GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

ESISTE L'AVVOCATO COSTITUZIONALISTA?*

MATTEO MILANESI**

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Il difensore nel giudizio costituzionale. – 3. Il difensore nei processi dell'autodichia. – 4. Lo sviluppo della professionalità legislativa negli studi legali. – 5. Avvocati e Costituzione: un rapporto necessario.

1. *Introduzione*

Tra i meriti della disciplina delle specializzazioni forensi[1], uno emerge con evidenza: l'aver «legificato» le varie anime dell'Avvocatura, con un occhio alla crescente specificazione delle aree di attività dei legali. Del resto, è ormai noto – e da anni – che la figura dell'Avvocato *omnibus* si sta avviando all'estinzione, anche nei Fori più contenuti, in favore della progressiva evoluzione di una classe forense estremamente formata su fronti specialistici e su aree di intervento più delimitate.

Questa figura professionale, un tempo unitaria, sembra dunque andare incontro ad una gemmazione. Non si è più di fronte ad un legale trasversale e padrone di tutto lo scibile giuridico, bensì ad una figura che, progressivamente, va aggettivandosi: l'Avvocato diventa, in tal senso, necessariamente civilista, penalista, amministrativista e così via. A dire il vero, le specializzazioni individuate dal D.M. 144/2015 sono molte di più: si va dal diritto della persona, al diritto della

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

[1] Si vedano l'art. 9 della L. 247/2012 ed il D.M. (Giustizia) 144/2015 s.m.i. Per approfondimenti dottrinali: F. DEGL'INNOCENTI, *La specializzazione dell'avvocato fra dubbi interpretativi e prospettive* de iure condendo, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2/2017, 288-302; G. COLAVITTI, *La nuova disciplina dell'avvocato specialista*, in *La previdenza forense*, 1/2021, 44-53; G. SAVI, *L'avvocato "specialista"*, in *Famiglia e diritto*, 5/2021, 534-550; R. G. ALOISIO, *Sulle specializzazioni della professione forense*, in *Il Corriere giuridico*, 5/2021, 597-601; P. DORIA, *Il riconoscimento della specializzazione forense è ora realtà*, in *Studium Iuris*, 5/2021, 596-601.

concorrenza, al diritto dello sport, per un totale ammontare di tredici settori[2]. In questo quadro, le tre partizioni classiche, già citate, vedono ulteriori suddivisioni, essendo presenti per il civile, il penale e l'amministrativo – rispettivamente – undici, sette e otto indirizzi[3].

Nonostante la variegata tassonomia, vi è un grande assente: il diritto costituzionale. Le ragioni di questa scelta, probabilmente, vanno ricercate a monte, tanto nella rarità dei procedimenti a fondamento costituzionale quanto nella tendenza a considerare la disciplina per lo più teoretica e fondativa, non anche immediatamente precettiva e, conseguentemente, pratica[4].

Ma la professionalità costituzionale, ancorché rara, costituisce un'esigenza del sistema, tanto che sono diversi gli ambiti in cui si riscontra la necessità di esperti formati in tale materia. In particolare, si tratta di tutti quei contesti che la tradizione riconduce alla disciplina, quali l'organizzazione ed il funzionamento «dei cosiddetti organi fondamentali dello Stato […] e delle garanzie che circondano le principali libertà»[5]. Queste ultime, in particolare, trovano la loro massima tutela nell'alveo del giudizio di costituzionalità, così come nei procedimenti che si instaurano innanzi agli organi dell'autodichia, la cui specialità è tutelata dalla Carta. A ciò si aggiunge il lato, non contenzioso, della produzione normativa, cifra significativa della tradizione costituzionale, del pari non indifferente alla professione forense. L'idea alla base di questo scritto è che, muovendo dall'oggetto di studio tipico del diritto costituzionale, possano identificarsi i caratteri distintivi di una professionalità specifica, la quale si contraddistingue (dalle altre previste dal D.M. 144/2015) per la specialità del proprio oggetto.

In coerenza con questa impostazione, si intende dunque analizzare la figura dell'Avvocato nell'ambito dei giudizi costituzionali intesi in senso lato; parallelamente, si vuole dar conto del crescente ruolo della professionalità legislativa degli Avvocati, a cui gli studi legali italiani cominciano a guardare con vivo interesse.

