



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA
IL PROCESSO COSTITUZIONALE DOPO LA RIFORMA DELLE NORME INTEGRATIVE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO – 12 NOVEMBRE 2021

APERTURA DEL PROCESSO COSTITUZIONALE E
AMPLIAMENTO DEL CONTRADDITTORIO NEL GIUDIZIO INCIDENTALE
ALLA LUCE DELLA RIFORMA DELLE NORME INTEGRATIVE*

GIOVANNI ZAMPETTI**

SOMMARIO: 1. Premesse teoriche e delimitazione dell'indagine. – 2. Soggetti del processo costituzionale, contraddittorio nel giudizio incidentale e recenti modifiche delle Norme Integrative. – 3. Gli *amici curiae* e i rapporti con i legittimi contraddittori. – 4. I terzi intervenienti: nuovi assestamenti e questioni di coerenza del sistema. – 5. Considerazioni conclusive: Norme Integrative e attività giurisdizionale della Corte tra aperture del processo e prospettive di ampliamento del contraddittorio.

1. Premesse teoriche e delimitazione dell'indagine

La fisionomia del contraddittorio nei giudizi che si svolgono innanzi al Giudice costituzionale concorre a individuare i tratti di un autentico “processo” costituzionale, invernando il carattere giurisdizionale, del tutto peculiare, dell'attività svolta dalla Corte e, al contempo, definendo la collocazione di quest'ultima all'interno del sistema¹.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale, Università di Roma ‘La Sapienza’.

¹ Sul tema del contraddittorio innanzi alla Corte cfr. per tutti V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in ID. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998, 3 ss. Sul carattere peculiare del principio del “contraddittorio” nel processo costituzionale cfr. G. AZZARITI, *I principi generali del processo costituzionale e le loro discordanze dalle esperienze della giustizia comune*, in E. BINDI, M. PETRINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, 2008, 251 ss., spec. 253-255. Sul rapporto

Le questioni relative al contraddittorio sono particolarmente delicate nell’ambito del controllo di costituzionalità sulle leggi e, nello specifico, nel contesto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, ove l’esercizio di una funzione di garanzia obiettiva dell’ordinamento incide inevitabilmente, in via indiretta ma non per questo meno determinante, sulla tutela di posizioni giuridiche che fanno capo ai singoli e che affondano le radici nel sostrato fattuale delle questioni rimesse alla Corte².

Tale giudizio può svolgersi in concreto anche nell’assenza dei soggetti che pure sarebbero legittimati a parteciparvi, ma proprio per questo una prima forma di protezione consiste nella possibilità stessa di prendere parte al contraddittorio di un processo il cui esito sarà comunque in grado di influenzare in maniera decisiva le situazioni giuridiche specificamente collegate a una norma di legge. Centrale, e sempre oggetto di costante attenzione, è quindi una corretta ed equilibrata perimetrazione del contraddittorio, in linea con l’attività della Corte che si attiva a partire da una fattispecie concreta ma che può concludersi spiegando effetti per la generalità dei consociati. Assumendo quale punto di partenza il legame genetico tra giudizio incidentale di costituzionalità e giudizio comune, la realizzazione di un vero contraddittorio costituzionale può essere edificata sulla base di principi specifici che si adattino alla particolarità della sede, appunto costituzionale, del processo: principi che, salvaguardandone l’essenza, ne plasmino gli equilibri favorendone gli opportuni – anche se limitati – sviluppi, sulla premessa che lo stesso Giudice costituzionale alimenti in maniera più efficace la propria funzione svolgendola secondo una metodologia il più possibile nutrita di canoni giurisdizionali³.

Sulla conformazione e quindi sulla qualità del contraddittorio costituzionale un ruolo di primo piano è peraltro esercitato dalla Corte medesima, tanto in sede di elaborazione giurisprudenziale quanto mediante l’utilizzo della propria potestà di autonormazione. La riforma delle Norme Integrative del gennaio 2020, cui è seguita – nel nuovo contesto del processo costituzionale telematico – la successiva risistemazione delle medesime con entrata in vigore dal dicembre 2021⁴, si segnala di conseguenza perché, facendo leva su un dichiarato *favor* di “apertura alla società civile”⁵, ha inteso direttamente incidere sulle soggettività che possono animare il processo costituzionale e il contraddittorio in senso stretto⁶.

tra principio del contraddittorio e processo costituzionale v., tra gli altri, anche F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011, in part. 24 ss.

² Sul rapporto tra interesse oggettivo della Costituzione e interessi dei singoli cfr. M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 230-231.

³ Nel senso che la Corte, quale organo di garanzia della Costituzione, «trova soltanto nell’esercizio della sua funzione secondo le regole del processo la sua giustificazione», A. ANZON DEMMIG, *Ripensando alle opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali e alla legittimazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2020, 2582.

⁴ La riforma del 2020 è stata operata con delibera dell’8 gennaio 2020 (in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020). Con deliberazione del 22 luglio 2021 (in G.U. n. 262 del 3 novembre 2021) la Corte ha sostituito le Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvate con deliberazione del 7 ottobre 2008 (in G.U. n. 261 del 7 novembre 2008). L’entrata in vigore delle nuove norme è stata prevista decorsi trenta giorni dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

⁵ Cfr. il comunicato stampa dell’8 gennaio 2020, dal titolo «La Corte si apre alla società civile».

⁶ Per un primo quadro in argomento cfr. A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti riforme delle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 407 ss.

Muovendo dalla condizione dei soggetti “tradizionali” del processo⁷, sul presupposto che la tenuta in termini di ragionevolezza dell’operazione normativa condotta dalla Corte passi per il mantenimento sostanziale dei giusti equilibri tra i “pesi” dei rispettivi attori, identificati sulla base delle norme e dei principi che ne ispirano il ruolo e che possono orientare la considerazione loro riservata, il presente contributo si concentra sul giudizio in via incidentale mirando a effettuare una (i) analisi delle influenze che gli elementi di novità (l’ingresso degli *amici* all’interno del “solo” processo) sono in grado di esercitare sullo svolgimento in concreto del contraddittorio e, ancora a partire da questi elementi, una (ii) valutazione più in radice in ordine alla coerenza della delimitazione che, nel nuovo assetto, la Corte ha ritenuto di imprimere al contraddittorio medesimo.

