro, appare carattere coessenziale e principale pregio dei propri poteri di autoregolamentazione processuale. Tuttavia, quel che, a parere di chi scrive, si deve pretendere dalla Corte è un dovere di "ragionevole coerenza" nell'uso di quei poteri, che implica il rispetto tendenziale dei suoi precedenti "processuali" (allo stesso modo di quanto da essa ora affermato per i precedenti "di merito") e, qualora la Corte voglia discostarsene o innovarvi, il ricorso a un'argomentazione trasparente e adeguata a sostegno della soluzione di continuità.

L'uso ragionevolmente coerente dei propri mezzi di autoregolamentazione in via giurisprudenziale, accompagnato al tendenziale rispetto dei precedenti "processuali", inoltre, permetterebbe, a mio parere, di soddisfare anche quella «esigenza di una maggiore prevedibilità del proprio processo» che, secondo Malfatti, oggi appare ancor più avvertita a fronte del crescente rilievo assunto dall'anima "soggettiva" dei giudizi costituzionali, facendo così sentire meno, forse, il correlato bisogno di una più estesa codificazione delle regole processuali all'interno delle Norme integrative. Una tale codificazione, in grado di trasformare l'attuale snello ed essenziale *corpus* delle n.i. in qualcosa di più simile a un regolamento di procedura o a un vero e proprio codice processuale[14], sembra ancora distante dal modo in cui la Corte guarda alla regolamentazione dei suoi giudizi. Essa, invero, sembra continuare a preferire chiaramente – come confermato anche da tutte le recenti, numerose riforme delle n.i. – una disciplina processuale "leggera", quantitativamente molto contenuta e qualitativamente connotata da caratteri di forte apertura e flessibilità, quale era stata consapevolmente delineata dai redattori della versione originaria delle n.i. del 1956. Dove, invece – secondo l'autorevole insegnamento di un convinto fautore, in linea generale, dell'esigenza di elasticità della disciplina del processo costituzionale come Sergio Panunzio[15] – si avverte maggiormente la necessità di regole codificate e il più

[13] L. ELIA, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, cit., 98.

[14] Nel secondo senso va, per esempio, la proposta di N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell'art. 22l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907: l'inutilità del processo amministrativo e l'anacronismo di un processo costituzionale "senza codice"*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, cit., 227 ss.

[15] V. S.P. PANUNZIO, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario

possibile certe e precise è con riferimento agli aspetti che coinvolgono le posizioni e i poteri delle parti e degli intervenienti nei giudizi di l.c. In questo senso, allora, vanno accolte favorevolmente alcune delle innovazioni introdotte di recente dalla Corte nelle quattro riforme delle n.i. degli anni Venti: si pensi alla disciplina più dettagliata degli interventi di terzi operata nel 2020, ora integrata dalla riforma del 2026 con il riferimento all'intervento delle parti di altri giudizi nei quali debba essere applicata la disposizione censurata (sempre che una delle parti di tali giudizi abbia già formulato un'eccezione di illegittimità costituzionale sulla stessa disposizione alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione); alla procedimentalizzazione della fase relativa all'ammissione degli stessi interventi, anch'essa oggetto di puntuale intervento nella riforma del 2026, che ha riscritto interamente l'art. 5 n.i.; alla regolamentazione analitica della discussione orale e delle modalità di "dialogo" in udienza tra giudici e difensori; alla telematizzazione di atti, comunicazioni e notificazioni; ancora, nella stessa direzione è da apprezzare anche la scelta, che sembrerebbe essere stata operata dalla Corte con la riforma di quest'anno, volta a dare pubblicità sul suo sito a tutti i decreti che si pronunciano sulle richieste di ammissione delle opinioni *amici curiae*, compresi quelli che le respingono. Si tratta di un incremento di trasparenza, auspicato nel volume unitamente a uno sforzo motivazionale almeno leggermente più intenso rispetto alla prassi sin qui invalsa nei decreti, che dovrebbe permettere di comprendere meglio gli orientamenti della Corte sull'ammissibilità o meno delle opinioni, garantendo maggiore certezza e prevedibilità ai soggetti potenzialmente interessati a partecipare ai suoi giudizi nella veste di *amici curiae*.