---

[2] Art. 3 D.M. cit.

[3] Commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del D.M. cit.

[4] Il che stona forse con il trattamento che l'ordinamento interno e la cultura professionale riservano all'ambito sovranazionale, ove le Corti adottano una prospettiva di giudizio non dissimile da quella del diritto costituzionale interno. In questo senso, ai meri fini indicativi, basti notare come la letteratura professionale dedicata alle giurisdizioni sovranazionali sia più estesa di quella dedicata alla trattazione del diritto costituzionale interno. Senza contare che, sul versante giuridico-positivo, gli Avvocati che svolgono la propria attività nella dimensione esterna del sistema «multilivello» possono contare su ben due settori di specializzazione *ad hoc*: diritto internazionale (art. 3, co. 1, lett. f del citato D.M.) e diritto dell'Unione europea (lett. g cit.). Su questi specifici temi, sia consentito un rinvio a M. MILANESI, *Sulla dimensione pratica del diritto costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali. Rassegna*, 4/2023, 270-284.

[5] G. AMATO, *Diritto costituzionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Guida alla Facoltà di Giurisprudenza*, Bologna, 1978, 83 s. Cfr., altresì, C. MORTATI (*Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1964), che considera certo oggetto della disciplina: «lo studio dell'organizzazione dei poteri supremi, in cui si concreta la forma di governo, e della funzione legislativa» (*ivi*, 957).

2. *Il difensore nel giudizio costituzionale*

Per approcciare il tema[6] non si può che prendere le mosse dai processi[7] che si svolgono innanzi alla Corte costituzionale. Quattro, come noto, sono i procedimenti di rilievo: i giudizi di costituzionalità sulle leggi, promossi in via principale e in via incidentale; i giudizi di ammissibilità dei referendum; i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni e tra Regioni; il giudizio penale nei confronti del Presidente della Repubblica.

In tutti questi *iter* è ammesso l'intervento delle parti, le quali stanno in giudizio a mezzo del difensore, ancorché non sempre[8]. Piuttosto scarne le disposizioni processuali di riferimento[9], le quali si limitano ad individuare la difesa *ex lege* dell'Avvocato Generale dello Stato per il Governo[10], l'obbligo di procura speciale per le parti restanti[11] e – sommariamente – i poteri attribuiti alla figura del difensore. Aggiunge una fonte esterna – l'art. 9, co. 1 della L. 103/79 – che l'Avvocatura generale «provvede alla rappresentanza e difesa delle amministrazioni nei giudizi davanti alla Corte costituzionale».

---

[6] Affrontato peraltro da M. LUCIANI, nello scritto *Corte e avvocatura*, in *Foro italiano*, 10/2006, V, 333 ss., consultato *online* sulla piattaforma *Foroplus*.

[7] Sempre che di processo in senso classico possa trattarsi; sul tema, sempre attuale G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 105-137; si leggano anche: M. D'AMICO, *Giustizia e processo costituzionale*, in *Jus*, 1/1994, 49-62; V. ANGIOLINI, *La Corte senza il "processo", o il "processo" costituzionale senza processualisti?*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta?. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, 1991, 20-30; *ivi*, anche il contributo di P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, 63-71; F. BIONDI, *Il processo costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 114-121. Tutto prende le mosse dalla natura alternativamente politica o giurisdizionale del giudizio costituzionale, la quale è oggetto di un fitto dibattito in dottrina; per un riassunto, cfr. 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 *Rivista AIC*, 3/2017, 5-10.

[8] La legge contempla l'intervento diretto del Governo «nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro a ciò delegato» (art. 20, co. 3 L. 87/53), così come il diritto di intervento degli organi dello Stato e delle Regioni (art. 20, co. 2 L. 87/53). Solo con riferimento al Governo, tuttavia, è espressamente indicato che esso, «anche quando intervenga nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un Ministro a ciò delegato, è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto» (art. 20, co. 3 L. 87/53).

Forte dell'interpretazione letterale dell'art. 20, la Consulta ha coerentemente statuito che: «a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) […] per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale» (sent. 163/2005, che richiama sent. 350/1998).