2. Soggetti del processo costituzionale, contraddittorio nel giudizio incidentale e recenti modifiche delle Norme Integrative

Per quel che rileva in questa sede, la legittimazione che fonda *ex lege* la partecipazione delle parti del giudizio principale al giudizio di costituzionalità deriva dalla circostanza che la decisione della Corte può orientare la soluzione del giudizio comune dove sono in discussione effettive, specifiche, situazioni giuridiche soggettive⁸. Sebbene la loro presenza sia eventuale e non necessaria ai fini del regolare svolgimento e della conclusione del giudizio⁹, la possibilità che le parti argomentino nel giudizio costituzionale con la loro difesa tecnica concorre a formare e a orientare il convincimento della Corte: possono del resto aver contribuito, in maniera più o meno efficace alla costruzione della questione di legittimità costituzionale, anche a seconda del grado di iniziativa dell’organo giudicante, e sono quindi in grado di esprimersi validamente in ordine al *thema decidendum* a partire dagli elementi di specificità che concretamente connotano la fattispecie sostanziale che le riguarda. La partecipazione al giudizio costituzionale ne esalta in questa maniera la “tipicità”, essendo esse gli attori di un caso “esemplare” che stimola la soluzione di un problema di costituzionalità destinato a influenzare non la sola controversia principale, ma in grado di travolgere tutti i rapporti che, sotto la pendenza della legge eventualmente dichiarata incostituzionale, ancora non hanno trovato una sistemazione definitiva¹⁰.

⁷ Sulle posizioni all’interno del processo costituzionale cfr. M. D’AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta*, Torino, 2011, 223 ss.

⁸ Cfr. l’art. 25 della l. 11 marzo 1953, n. 87. Nel senso che la partecipazione nel giudizio innanzi alla Corte sarebbe ancillare ma giustificata alla luce del diritto di difesa sancito dall’art. 24 Cost., A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 412.

⁹ Per i noti riferimenti a un processo «a parti eventuali» o «senza parti» cfr. R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento V, Milano, 2001, 522.

¹⁰ In argomento v. M. LUCIANI, *Le decisioni processuali*, cit., 247, il quale afferma che «La pronuncia della Corte non è concepita però come pronuncia sul caso trattato nel giudizio incidentale», il quale «ha un grosso valore ma certo non più che “esemplare” per il processo che si svolge davanti alla Corte».

In secondo luogo, tralasciando il caso specifico dei soggetti ai quali la legge assegna la capacità di intervenire (Presidente del Consiglio dei ministri e della Giunta regionale, cosiddetti interventori istituzionali), una *ratio* comunque legata alla tutela del diritto di difesa può astrattamente legittimare la posizione di eventuali terzi intervenienti¹¹. Sebbene non originariamente parti o presenti nello specifico giudizio comune da cui sorge una determinata questione sollevata innanzi alla Corte, l'essere immessi in un'esperienza concreta che può essere incisa dalla definizione della questione di legittimità costituzionale potrebbe infatti segnare un interesse qualificato di alcuni soggetti a interloquire nel processo costituzionale, così da evitare un pregiudizio diretto a una propria posizione connessa alla norma di legge denunciata e, specularmente, vederne rafforzata la tutela. In conformità alla suddetta *ratio*, anch'essi potrebbero ragionevolmente agire nel processo a mezzo di una difesa tecnica, al fine di esercitare un'attività di convincimento relativamente ai termini di una questione già prefissati sul piano dell'individuazione dei parametri di costituzionalità.

Di qui il problema si sposta sulla definizione dei criteri selettivi cui attingere per verificare la legittimazione a contraddire in capo a questi soggetti terzi. Ebbene, ritenendo sin dal principio eccezionale l'ammissibilità di interventi quale deroga alla regola, di estrazione legislativa, che vorrebbe il contraddittorio riservato alle parti del giudizio *a quo*, con varietà di accenti, anche in riferimento ai soggetti pubblici, portatori di un interesse generale e collettivo¹², la Corte ha finito per rilevare che un interesse differenziato potesse rinvenirsi in capo a quei terzi titolari di posizioni che, per effetto della decisione sulla questione di costituzionalità, avrebbero potuto essere immediatamente pregiudicate per la diretta incidenza spiegata dalla medesima sulla vicenda concreta inerente al giudizio principale¹³. Con le modifiche alle Norme Integrative del 2004, successivamente confermate nel nuovo testo approvato nel 2008¹⁴, equiparato nella sostanza il termine perentorio per l'intervento a quello decorrente per la costituzione delle parti e per la partecipazione degli interventori istituzionali, è stato poi espressamente introdotto un principio di generica ammissibilità di «eventuali interventi» da parte della Corte¹⁵. Anche tale facoltà è stata però oggetto di concreta applicazione da parte del Giudice costituzionale in termini rigoristici, sulla base di un criterio di ammissione dei soli soggetti, singoli o esponenziali di categoria, titolari di un interesse qualificato, inerente in maniera diretta e immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale¹⁶. In questa prospettiva, il nesso qualificante idoneo a legare la posizione del terzo alla questione di costituzionalità dovrebbe coincidere con la necessità

¹¹ Sul punto cfr. ancora A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 415.

¹² Ripercorre la giurisprudenza della Corte in materia, di recente, M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 124-126.

¹³ Cfr. per tutte Corte cost. sent. n. 314 del 1992, sulla quale le osservazioni di R. ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2605 ss.

¹⁴ In tema E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1/2009, 113 ss.

¹⁵ Cfr. l'art. 4, comma 3, che nel testo previgente delle N.I. costituiva l'unico riferimento agli interventi di «altri soggetti».

¹⁶ Tra le tante di epoca recente cfr. ad esempio Corte cost. sent. n. 106 del 2019 e giurisprudenza ivi richiamata.

di evitare un pregiudizio da ritenersi immediato soltanto in quanto effetto dell’impatto operato dalla statuizione della Corte sullo specifico rapporto sostanziale oggetto del giudizio da cui è scaturita la questione di costituzionalità.

Fuori dall’ambito di ammissibilità dell’intervento dei terzi sono così rimasti alcuni casi, segnalati in chiave problematica dalla dottrina, comunque collegati a una *ratio* di garanzia del diritto di difesa, rispetto ai quali un pregiudizio per i terzi sarebbe in grado di derivare quale effetto “diretto” della decisione della Corte sulla norma di legge. In particolare, e sul punto si tornerà più avanti, si tratta del caso della parte di un giudizio che, senza contestuale rimessione, sia stato sospeso “impropriamente” dall’organo giudicante alla luce di una questione di costituzionalità precedentemente sollevata in un diverso giudizio, e di quello del titolare di un interesse analogo, eventualmente già oggetto di un giudizio distinto, “parallelo” a una posizione emergente nel giudizio comune in cui sia stata rimessa una specifica questione, la decisione sulla quale è suscettibile di esercitare anche sul primo un’influenza determinante¹⁷.