Con riferimento al rapporto tra questioni di compatibilità eurounitaria e questioni di legittimità costituzionale, Malfatti nota come questo costituisca un importante banco di prova per la riflessione contenuta nel volume, dal momento che qui «manc[a] la stessa autoregolazione di tipo giurisprudenziale», non riuscendo la Corte a determinare una vera e propria regola, pur giurisprudenziale, per il rimettente. D'altronde, come sottolinea la stessa Malfatti, il giudice costituzionale non potrebbe introdurre una "regola" che vada nel senso di imporre ai giudici la priorità sollevazione della questione di legittimazione costituzionale. Tale soluzione, infatti, si porrebbe inevitabilmente in contrasto con la giurisprudenza "Simmenthal" della Corte di Giustizia. Inoltre, a ben vedere, un'ipotetica regola siffatta non riguarderebbe nemmeno in via diretta il giudizio costituzionale, bensì quelli dei giudici comuni, imponendo loro di sollevare questioni di legittimità costituzionale in una determinata serie di ipotesi (a oggi tutt'altro che definitivamente e chiaramente enucleate dalla Corte), invece (o prima) di preoccuparsi (da soli o previo rinvio alla Corte di Giustizia) della questione di compatibilità eurounitaria. Si tratta di un risultato che, evidentemente, non rientra nelle facoltà della Corte, neanche tramite i suoi ampi poteri di autoregolamentazione processuale. Qui, insomma, la Corte «non riesce a determinare una "regola" per il remittente», come scrive Malfatti, ma perché quella regola non è nella sua disponibilità. Quel che a tal fine

---

di Pisa del 26 Ottobre 2001, a cura di Famiglietti G., Malfatti E., Sabatelli P.P., Torino, 2002, 299-300.

essa può e sta tentando di fare, invece, è un'opera di persuasione, di "moral suasion", nei confronti dei giudici, abbassando innanzitutto lo scudo dell'inammissibilità nelle specifiche ipotesi di "doppia pregiudizialità" in discorso e, al tempo stesso, argomentando diffusamente in favore di virtù e vantaggi del controllo accentrato di costituzionalità, rispetto alla non applicazione casistica, allo scopo di garantire un più efficace *enforcement* del diritto dell'U.E. nell'ordinamento interno.

Il tema meriterebbe ben altro approfondimento rispetto a quello dedicatogli nel libro e a quanto possibile in questa sede[16]. Dal punto di vista dei poteri di autoregolamentazione processuale, però, non sembra che la Corte potesse fare molto di più rispetto a quanto operato, al fine di conseguire quella «scelta strategica» di «porta[re] il diritto dell'Unione all'interno della giurisprudenza costituzionale» in modo da «assicurarsi la concreta possibilità di partecipazione a un dialogo collettivo» con i giudici e la Corte di Giustizia, per richiamare la recente ricostruzione della tematica operata da parte del Vice Presidente della Corte, Francesco Viganò[17].

D'altronde, si perdoni il paragone apparentemente azzardato, la dinamica non sembra poi così diversa da quanto accade con riguardo alla scelta dei giudici comuni tra sollevazione della questione di legittimità costituzionale e tentativo di risoluzione dell'antinomia (qualora ritenuta solo "apparente") tramite l'uso dei propri poteri interpretativi, per mezzo del ricorso alla tecnica dell'interpretazione conforme a Costituzione. Intendo dire che, anche in tal caso, ciò su cui la Corte può incidere tramite i propri poteri di autoregolamentazione giurisprudenziale è solo l'interpretazione dei requisiti necessari per la sollevazione della questione di l.c. Tale interpretazione, come ben noto, ha subìto un'evoluzione nel tempo proprio con riferimento alla necessità che il giudice motivi in ordine all'esperimento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni indubbiate. A ogni modo, solo nel momento in cui la questione effettivamente *pervenga* alla Corte, quest'ultima ha a disposizione spazi di manovra processuale in sede di controllo sull'ammissibilità delle questioni, a seconda che il giudice *a quo* abbia correttamente adempiuto o meno all'onere di motivare in ordine alla praticabilità di un'interpretazione adeguatrice[18].

All'inverso, però, la Corte non ha nessuno strumento processuale "in positivo" per imporre ai giudici la sollevazione di questione di legittimità costituzionale, qualora questi, invece, ritengano di "fare da sé"[19], attraverso interpretazioni adeguatrici delle

[16] V. per tutti, il ricchissimo dibattito, stimolato da una *Call for papers* della rivista *Giurisprudenza costituzionale*, che si può leggere in AA.VV., *Dibattito. A quarant'anni dalla sentenza La Pergola, n. 170 del 1984. Paradigma sempre valido, o simbolo di un assetto ormai superato dei rapporti tra ordinamento interno e dell'Unione?*, in *Giur. cost*., nn. 6/2024, 1 e 2/2025.