[9] Esse si rinvengono soprattutto nella L. 87/1953 e nelle c.d. N.I. Sul sistema delle fonti del processo costituzionale, cfr. almeno: F. DAL CANTO, *Art. 137 Cost.*, in A. CELOTTO *et al.*, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, consultato *online*; D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fontti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1980-2046 e, più recentemente, ID., *Fonti che regolano l'attività della Corte costituzionale e nuove Norme integrative: considerazioni sparse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2022, 579-592; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. I. L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, spec. 196 ss.

[10] O di un suo sostituto *ex* artt. 20, co. 3 L. 87/53 e 4, co. 1 N.I.

[11] In linea generale: art. 3, co. 1 N.I. Per il Presidente della Giunta regionale: artt. 4, co. 2; 22, co. 2; 27, co. 3 N.I.

A onore del vero, deve darsi conto di un ulteriore ambito nel quale l'Avvocato gioca un ruolo centrale: quello del giudizio *a quo*, nel quadro dei giudizi di costituzionalità in via incidentale. A ben vedere, la professionalità costituzionale emerge anche in questo contesto preliminare, allorché il difensore contribuisce – con l'eccezione di cui all'art. 23 della L. 87/53 – ad evidenziare l'esistenza di una norma viziata (co. 1, lett. a dell'articolo) e del parametro costituzionale che si ritiene dalla medesima violato (co. 1, lett. b dell'articolo). In questa attività essenziale si concreta un *modus operandi* prettamente costituzionalistico: quello della valutazione della compatibilità tra norme. Si tratta di un esame anticipatorio rispetto a quello che, in seguito, viene operato dal Giudice e, se del caso, dalla stessa Corte, dopo l'eventuale radicamento del processo incidentale. Il ruolo dell'Avvocato è qui fondamentale in quanto la bontà persuasiva dell'argomentazione coadiuva l'organo titolare del potere di rimessione nella propria scelta[12].

Il potenziale ruolo del legale si estrinseca altresì nel procedimento d'interpretazione conforme[13]. È ormai consolidato che: «[i]n linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali […] ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali.»[14] Il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata costituisce dunque un'attività giudiziale essenziale, che antecede necessariamente l'eventuale rinvio alla Consulta[15]. In quest'ottica, la difesa tecnica è naturalmente chiamata ad attingere agli strumenti dell'esegesi, che possono potenzialmente articolarsi in due direzioni, a seconda delle necessità. Da un lato, l'argomentazione può mirare a far sì che il Giudice opti, tra più interpretazioni, per quella maggiormente conforme alla Carta; in alternativa, può sostenere la non esperibilità di interpretazioni conformi, con la conseguente necessità di operare il rinvio. Che si persegua l'uno o l'altro obiettivo, il processo argomentativo – con ogni evidenza – risulta centrale; il che porta a ripetere la conclusione già raggiunta precedentemente: una tecnica forense di matrice costituzionale pare imprescindibile.

Tanto premesso in punto di giudizi comuni, può ora indagarsi il piano del processo innanzi alla Corte costituzionale. Quanto ai requisiti soggettivi, l'art. 20, co. 1

---

[12] La prospettiva è significativa nel quadro della c.d. «crisi del giudizio in via incidentale». Cfr., a tal riguardo, D. TEGA, *La Corte nel contesto*, in *Questione Giustizia*, 4/2020, 42-52. Si legga anche S. ROVELLI, *Accesso alla Corte costituzionale e decisioni di non rinvio dei giudici comuni ex art. 24 l. n. 87/1953. Un'analisi a partire da un caso di inaridimento del giudizio incidentale al tempo dell'emergenza Covid*, in *Gruppo di Pisa*, 3/2023, 60-110, che tratta del controverso caso delle «ordinanze di non rinvio».

[13] Cfr. G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a costituzione*, Milano, 2006; F. MANELLA, *Giudice comune e Costituzione: il problema dell'applicazione diretta del testo costituzionale*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2010; M. DE LUCA, *L'interpretazione costituzionalmente orientata: note minime*, in *Il Foro italiano*, 11/2009, 421-430.