Quanto appena riferito attesta comunque che quello modellato dal Giudice costituzionale non sarebbe il solo criterio selettivo possibile, posto che, onde scongiurare un pregiudizio che si ritiene irrimediabile, i soggetti che si trovino nelle condizioni poco sopra enunciate potrebbero essere interessati a orientare il convincimento della Corte a prescindere da uno specifico collegamento con il rapporto sostanziale oggetto del giudizio principale che, mediante l’ordinanza di rimessione, abbia innescato il giudizio di costituzionalità¹⁸.

In questo contesto sono intervenute le modifiche alle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del gennaio 2020¹⁹, che all’art. 4, comma 7,

¹⁷ In argomento, ritenendo più problematico il caso della negazione della possibilità di intervenire alla parte di un giudizio sospeso in attesa della definizione di altra questione, cfr. A. PERTICI, *Brevi note sul contraddittorio nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra quasi amici (interessati) e nuovi amici*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Torino, 2020, 135-136.

¹⁸ Facendo leva sul valore attribuibile all’art. 24 Cost. nel giudizio di costituzionalità incidentale, affermava già C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 967, nota 29, che «L’interesse all’intervento non potrebbe essere negato, ad esempio, al terzo, estraneo al giudizio a quo, che appaia destinatario di una legge autoapplicativa (o legge-provvedimento) soggetta al controllo di costituzionalità. La questione si fa indubbiamente più delicata allorché la disposizione di legge impugnata abbia carattere di generalità e di astrattezza, risultando in tale caso più problematica la valutazione dell’attualità dell’interesse portato dall’interventore. Tuttavia, sarebbe arduo negare l’interesse attuale all’intervento in chi sia parte di un comune giudizio in cui potrebbe trovare applicazione la norma legislativa rispetto alla quale pende giudizio di costituzionalità dinanzi alla Corte». Sul fatto che, ai fini della sua legittimazione, l’intervento dovrebbe «essere strumentale rispetto a una posizione giuridica vevole nel giudizio principale» v., invece, già M. BIGNAMI, *L’ordine dei medici «espugna» il processo costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 1297. Nel senso che dovrebbe valere «la rigida preclusione che consente alle sole parti del processo principale di costituirsi di fronte al giudice delle leggi», fatta «eccezione del caso in cui la rimozione della legge impugnata è strumentale a consentire l’accesso del terzo nel processo di merito», F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in E. BINDI, M. PETRINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali*, cit., 151.

¹⁹ Sull’insieme delle novità, tra i numerosi commenti, G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 77 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 193 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2020, 1043 ss.

proprio con specifico riguardo ai giudizi in via incidentale, hanno previsto che «possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»²⁰. Peraltro, la successiva delibera della Corte del 2021 ha confermato tale previsione al comma 3 dell’art. 4, senza però contenere un identico, specifico riferimento ai giudizi in via incidentale.

Ad ogni modo, la vera novità del recente esercizio della potestà di autonormazione è costituita dall’introduzione dell’istituto dell’*amicus curiae*, in forza del quale, nel medesimo termine di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale*, alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità è concesso di presentare alla Corte un’opinione scritta, ammessa con decreto del Presidente, sentito il giudice relatore, se in grado di offrire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità»²¹. È di qui che occorre muovere al fine di svolgere l’indagine delimitata in premessa.

3. Gli amici curiae e i rapporti con i legittimi contraddittori

Se, conformemente al nuovo dato normativo, le *opiniones* degli *amici curiae* sono ammesse ove contenenti «elementi utili» all’attività giurisdizionale che deve essere svolta dalla Corte²², il criterio dell’utilità dell’apporto ai fini delle determinazioni della Corte viene a coincidere con il veicolo mediante il quale i soggetti legittimati possono spontaneamente immettere gli interessi di cui sono portatori all’interno del processo costituzionale.

Al di là di come la prassi giurisprudenziale stia considerando il contributo degli *amici* nel tessuto motivazionale delle decisioni²³, il punto di fondo qui rilevante è la circostanza che il loro apporto, oltre a fornire elementi di oggettiva conoscenza, è astrattamente idoneo a incidere sulla valutazione operata dalla Corte e, di conseguenza, a entrare nel novero dei fattori argomentativi che possono influenzarne la decisione: sul presupposto, appunto, che tali elementi svolgano una funzione “utile” per il Giudice

²⁰ Oltre a ribadire modalità e termini della presentazione degli interventi, comunicazione alle parti costituite da parte del cancelliere e necessaria decisione della Corte sulla loro ammissibilità, con la riforma è stata tratteggiata la nuova procedura di accesso dei terzi intervenienti agli atti processuali che, sulle orme del provvedimento del Presidente Giorgio Lattanzi del 2018, rende possibile su apposita istanza la preventiva trattazione della sola questione relativa all’ammissibilità, con possibilità per le parti costituite e per l’istante di depositare sul punto sintetiche memorie entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto di fissazione del Presidente, sentito il relatore (cfr. art. 4-*bis* delle N.I. introdotto nel 2020 e art. 5 in vigore dal dicembre 2021).

²¹ Cfr. l’art. 4-*ter* introdotto dalla riforma del 2020, ora confluito nell’art. 6 delle N.I. in vigore dal dicembre 2021.

²² Sul requisito della “utilità” cfr. il medesimo art. 4-*ter*, comma 3, N.I. introdotto nel 2020 e l’art. 6, comma 3, in vigore dal dicembre 2021. Peraltro l’*opinio* dell’*amicus* «non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi».

²³ Cfr. in proposito la recente indagine di A. AMATO, *Amici ... a metà. Primo bilancio dell’“ingresso” degli Amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, 3/2021, 805 ss., spec. 811-812.

costituzionale, a partire dal requisito della “attinenza” alla questione degli interessi che contraddistinguono i soggetti che formulano le *opiniones*²⁴.

Tralasciando in questa sede le difficoltà prognostiche nell’individuazione di questi elementi di utilità in una fase prodromica di delibazione riservata al solo Presidente, sentito il giudice relatore, è importante sottolineare questa astratta possibilità per le *opiniones* degli *amici* di influire comunque sul convincimento della Corte, senza necessità di una difesa di tipo tecnico, nei limiti di spazio loro consentiti e pur senza assumere la qualità di parte nel giudizio costituzionale né possibilità di ottenere copia degli atti o partecipare all’udienza²⁵. In altri termini, questa logica ambigua che presidia la figura modellata dalla Corte nelle Norme integrative, ammessa al processo ma non al contraddittorio²⁶, consente comunque agli *amici* di esprimersi su una questione di costituzionalità senza per principio dover vantare alcun legame qualificato con lo specifico rapporto sostanziale e con il sostrato fattuale inerente al giudizio principale²⁷: essi possono argomentare sollecitando la definizione della questione in un senso o nell’altro²⁸, divergente o convergente rispetto a quello agognato dagli altri soggetti partecipanti.