[17] F. VIGANÒ, *Il ruolo della Corte costituzionale come giudice europeo*, in *Quad. cost*., 1/2026, 145, ma v. già le riflessioni molto più ampie sviluppate dallo stesso Vice Presidente della Corte in F. VIGANÒ, *Quel che resta di Granital*, in *Giur. cost.*, 1/2025, 223 ss.

[18] E così, secondo l'orientamento attuale, ormai ben consolidato, qualora il giudice motivi in modo non implausibile circa l'impraticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, la correttezza dell'esegesi prospettata dal rimettente è considerato aspetto attinente al merito della questione e non all'ammissibilità della stessa, come fino a una decina di anni fa circa. Mentre l'inammissibilità è oggi sostanzialmente limitata ai soli casi in cui la motivazione in ordine all'esperibilità dell'interpretazione adeguatrice sia implausibile oppure del tutto assente.

[19] Utilizzando le parole di M. RUOTOLO, *Quando il giudice "deve fare da sé",* in *Quest. Giust.*, 2018.

disposizioni applicabili ai propri giudizi, magari ardite e discutibili rispetto all'orizzonte di senso del testo; quando, invece, il carattere "reale" e non "apparente" dell'antinomia tra disposizione ordinaria e Costituzione avrebbe correttamente richiesto di chiamare in causa la Corte e i suoi poteri di annullamento *erga omnes*. Si tratta di quegli eccessi nell'uso della tecnica dell'interpretazione adeguatrice da parte dei giudici comuni, spesso denunciati in dottrina, il cui rimedio può rinvenirsi negli strumenti di impugnazione processuale, ma contro i quali la Corte non ha alcuno strumento, se non quello, ancora una volta, dell'opera di persuasione, a sua volta favorita senz'altro dalla richiamata giurisprudenza degli ultimi dieci anni, meritoriamente meno rigida nel controllo sull'onere di interpretazione conforme da parte dei giudici *a quibus*[20].

In definitiva, e al netto delle evidenti ambiguità e incertezze che ancora contraddistinguono la gestione in via pretoria dei casi di "doppia incompatibilità", non sono del tutto convinto che tale vicenda metta in dubbio il complessivo inquadramento dei poteri di autoregolamentazione processuale della Corte e della loro efficacia operato nel volume. Questo perché essi sono, per l'appunto, poteri di *auto*-regolamentazione, che possono riguardare solo i giudizi della Corte stessa, una volta che questi siano stati instaurati, ma non possono arrivare a estendersi sino a quella che sarebbe una vera e propria *etero*-regolazione di giudizi altrui, imponendo regole o rigidi ordini di precedenza da seguire ai giudici ordinari nella direzione dei loro processi. Su questi ultimi, la Corte può incidere solo in via indiretta, attraverso un'opera di autorevole persuasione e di "incentivazione" che, per esempio, passi per un allentamento di troppo severe interpretazioni in senso preclusivo delle regole di accesso ai suoi giudizi. Il limite evidenziato da Malfatti, insomma, c'è ed è evidente, ma sembra essere un limite strutturale, al di fuori della disponibilità e dei poteri della Corte.

Con riferimento alle regole processuali vere e proprie, invece, l'istituto direttamente coinvolto dal nuovo orientamento della Corte è quello della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale e della sua cangiante e duttile interpretazione da parte della Corte, ed è sotto questo specifico angolo visuale che la tematica è stata presa in considerazione nel libro (oltre che, in misura minore, sotto il profilo dell'allargamento del parametro di giudizio). Dal punto di vista processuale, infatti, fino a quel momento, nel caso in cui il giudice *a quo* prospettasse anche una violazione di

[20]Altra questione che mi sembra utile richiamare rapidamente, quale ulteriore esempio, al fine di precisare quanto sostenuto, è quella relativa all'utilizzo della c.d. sospensione impropria ("in senso lato") da parte dei giudici comuni. La Corte, come noto, ha fortemente stigmatizzato tale prassi, definendola come uno strumento «difforme da univoche indicazioni normative» (Corte cost., ordinanza n. 202 del 2020) e ha tentato di dissuadere, per via argomentativa, i giudici dal farvi ricorso. Tuttavia, anche in tal caso, la Corte non può far nulla di più di questo e, in particolare, non può far ricorso a nessuna regola forgiata tramite i propri poteri di autoregolamentazione, al fine di evitare che i giudici continuino a fare ancora concretamente ricorso alla sospensione impropria nei loro giudizi e di imporre loro di sollevare a loro volta questione di l.c. Lo ha ben sottolineato anche G. REPETTO, *Il giudizio accentrato di costituzionalità in Italia e le sue (reali o supposte) matrici kelseniane. Spunti per la lettura della più recente giurisprudenza costituzionale*, in G.P. DOLSO, D. ROSSI (a cura di), *1920-2020 – Un secolo di giustizia costituzionale,* Napoli, 2022, 206. Ciò è tanto vero che, nella recentissima riforma delle Norme integrative del 2026, la Corte si è finalmente decisa a modificare l'art. 4 n.i. al fine di ampliare, sia pure alle condizioni già ricordate *supra*, la possibilità di intervento di terzi anche alle parti di un giudizio analogo a quello *a quo*, la cui partecipazione al processo costituzionale fino a oggi sarebbe stata pregiudicata da un eventuale provvedimento di sospensione impropria del giudice.