[14] C. cost., sent. 356/1996, *considerato in diritto* n. 4.

[15] Tanto che si è parlato di un vero e proprio terzo requisito per promuovere i giudizi in via incidentale; in quest'ottica, il previo tentativo di interpretazione conforme affiancherebbe la rilevanza e la non manifesta infondatezza. In tema: A. BONOMI, *Il dovere del giudice di ricercare l'interpretazione conforme a costituzione della disposizione impugnata vanifica i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza?*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2013, 1-8. Sull'interpretazione conforme in generale: R. BIN, *L'applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge* (*online* al sito www.robertobin.it); G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a costituzione*, Milano, 2006.

della L. 87/53 precisa che: «la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione»[16]. Tale norma, per utilizzare le stesse parole della Consulta, è volta a garantire la sussistenza, in capo ai legali, dei «requisiti professionali necessari per la trattazione di questioni che richiedono particolare perizia»[17]. La conseguenza è quella dell'irricevibilità dell'atto di costituzione sottoscritto dall'Avvocato che non sia «cassazionista»[18] oppure dell'inammissibilità del medesimo[19].

Questa giurisprudenza, oltre alle ovvie implicazioni in punto di validità ed efficacia degli atti processuali, consente di comprendere che esiste una certa sensibilità legislativa in ordine alla professionalità dei legali che prestano la propria opera innanzi ai Giudici della Corte. Tuttavia, come precisato, la disciplina si arresta al mero disposto della L. 87/53 e non trova ulteriori sviluppi sul piano positivo. Il che stona forse con il comune sentire forense, che accorda senz'altro alla Consulta il prestigio che si deve alla «vestale della Costituzione»[20]. Significativo, in questo senso, il racconto autobiografico di Alessandro Pace, che nel descrivere la propria esperienza di avvocato nell'ambito di questa particolare giurisdizione, ha avuto modo di affermare che: «[d]iscutere una causa dinanzi alla Corte costituzionale rappresenta […] il *top* delle proprie aspirazioni professionali.»[21]

Ad ogni modo, dello scostamento tra mito e realtà del processo costituzionale dà conto anche Sabino Cassese; granitiche le sue considerazioni in ordine all'udienza pubblica, considerata «un rito in cui nessuno crede»[22]. «[U]na formalità», nelle parole di Bertolissi, «destinat[a] a produrre, inevitabilmente, perdite di tempo»[23]. Ciò parrebbe rinsaldare la tesi di chi ritiene che il giudizio costituzionale sia (paradossalmente) «un processo "senza parti", […] senza difesa, senza processo»[24].

Questa impostazione critica, secondo la quale il procedimento innanzi alla Corte sarebbe essenzialmente inquisitorio, può forse dirsi superata anche grazie alla recente modifica delle Norme Integrative[25], la quale ha accordato un'espansione all'approccio

[16] Analoga norma è prevista, specificamente, in ordine al procedimento per conflitto di attribuzioni (art. 37, co. 6 L. 87/53).

[17] C. cost., sent. 222/1982. Nel caso, la Corte ha rilevato che tale disposizione non contrasta dunque con gli artt. 24 e 33 Cost.

[18] Così la citata sent. 222/1982.

[19] In questo senso, sent. 173/1996.

[20] Ci si riferisce, chiaramente, alle parole di Enrico De Nicola, pronunciate in occasione della prima udienza della Corte costituzionale. Si veda il documento *Discorso pronunciato dal Presidente Enrico De Nicola alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi nella udienza inaugurale del 23 aprile 1956. Palazzo della Consulta, 23 aprile 1956*, in www.cortecostituzionale.it, 4.

[21] A. PACE, *La Corte costituzionale nell'esperienza di un avvocato*, in *Consulta online*, 2007.

[22] S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 35.

[23] M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 1/2022, 221.

[24] Riassume così la tesi della natura politica del giudizio costituzionale M. D'AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in R. BALDUZZI *et al*. (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, 2011, 224.