Se così, in una nuova ottica che concorre a esaltare i tratti oggettivi e di autonomia funzionale del giudizio di costituzionalità, per i potenziali riflessi sul convincimento della Corte e, ancor prima, sulle stesse dinamiche del contraddittorio, è allora necessario indagare i rapporti tra gli *amici curiae* e i legittimi contraddittori al fine di preservare il pieno esplicarsi di quella medesima attività di convincimento che è in via di principio riservata alla difesa tecnica delle parti costituite e, ove ammessi, degli eventuali terzi intervenienti, a fronte dell’arricchimento del quadro degli argomenti relativi a una specifica questione sulla quale il Giudice costituzionale è chiamato a pronunciarsi.

In proposito, le norme introdotte nel gennaio del 2020 si sono limitate a disporre che il decreto di ammissione dell’opinione sia trasmesso da parte del cancelliere per posta elettronica alle parti costituite almeno trenta giorni liberi prima dell’udienza o dell’adunanza in camera di consiglio, con contestuale pubblicazione del medesimo nel sito della Corte costituzionale²⁹. La prassi della Corte si è comunque sin da subito assestata nel senso di allegare a tale decreto di ammissione anche il contenuto della relativa *opinio*, meglio garantendo così la trasparenza e il contraddittorio: visto anche il termine ultimo – ravvicinato a quello per il deposito della memoria prima dell’udienza – per la trasmissione da parte della cancelleria, le parti possono così efficacemente contraddire sugli argomenti con essa introdotti. Le *opiniones* ammesse, diversamente da quelle sulle quali il Presidente si pronuncia in senso preclusivo, vengono del resto inserite

²⁴ Cfr. ancora l’art. 4-ter, comma 1, N.I., introdotto nel 2020 e l’art. 6, comma 1, in vigore dal dicembre 2021.

²⁵ Così l’art. 4-ter, comma 5, N.I. introdotto nel 2020 e l’art. 6, comma 5, in vigore dal dicembre 2021.

²⁶ Sulla estraneità degli *amici* al contraddittorio, M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, cit., 124.

²⁷ Giudica positivamente il nuovo istituto dell’*amicus* per un giudizio che «avendo ad oggetto la legittimità costituzionale di disposizioni di legge, per natura coinvolge interessi che vanno ben al di là di quelli delle parti del singolo giudizio concreto», V. ONIDA, *La Corte si apre alle “voci” della società*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 510.

²⁸ Cfr. nella prassi, tra le altre, Corte cost. sentt. nn. 202 e 218 del 2021.

²⁹ Così l’art. 4-ter, comma 4.

nel fascicolo di causa³⁰, potendo essere oggetto di conoscenza anche da parte dei terzi intervenienti già eventualmente ammessi al contraddittorio all’esito dell’espletamento, su richiesta, della fase prodromica di delibazione in punto di ammissibilità. Ad ogni buon conto, l’art. 6 delle Norme Integrative, nel testo entrato in vigore a partire dal dicembre 2021, ha disposto espressamente che insieme al decreto di ammissione dell’*opinione* ne è messo a disposizione delle parti anche il relativo contenuto³¹.

Ciò posto, il dato che comunque rileva è che, se ai soggetti costituiti non è concesso esprimersi sulla opportunità di ammettere o meno le *opiniones*, rimessa alla sola discrezionalità del Presidente, sentito il giudice relatore, la circostanza che gli stessi possano appunto argomentare sugli elementi che potranno essere aggiuntivamente “utili” per la fase decisionale, in senso reiettivo o adesivo, vuoi per ridimensionarne la portata o per confutarli, vuoi per valorizzare l’apporto che essi conferiscono nell’ambito del giudizio, si rivela quanto mai opportuna e idonea a garantire un corretto svolgimento del contraddittorio. Necessità di contraddire che va, del resto, salvaguardata anche considerato che, a prescindere dal filtro già esercitato dal Presidente, gli interessi a vario titolo imputabili agli *amici*, seppur inseriti in uno scenario più complessivo, dovrebbero comunque tradursi in argomenti non svincolati dai contorni della questione rimessa alla Corte³².

In buona sostanza, l’utilità dell’apporto che può essere recato dagli *amici* si lega a doppio filo alla necessaria garanzia per i soggetti legittimati al contraddittorio di esprimersi sugli argomenti in tale maniera immessi nel processo: il che peraltro conferma *a contrario* la potenziale, anche decisiva, valenza degli elementi che possono essere introdotti con le *opiniones*. Da ciò consegue, a questo punto, la necessità che la verifica dell’impatto operato dalla novità costituita dagli *amici* sia inquadrata in un’ottica di coerenza complessiva del sistema del sindacato incidentale, tenuto conto delle nuove disposizioni sull’intervento dei terzi introdotte dalla Corte.

4. I terzi intervenienti: nuovi assestamenti e questioni di coerenza del sistema

Le nuove Norme Integrative, lo si è già ricordato, hanno previsto che sono legittimati all’intervento i terzi «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Ebbene, per quanto sulla base delle affermazioni della Corte tale formula può adattarsi alla luce dei singoli casi concreti, ravvisandosi un interesse qualificato allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale»³³, il Giudice costituzionale ha già chiarito che essa avrebbe recepito

³⁰ A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative*, cit., 1053 ss.

³¹ In particolare al comma 4, ove si prevede che il decreto di ammissione sia «messo a disposizione» dalla cancelleria «unitamente alle opinioni dichiarate ammesse».

³² In argomento A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 426.

³³ Cfr. Corte cost. ordd. n. 111 del 2020 e n. 225 del 2021. Come afferma A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia insieme*, 24 gennaio 2020, par. 2.1., deve comunque verificarsi «quali effetti potrebbero discendere dalla