disposizioni del diritto dell'U.E. dotate di effetto diretto, la Corte dichiarava le questioni di legittimità costituzionale inammissibili per difetto di rilevanza. Tale conclusione derivava dal fatto che la Corte riteneva – secondo la dottrina inaugurata con la sentenza "Granital" – che il rimettente dovesse necessariamente affrontare in via prioritaria la questione relativa alla compatibilità comunitaria, con la conseguenza che la risoluzione di quest'ultima, «attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità»[21], avrebbe potuto portare alla non applicazione di quella nel giudizio *a quo* e, quindi, all'inutilità, per la sua definizione, della sollevazione di questione di l.c. Nel momento in cui, per la serie di peculiari casi specificati dalla Corte a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, essa ha convintamente riveduto la propria precedente, rigida posizione giurisprudenziale ed è tornata a rivestire i panni, in gran parte dismessi nel 1984, di «giudice del diritto dell'Unione»[22] – potendo essa stessa conoscere, in presenza di determinati presupposti, questioni di compatibilità eurounitaria (attraverso la loro trasfigurazione in questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) – quell'interpretazione severa del requisito della rilevanza ha perso di senso ed è stata accantonata, qualora il giudice ritenga opportuno sollevare in via prioritaria di questione di l.c.

Con riguardo alle recenti novità giurisprudenziali relative all'intervento di terzi, infine, Malfatti mette in luce come, rispetto al caso di cui all'ordinanza allegata alla sent. n. 135 del 2024, oggetto di esame nel volume, le più recenti ipotesi di cui alle ordinanze allegate alle sentt. nn. 66 e 132 del 2025 vadano assai oltre nella determinazione di una «nuova e ulteriore curvatura processuale, nell'ambito peculiare del fine vita»[23]. Proprio nella fase finale di correzione di bozze del volume, avevo potuto leggere la prima delle due pronunce citate, inserendo così *in extremis* un rapido riferimento a essa, in coda all'esame della novità giurisprudenziale rappresentata dall'ammissibilità degli interventi riconosciuta nella sentenza n. 135 del 2024, nei cui confronti la prima affermava di porsi in linea di continuità. Effettivamente, le riflessioni critiche ora avanzate da Malfatti nei confronti delle due ordinanze di ammissibilità del 2025 mi pare colgano nel segno. L'impressione di chi scrive, del tutto soggettiva e probabilmente infondata, è che, nella decisione della Corte di ammettere gli interventi *ad opponendum* anche nel caso di cui alle sentenze nn. 66 e 132/2025, abbia potuto prevalere, sulle ragioni strettamente processuali, una considerazione di giustizia sostanziale e latamente "politica", rivolta a evitare di dare l'impressione di trattare in modo diverso soggetti che, nell'analogia delle condizioni patologiche in cui versavano, chiedessero di intervenire per difendere posizioni diametralmente opposte con riguardo alla sensibile e delicatissima tematica del "fine vita": le prime favorevoli e le seconde contrarie rispetto a un ampliamento dell'area di non punibilità delle condotte integranti i

[21] Così, *ex multis*, Corte cost., ordd. nn. 152 del 1987, 78, 389 e 450 del 1990, 8, 79 e 269 del 1991, 244 del 1994, 38 del 1995, 249 del 2001, 284 del 2007, 125 del 2009, 227 e 288 del 2010.

[22] F. VIGANÒ, *Il ruolo della Corte*, cit., 142.