la costante giurisprudenza per la quale, ai fini della legittimazione a intervenire da parte di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, è richiesto necessariamente un nesso inscindibile tra la posizione soggettiva dell'interveniente che può essere lesa per effetto della decisione della Corte e il rapporto sostanziale alla base del giudizio principale sul quale la medesima primariamente incide in via diretta³⁴. Come accennato in precedenza, senza ulteriormente ripercorrere gli orientamenti giurisprudenziali relativi alla ammissibilità di interventi quale deroga alla regola che vorrebbe il contraddittorio riservato alle parti del giudizio *a quo*, si tratta del criterio rigorosamente applicato dalla Corte, rispetto ai singoli e ai soggetti esponenziali di categoria, anche successivamente alle modifiche alle N.I. del 2004 in punto di generica ammissibilità degli «eventuali interventi», in forza del quale non risulterebbe a tal fine sufficiente che il pregiudizio paventato sia ancorato all'effetto potenzialmente prodotto dalla pronuncia sulla norma di legge oggetto della questione di costituzionalità. La giurisprudenza di questi ultimi due anni continua dunque a precludere l'estensione del contraddittorio a coloro che non sono parti del giudizio *a quo* in alcuni casi che ricorrono nella prassi e che sono oggetto di dibattito dottrinale, concernenti la posizione dei soggetti che, per scongiurare un pregiudizio irrimediabile, sono interessati a orientare il convincimento della Corte a prescindere da uno specifico e diretto collegamento con il rapporto sostanziale oggetto del giudizio comune da cui è stato innescato il giudizio di costituzionalità³⁵. Questi casi, come già anticipato, sono in particolare (i) la condizione delle parti di un giudizio nel quale è stata disposta la sospensione c.d. impropria, ove il giudice abbia deliberato in punto di rilevanza – o anche di non manifesta infondatezza – dell'ipotetica questione ma non abbia disposto contestuale rinvio alla Corte in attesa della decisione di questa su altra questione “analoga” sollevata in altro giudizio o comunque connessa e pertinente ai fini della definizione della sua controversia e (ii) la condizione dei soggetti titolari di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che più nello specifico siano parti di un giudizio analogo, distinto dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione della Corte possa influire in maniera determinante.

Tornando su questo punto subito appresso, la giustificazione che la Corte, muovendo dal dettato delle Norme Integrative, adduce a fondamento del proprio orientamento restrittivo è incentrata sul necessario rispetto dell'elemento dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità. Nel caso della c.d. sospensione impropria, infatti, la Corte afferma che l'eventuale ammissione dell'intervento della parte che abbia “subito” tale pratica porterebbe alla sostanziale soppressione del carattere

aggiunta ora fatta alle Norme suddette (in particolare, è da chiedersi in applicazione di quali criteri e in quali casi o, diciamo pure, con quanta frequenza si darà spazio all'intervento)».

³⁴ Così dopo la riforma, a partire da Corte cost. ord. n. 37 del 2020. Tra le successive cfr. ad esempio ordd. n. 271 del 2020 e n. 225 del 2021.

³⁵ Cfr. in via esemplificativa l'ord. dibattimentale allegata alla sent. n. 239 del 2021, nel senso della inammissibilità dell'intervento di un Comune, parte di un giudizio pendente innanzi alla Corte di cassazione, che aveva sostenuto di poter essere pregiudicato da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale: la Corte ha affermato che l'ente locale, «oltre a non essere parte del giudizio principale, non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, bensì un interesse riflesso al rigetto delle questioni, in quanto assoggettato alla norma censurata».

incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e non le consentirebbe di verificare la rilevanza della questione: da questo punto di vista, l’alterazione che si avrebbe nella struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale non garantirebbe l’identità oggettiva tra la questione pendente innanzi al Giudice costituzionale e quella dedotta nel giudizio impropriamente sospeso, né tantomeno l’osservazione del termine perentorio per proporre l’intervento individuato dalle Norme Integrative³⁶. Con analoghe argomentazioni, la Corte afferma ulteriormente che, essendo la partecipazione al giudizio incidentale circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, l’eventuale deroga in favore dei titolari di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o più nello specifico delle parti di un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione della Corte possa influire, contrasterebbe con l’incidentalità del giudizio, configurandosi una legittimazione a intervenire per i soli titolari di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (nel giudizio principale) e non semplicemente «regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura». In questi termini, come ancora si legge nelle statuizioni della Corte, «l’intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe [...] con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo*»³⁷.

A fronte di ciò, prendendo ragionevolmente le mosse dal nuovo contesto inclusivo dell’introduzione degli *amici*, una parte della dottrina ha già affermato che il perpetrarsi di simili esclusioni recherebbe con sé un elemento ulteriore di problematicità alla luce del nuovo principio del *favor* per gli apporti utili immesso nel processo dalla Corte, del quale sarebbe espressione l’introduzione stessa degli *amici* per come congegnata nelle Norme Integrative riformate³⁸. Sotto questo profilo, si afferma che la legittimazione a intervenire non dovrebbe negarsi, in via di interpretazione sistematica o anche alla luce di nuovi interventi di auto o eteronormazione, proprio ai limitati casi dei soggetti che (i) abbiano «subito la sospensione impropria» e (ii) siano «parti di controversie *interamente* pregiudicate dall’esito del giudizio costituzionale»³⁹. In tale prospettiva, coloro che si trovano in queste condizioni avrebbero infatti un interesse fortemente connesso alla necessità che venga garantito il loro diritto di difesa anche nel giudizio di costituzionalità e, provenendo direttamente dall’esperienza della pratica giudiziale alla stessa stregua delle parti della controversia oggetto del giudizio principale, sarebbero di per sé idonei a fornire elementi utili per la delibazione sulla questione pendente innanzi alla Corte, paradigmatica di una più ampia congerie di vicende concrete⁴⁰.

³⁶ Cfr. Corte cost. ord. n. 202 del 2020, muovendo dalla quale le osservazioni di A. CERRI, *Riflessioni e proposte sull’intervento nei giudizi incidentali a partire dal problema della sospensione impropria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2020, 2338 ss.

³⁷ Così Corte cost. ord. n. 191 del 2021, con ampi richiami alla giurisprudenza precedente.

³⁸ Cfr. M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 420.

³⁹ Identifica, conseguentemente, questi due casi in relazione alle condizioni processuali in cui possano trovarsi i terzi, M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme*, cit., 420.

⁴⁰ Cfr. ancora M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme*, cit., 420, il quale significativamente aggiunge che a differenza degli *amici*, i cui apporti argomentativi sarebbero ammessi «*se* concretamente

Del resto, condividendo tale prospettiva nelle sue linee di fondo, va rilevato che all'introduzione dell'*amicus curiae* dovrebbe opportunamente seguire una coerente rimodulazione dell'assetto complessivo nel giudizio in via incidentale in linea con le logiche prioritarie inerenti al contraddittorio, caratterizzate in primo luogo dall'esigenza di tutela del diritto di difesa che legittima l'intervento dei terzi nel processo costituzionale. Sulla base di questa premessa, se si prende in considerazione il tema della c.d. sospensione impropria⁴¹, occorre comunque notare che, anche nel nuovo contesto, l'eventuale intervento nel giudizio costituzionale della parte del giudizio sospeso in tale forma – da sempre inquadrato problematicamente – si scontrerebbe innanzitutto con il termine perentorio per il deposito dell'intervento da effettuarsi entro venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione⁴². In disparte tale circostanza, quasi fisiologicamente dirimente ai fini dell'ammissibilità di un simile intervento, è pur vero che la Corte potrebbe ammettere l'iniziativa del terzo nel caso considerato⁴³, sul presupposto che, per quanto ispirata a una logica di economia processuale⁴⁴, la discussa pratica della sospensione non accompagnata dal rinvio della questione comprimerebbe in linea di principio il diritto di difesa delle parti dal potersi spiegare anche nel giudizio di costituzionalità⁴⁵. Tuttavia, dal punto di vista della Corte una simile ammissione potrebbe nella sostanza finire per avallare nella prassi l'esonero del giudice comune dall'adempimento dei propri compiti processuali. E peraltro la giurisprudenza costituzionale recente ha espressamente stigmatizzato tale *modus procedendi*, sottolineando l'assenza del riconoscimento di una discrezionalità in capo al giudicante di sospendere il processo per ragioni di opportunità, al di fuori dei casi necessari e configurando l'art. 23, comma 2, della l. n. 87/1953 come necessaria la sospensione del giudizio nel caso in cui sia ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la sola opzione possibile individuata in senso opposto dall'art. 24, comma 1, della medesima legge, in forza del quale è adeguatamente motivata l'ordinanza di rigetto dell'eccezione di illegittimità costituzionale⁴⁶. Ebbene, considerata la perentorietà del termine per il deposito dell'intervento, ma sempre collocandosi in una prospettiva per così dire ampliativa, l'ottica di favorire gli interventi di terzi

utili», questi interventi dovrebbero invece essere ammessi «perché astrattamente utili all'attività giurisdizionale della Corte» (*ivi*, 421).

⁴¹ Su tale fenomeno, per tutti, M. D'AMICO, *Sospensione del processo e questione di costituzionalità pendente*, in *Rivista di diritto civile*, 1988, II, 75 ss.

⁴² Come già ricordato, l'inosservanza del termine perentorio per l'intervento fissato dalle Norme Integrative viene richiamata, unitamente alla ritenuta alterazione della struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, dalla citata ord. n. 202 del 2020.

⁴³ Sui profili problematici del rapporto tra l'eventuale intervento dei terzi e il fenomeno della sospensione senza rinvio della questione alla Corte cfr. R. BORRELLO, *L'intervento nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio «analogo» sospeso senza rimessione, tra esigenza di tutela dell'incidentalità in senso esterno e garanzia del contraddittorio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1393 ss.

⁴⁴ Richiama il principio di economia dei mezzi processuali Cons. Stato, Ad. Plen., ord. n. 28 del 2014.

⁴⁵ Sul punto M. D'AMICO, *Sospensione del processo*, cit., 92.

⁴⁶ Cfr. ancora Corte cost. ord. n. 202 del 2020, oggetto di successivo richiamo da parte della sent. n. 218 del 2021, che ritiene appunto necessario «stigmatizzare la prassi della cosiddetta “sospensione impropria”, vale a dire di quella sospensione disposta, senza l'adozione di un'ordinanza di rimessione a questa Corte, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice» (cfr. Cons. dir., § 2).

potenzialmente lesi nelle loro posizioni giuridiche dalla decisione su altra questione pendente potrebbe piuttosto concentrarsi, in via più generale, sulla condizione delle parti di giudizi comunque suscettibili di essere interamente pregiudicati dalla decisione della Corte. Ciò porterebbe a valorizzare la combinazione tra un rinnovato criterio dell’interesse qualificato nel senso che si è appena indicato e il presupposto più restrittivo della perentorietà del termine per il deposito dell’intervento, che si badi è un lascito della precedente riforma delle N.I. del 2004. Del resto, l’equiparazione di tale termine nella sostanza con quello stabilito per l’ingresso nel processo degli altri soggetti (parti costituite, interventori istituzionali nonché, ora, *amici*) si ispira significativamente a una logica di parità delle armi che valorizza, al contempo, l’elemento della pubblicazione dell’ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale* quale essenziale meccanismo di conoscenza che, nella fattispecie che si va delineando, favorirebbe la proposizione di eventuali interventi di terzi che siano parti di giudizi comunque suscettibili di essere interamente pregiudicati dalla decisione della Corte⁴⁷.

In altri termini, prescindendosi dalla problematicità del tema della sospensione impropria, sul piano dell’eventuale riconoscimento dell’idoneità a intervenire nel giudizio di costituzionalità potrebbe quindi considerarsi in via assorbente, e nelle declinazioni da svolgersi in relazione alla diversa concretezza dei casi, l’interesse qualificato e differenziato del terzo che abbia rispettato il termine perentorio e che manifesti la necessità di spiegare intervento *hic et nunc* in ragione della questione contenuta in un’ordinanza appena pubblicata. Sarebbe proprio il termine perentorio, nel contesto peculiare dello svolgimento del processo costituzionale, a rendere sostanzialmente neutra, ai fini dell’autonomo giudizio di costituzionalità, la successiva, eventuale, sospensione del giudizio, con contestuale minor gravità di quella occasionalmente disposta in maniera “impropria”, fermo restando che – se rimessa – la questione analoga o connessa formerebbe auspicabilmente oggetto di riunione innanzi alla Corte, ove quest’ultima non si sia ancora pronunciata su quella precedente rispetto alla quale è stato proposto l’intervento. Così declinato nel suo collegamento con la valorizzazione del termine perentorio per l’intervento, per quanto allargato nelle sue maglie rispetto alle soluzioni sin qui avvalorate dalla giurisprudenza costituzionale, il criterio dell’interesse qualificato sembrerebbe rappresentare un elemento sufficiente a scongiurare l’eventualità di un profluvio di scritti indirizzati alla Corte e i conseguenti rischi per l’organizzazione e il buon funzionamento dell’attività di quest’ultima⁴⁸.

⁴⁷ In relazione all’ipotesi di un eventuale allargamento del contraddittorio ai soggetti che non fossero parti del giudizio *a quo* (o non ricorrenti o resistenti nel giudizio sulle leggi da ricorso) affermava già V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 20 che «La coerenza con il principio della “parità delle armi” dovrebbe tuttavia imporre, in primo luogo, che il termine per costituirsi in giudizio, per tali “interventori”, sia il medesimo che per le altre “parti”». Sul «diverso e più pregnante significato» che avrebbe potuto assumere la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell’ordinanza con la quale si promuove il giudizio di costituzionalità nella chiave di un ampliamento del contraddittorio v. già C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio*, cit., 967.