[23] Su tali ordinanze, v. ora il complessivo esame di S. AGOSTA, *Appunti sui processi costituzionali in tema di fine-vita (dalla peculiare prospettiva dei terzi intervenuti in giudizio)*, in *Federalismi.it*, 11/2026.

reati di aiuto al suicidio e di omicidio del consenziente. Tuttavia, a ben vedere, quella eventuale disparità di trattamento, dal punto di vista processuale, non sarebbe risultata ingiustificata, dal momento che derivava logicamente proprio dalla differente posizione sostanziale in cui si trovavano le due tipologie di soggetti intervenienti. Infatti, l'argomento relativo all'effettività del diritto di difesa che, nelle peculiari condizioni in cui si trovavano le intervenienti nel caso di cui alla sent. n. 135/2024, rischiava di essere sacrificato in assenza di un'apertura all'intervento, appare tenere assai meno nei confronti dei soggetti intervenuti nei due casi successivi, non essendo «obbligati né obbligabili, costoro, a chiedere l'ammissione alle procedure di fine vita» o ad acconsentire all'eutanasia, come rileva Malfatti[24].

Ancora una volta, in ogni caso, a me sembra che il punto più critico stia nella motivazione alla base delle scelte processuali, la quale, nel caso delle due ordinanze del 2025 (ma, sia pure in misura minore, già in quella del 2024), come sottolinea Malfatti, appare oggettivamente inadeguata e insufficiente a dare conto delle ragioni in grado di giustificare il ricorso a un'interpretazione sostanzialmente derogatoria rispetto alla regola dell'interesse qualificato.

Chi scrive è convinto che il fondamentale diritto di difesa *ex* art. 24 Cost. «nella sua essenziale dimensione di effettività»[25], sia in grado di giustificare eccezionalmente, attraverso un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 4 n.i., l'intervento di terzi non strettamente rientranti nelle rigide condizioni del c.d. "interesse qualificato", in particolarissime situazioni come quelle delle intervenienti nel giudizio di cui alla sent. n. 135 del 2024, allo stesso modo in cui aveva potuto giustificare le prime aperture della Corte all'intervento di terzi, pur nel silenzio della disciplina normativa, operate negli anni Novanta. Tuttavia, dal momento che tale interpretazione sistematica si risolve in una sostanziale deroga all'interpretazione costante di una regola processuale, che la Corte stessa si è data in sede di autonormazione, e ancor più in considerazione del fatto che gli istituti processuali coinvolti investono la stessa possibilità, per i soggetti interessati, di "accedere" a un giudizio in via incidentale già instaurato, essa necessita di essere accompagnata da un onere motivazionale particolarmente stringente. Quest'ultimo, infatti, dovrebbe essere in grado di far trasparire chiaramente le ragioni in base a cui la Corte ha ritenuto di fare ricorso a quell'interpretazione sistematica e di far prevedere, altrettanto chiaramente, in presenza di quali presupposti essa se ne potrà servire nuovamente in futuro.

Si torna di nuovo, insomma, a quell'auspicato dovere di "ragionevole coerenza", da parte della Corte, nell'utilizzo dei propri eccentrici poteri di autoregolamentazione processuale in via giurisprudenziale. Un utilizzo, cioè, che si richiami coerentemente ai precedenti pertinenti (o argomenti in modo trasparente le ragioni per cui se ne discosti)

[24] L'impressione, comunque, è che anche nel caso di cui all'ordinanza allegata alla sent. 132 del 2025, la Corte abbia inteso richiamarsi al diritto di difesa, pur non espressamente richiamato, alla luce dello stringato passaggio in cui essa afferma di considerare, ai fini dell'ammissibilità, che «la peculiare posizione degli odierni intervenienti, in ragione delle patologie da cui entrambi sono affetti, trova in questo giudizio incidentale l'unica sede per essere fatta valere» (Corte cost., ordinanza 8 luglio 2025, all. a sent. n. 132/2025). Che tale passaggio motivazione sia, però, del tutto insufficiente è palese.

[25] Corte cost., ordinanza 19 giugno 2024, all. a sent. n. 135/2024.

e che trovi fondamento su motivazioni "reali", solide e chiare, e non già meramente "apparenti", elusive o *per relationem*, come a volte accade, in grado di favorire il crearsi di «una uniformità di comportamento, in presenza delle stesse condizioni» che obblighi la Corte, «allorquando intenda decidere diversamente, quanto meno a motivare il proprio comportamento, che viene a porsi in contrasto con un indirizzo da essa stessa instaurato e seguito in generale»[26]. Ciò, non certo per compiacere esigenze di "astratta simmetria formale" della dottrina[27]; bensì per conservare e rafforzare la stessa legittimazione della Corte di fronte al necessario controllo democratico diffuso sul proprio operato.

[26] Così E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VIII ed., Torino, 2024, 328.

[27] Parafrasando una formula di M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale"*, in *Riv. AIC*, 1/2015.