⁴⁸ In relazione all’ipotesi di un allargamento del contraddittorio per i casi particolari dei terzi che abbiano subito la sospensione impropria e siano parti di controversie interamente pregiudicate dall’esito del giudizio costituzionale, non ravvisa comunque un rischio di «inondazione degli scritti difensivi» M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme*, cit., 421, secondo il quale «a) la platea dei legittimati sarebbe comunque immensamente ridotta rispetto a quella dei potenziali *amici curiae*, perché (tranne nell’ipotesi di contenziosi

Al di là dei rilievi di tipo pratico-funzionale, bisognerebbe però confrontarsi con la seria obiezione teorica opposta dalla Corte circa il necessario rispetto del carattere incidentale del giudizio, con la quale si paventa l’elusione del meccanismo fondamentale che consente e impone al giudice comune il vaglio della rilevanza, oltre che della non manifesta infondatezza, su cui si esercita il successivo controllo da parte del Giudice costituzionale⁴⁹. Ancora collocandosi nell’ottica prospettata, può però osservarsi che il tema sollevato dalla Corte riguarda la fase della instaurazione del giudizio, mentre qui non si tratterebbe di constatare l’avvenuto rispetto delle modalità per la corretta attivazione del medesimo bensì di verificare piuttosto l’accesso di un terzo interveniente qualificato nel giudizio appunto promosso in altra, analoga, sede. Non potrebbe e dovrebbe, in questi termini, ragionarsi di accesso della parte al giudizio senza che il rispettivo giudice abbia svolto i relativi controlli e sollevato la questione: alla luce dell’autonomo impianto del giudizio incidentale, infatti, il terzo interveniente non verrebbe in considerazione nella sua veste di parte di un possibile giudizio dal quale potrebbe promanare un’ulteriore questione, ma sarebbe anzi tale circostanza a corroborarne l’interesse qualificato e differenziato a intervenire nella chiave della tutela del proprio diritto di difesa. Né il terzo sarebbe quindi nella condizione di essere portatore di un interesse meramente regolato, «al pari di ogni altro», dalla norma in discussione, essendo ammesso al contraddittorio in quanto titolare di una posizione che, in disparte gli sviluppi del giudizio di cui è parte, lo abiliterebbe comunque a esprimersi sulla specifica questione all’attenzione della Corte di cui è venuto a conoscenza nelle more del termine prefissato per il deposito dell’atto di intervento. Se così, nella prospettiva che si rappresenta, non si tratterebbe di un’elusione della via di accesso incidentale, ma potrebbe ragionarsi di un’ulteriore garanzia di partecipazione, nella forma dell’intervento, al giudizio già instaurato, al fine di interloquire su una questione per come già proposta innanzi alla Corte e con i poteri annessi al ruolo e una difesa di tipo tecnico. Così come la Corte, quale presupposto per accertare la propria competenza a sindacare nel merito la questione, verifica la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, nel senso dell’applicabilità della norma al giudizio *a quo* e dell’influenza della sua decisione sull’esito della lite, allo stesso modo potrebbe verificare la “rilevanza” dell’intervento con valutazione da effettuarsi alla luce della concretezza del caso, sulla base della dimostrazione dell’interesse offerta dal soggetto richiedente in punto di descrizione della fattispecie e di ragionevole prognosi sulla idoneità della pronuncia sulla norma a

seriali) i presupposti processuali sopra descritti sono già discretamente selettivi; b) le regole del processo potrebbero essere ulteriormente affinate, anche semplicemente con la previsione di limiti dimensionali degli scritti difensivi. La conciliazione delle esigenze in campo (piena tutela del diritto di difesa ed efficienza del giudizio costituzionale), in questo modo, sarebbe assicurata». Sul probabile «timore» da parte della Corte «di una “plethora” di interventi che finisca con il risultare fortemente anti-economica», A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 165.

⁴⁹ Rispetto ai casi di c.d. sospensione impropria, nel senso che la legittimazione all’intervento dovrebbe essere riconosciuta almeno ai terzi che, senza ottenere il promovimento della questione, «nei rispettivi giudizi hanno fatto tutto ciò che era ragionevolmente in loro potere per sollecitare la redazione da parte del giudice di una nuova ordinanza di rimessione alla Corte», G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Napoli, 2021, 159, per il quale nel caso di «questa particolare categoria di soggetti [...] appare difficilmente predicabile la carenza di incidentalità dei relativi giudizi, contrariamente a quanto continua a ritenere la Corte» (*ivi*).

pregiudicare *in toto* la controversia di cui lo stesso è parte e, di riflesso, la posizione giuridica sottesa.

Ad ogni modo, preme mettere in luce il collegamento di una simile prospettazione con una possibile e più marcata (ri)valutazione del portato di autonomia che connota il giudizio incidentale, alimentata dal nuovo contesto sistematico che, a partire dalla figura dell'*amicus*, ha posto in una diversa luce il processo costituzionale per effetto della valorizzazione del principio di *favor* per gli apporti utili⁵⁰. Se a essere in gioco, nel caso dell'intervento, è la tutela del diritto di difesa, ferma la delibazione sulla ammissibilità dell'iniziativa, l'utilità dell'apporto derivante dalla posizione dei soggetti che si trovano nella condizione menzionata deriverebbe dalla prossimità di quest'ultima, sul piano dell'esperienza e della pratica giudiziale, a quella delle parti della controversia da cui è scaturita la questione di costituzionalità della legge che abbraccia fisiologicamente un più ampio numero di situazioni e casi della vita⁵¹. Nella prospettiva indicata, quindi, ai fini della legittimazione a prendere parte al contraddittorio, il caso della controversia interamente pregiudicata sembra il criterio più ragionevole e utile ad attestare la serietà dell'intervento al momento del promovimento della questione in altro giudizio, alla luce dell'esigenza di salvaguardare l'esercizio concreto e in atto del diritto di difesa anche nella sede del giudizio di costituzionalità⁵².

A un'ulteriore assunzione di responsabilità da parte della Corte, seguirebbe, in definitiva, un rinnovato contraddittorio da essa governato per un efficace esercizio della funzione nell'ambito di un processo più autenticamente costituzionale, utile anche nella chiave della tenuta della propria legittimazione *in exercitio*. Senza contare che, nei termini che si sono indicati, un simile ampliamento della legittimazione all'intervento dei terzi consentirebbe in linea di principio a tutte le persone fisiche e alle persone giuridiche di giocare potenzialmente un ruolo rilevante nell'ambito del giudizio di costituzionalità, riconoscendone a determinate condizioni l'idoneità a far sentire la propria voce nel

⁵⁰ Per il rilievo che «gli interventi di terzi ammessi sono in realtà effettivamente pochi ed il filtro della Corte risulta essere molto stretto, mentre la loro presenza potrebbe senza dubbio arricchire di contenuti e valutazioni il giudizio costituzionale», R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in ID. (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, 32-33.

⁵¹ Cfr. in proposito M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme*, cit., 420-421, per il quale se, nei giudizi incidentali, «il caso concreto oggetto del giudizio principale rappresenta la “finestra” attraverso la quale la questione di costituzionalità della norma può essere riguardata», gli interventi dei terzi non farebbero altro che «allargare» tale finestra, «rendendo il *particolare* da cui è destinato a promanare l'*universale* della decisione un po' meno asfittico». In senso critico, sul fatto che l'indirizzo restrittivo in materia di intervento di parti non costituite nel giudizio originario «non si sforza [...] di controbilanciare, in via autonoma, l'anomalia (sia pure giustificata da ragioni di sicuro rilievo generale) degli effetti *erga omnes* della sentenza di accoglimento, in un giudizio che si svolge tra parti portatrici di un interesse proprio; derivando il grado di “apertura” del giudizio incidentale da quello del giudizio *a quo*», A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 165.

⁵² È pur vero che, nella prospettiva ampliativa così delineata, se l'intervento andrebbe spiegato nel termine prefissato sul presupposto che la decisione sulla norma possa in maniera attuale e concreta determinare un pregiudizio diretto per una posizione dell'interveniente, potrebbe residuare un ragionamento da svolgersi circa l'eventuale trattamento da riservare a un interesse sostanziale alla definizione di una questione di costituzionalità rispetto a posizioni non ancora oggetto di una specifica controversia ma, in un momento utile per la tempestività dell'intervento, ancora “giustiziabili” e, come tali, comunque suscettibili di essere pregiudicate per effetto della successiva decisione della Corte.

contraddittorio, mentre in base al criterio del nesso qualificato con il rapporto sostanziale inerente al giudizio *a quo* esse non potrebbero, se diverse dalle formazioni senza scopo di lucro e dai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi e diffusi, nemmeno essere ammesse al processo nella residuale qualità di *amici curiae*.

5. Considerazioni conclusive: Norme Integrative e attività giurisdizionale della Corte tra aperture del processo e prospettive di ampliamento del contraddittorio

In conclusione, l’approccio suggerito in termini di allargamento del contraddittorio potrebbe orientare l’avvio di un processo costituzionale veramente “nuovo”, a partire dagli stessi principi evincibili dalla riforma delle Norme Integrative del 2020 e realizzando più compiutamente quell’intento “aperturista” che, almeno dichiaratamente, ha ispirato la modifica regolamentare. Nell’ottica di una ricerca di maggiore coerenza all’interno del sistema, non si assisterebbe così alla mera “ammortizzazione” dell’ingresso degli *amici* all’interno del processo, ma – anche e proprio facendo leva sulle caratteristiche del nuovo istituto – verrebbe restituita al contraddittorio una sistemazione in linea con la funzione esercitata dalla Corte e con i ruoli astrattamente ricollegabili alle diverse soggettività che vi partecipano secondo i rispettivi titoli di legittimazione.

Certo la Corte ha chiarito, al momento attuale e ripetutamente, che le nuove norme in tema di intervento dei terzi nel giudizio in via incidentale avrebbero nella sostanza codificato la precedente elaborazione giurisprudenziale sulla sola ammissione dei titolari di un interesse qualificato e differenziato inerente in via diretta e immediata al rapporto sostanziale oggetto del giudizio principale. Eppure, il tenore delle nuove norme non soltanto sarebbe ulteriormente modificabile o passibile di successivi svolgimenti anche alla luce di eventuali interventi sulla disciplina di fonte legislativa, ma già allo stato sembrerebbe consentire interpretazioni orientate in direzione diversa e in senso ampliativo. Difatti, nonostante a seguito dell’esercizio di una potestà di autonormazione la giurisprudenza costituzionale svolga un ruolo essenziale nell’esplicitarne la portata, a voler prendere sul serio la formulazione testuale delle nuove norme può osservarsi come queste siano state formulate in maniera più generica rispetto all’individuazione del contenuto che ne ha offerto il Giudice costituzionale in sede giurisdizionale. In questi termini, se quanto agli *amici curiae* si fa riferimento alla attinenza dei loro interessi alla «questione» di costituzionalità, la norma sull’intervento si limita a menzionare il «rapporto» dedotto in «giudizio» senza ulteriori specificazioni nel senso che debba (unicamente) trattarsi del “rapporto sostanziale” dedotto nel “giudizio principale”. In effetti, alla luce di una concezione che valorizzi una più marcata autonomia del giudizio di costituzionalità in via incidentale, a essere significativo nel contesto di quest’ultimo è il complessivo rapporto processuale inerente, appunto, alla “questione” di costituzionalità. Né la normativa, anche ove letta nella sola chiave del rapporto sostanziale, limiterebbe l’intervento, a differenza di quanto afferma la giurisprudenza, “soltanto” a questo caso, disponendo esclusivamente che possono (e non appunto che

possono “soltanto”) intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in via immediata e diretta al rapporto dedotto in giudizio.

In definitiva, da un lato quello individuato dalla Corte non è il solo criterio selettivo possibile in materia di intervento dei terzi; dall’altro, le coordinate esposte muovono verso una maggiore – comunque limitata – partecipazione al contraddittorio dei soggetti processualmente legittimati che si inserisce nella logica di un giudizio di costituzionalità ispirato al canone ordinamentale della tutela del diritto di difesa, nella sua particolare proiezione all’interno di tale sede, e a quello di oggettiva “utilità” degli apporti argomentativi immessi nel processo.

Senza incorrere in eccessi nella rappresentazione degli interessi nel giudizio⁵³, se la realizzazione di un contraddittorio propriamente “costituzionale” passa per l’individuazione di principi specifici che si attagliano alle caratteristiche del ruolo svolto dalla Corte, quella indicata sembra una strada comunque percorribile, specialmente ove si condivida la premessa che, senza rischi per le esigenze di funzionalità dell’attività del Giudice costituzionale, un processo che meglio “serva” a quest’ultimo debba poggiare su un ampliamento dello spettro delle argomentazioni idonee a orientarne il convincimento, opportunamente filtrate da un’ammissione al contraddittorio costituzionale in linea con l’esercizio di una funzione di garanzia incentrata su moduli attinenti a una spiccata, per quanto peculiare, dimensione giurisdizionale⁵⁴.

⁵³ In linea generale, rileva problematicamente che «un eccesso di rappresentazione di interessi all’interno del giudizio di legittimità costituzionale potrebbe determinare un equilibrio tra interessi tendenzialmente diverso da quello che si è definito nel processo originario», A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 505.

⁵⁴ Sulla prospettiva dell’allargamento del contraddittorio afferma G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale sulle leggi. Il ruolo delle parti innanzi alla Corte costituzionale*, Milano, 2016, 199, che «Ammettere innanzi alla Corte l’intervento di un soggetto portatore di un interesse qualificato ha un senso in quanto tale soggetto venga a trovarsi nella condizione di contraddire efficacemente e cioè di interagire non solo con le altre parti eventualmente costituite, ma anche con il giudice (la Corte), fornendo tutti quegli elementi di diritto, prima ancora che di fatto, in grado di incidere sulla decisione finale della Corte stessa».