[25] Corte cost., Delibera 24 maggio 2022 (in G.U. n. 126 del 31/05/2022). Su cui: D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2022, 200-218; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2023, 45-

dialogico, garantendo ai Giudici la possibilità di rivolgere quesiti alle parti, che rispondono oralmente (proprio) in udienza, a mezzo del difensore[26]. Ambito nel quale, peraltro, è oggi possibile che «[c]iascun giudice […] formul[i…] ulteriori domande»[27]. Congedato il *favor* per la scrittura, si tenta dunque di illuminare di luce nuova l'oralità: «è l'oralità che svela la radice misteriosa del processo: di qualunque processo»[28], compreso dunque quello costituzionale[29].

Ma se confronto e contraddittorio divengono regole anche per il giudizio innanzi alla Consulta, allora emerge la necessità di professionisti formati in tale materia. Lo stesso procedimento in via incidentale, canonicamente considerato «a parti eventuali», diventa campo di prova per l'Avvocato, che ne accentua – con il proprio patrocinio – i profili soggettivi. In questo senso, come ben è stato scritto, «il giudizio incidentale […] resta prima di tutto lo strumento che è stato scelto per consentire all'individuo di ricevere una tutela piena, laddove la lesione della sua posizione giuridica derivi da un contratto, o da un atto, un'omissione o un comportamento […] alla cui base vi sia una legge incostituzionale»[30]. Con il patrocinio, il difensore diventa il punto d'accesso delle ragioni della parte nel quadro del processo innanzi alla Corte, garantendone quindi la concretezza[31]. Se questo vale per il giudizio in via incidentale, a maggior ragione rileva per gli ulteriori procedimenti che si svolgono innanzi alla Consulta, che muovono, come noto, dall'impulso della parte ricorrente.

Come si può comprendere, il giudizio costituzionale non è pane quotidiano per l'Avvocatura. Conseguentemente, i professionisti specializzati sono pochi, prima di tutto, per ragioni di mercato. Pochi, ma non inesistenti. Il libero Foro vede invero la presenza di Studi legali che offrono, tra i propri servizi, l'assistenza nei procedimenti innanzi alla Consulta. Si tratta soprattutto di Studi retti da Avvocati Professori, che mettono al servizio del cliente, traducendola in atto pratico, la competenza maturata in campo accademico.

Alla libera professione si accosta il rilievo delle Avvocature pubbliche. Due, come si può intuire, le categorie di interesse: l'Avvocatura Generale dello Stato e il sistema delle Avvocature regionali. La prima, come precisato, rappresenta e difende *ex lege* il Governo, così come le altre Amministrazioni innanzi alla Corte. Essa vede un preciso sistema di riparto amministrativo delle competenze al proprio interno; detto sistema si sostanzia nell'articolazione dell'Avvocatura generale in Sezioni, ciascuna delle quali è volta alla difesa di un dato numero di P.A. Alle Sezioni si aggiunge l'Avvocato

72 (soprattutto: 53-53); L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella "nuova" udienza pubblica della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27/2023, 67-86.

[26] Art. 10, co. 3 N.I.

[27] Art. 19, co. 3 N.I.

[28] M. BERTOLISSI, *op. cit.*, 322.

[29] Cfr. *ibid*.

[30] G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale sulle leggi. Il ruolo delle parti innanzi alla Corte costituzionale*, Milano, 2016, 220.

[31] Sul concetto, cfr. il già citato testo di G. MONACO, unitamente alla letteratura di cui alla nota 7 e ad A. PUGIOTTO, *La «concretezza» nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1/1994, 91-111.

Generale[32], al quale – in virtù di una competenza che potrebbe dirsi «funzionale» – è demandata, tra l'altro, la gestione degli «affari di diritto costituzionale»[33]. Con ogni evidenza, la norma organizzativa collima con quella processuale e dà luogo ad un sistema che identifica nella persona dell'Avvocato Generale il difensore esperto in materia costituzionale.

Quanto alle Avvocature delle Regioni, esse vedono un rilievo centrale in quanto assistono detti enti territoriali nei conflitti d'attribuzione e, maggiormente, nel giudizio in via principale. Come noto, peraltro, buona parte dei procedimenti che impegnano la Consulta consiste proprio nei processi in via di azione[34]; cosicché, emerge in modo lampante il rapporto – in un certo qual modo – continuativo tra Giudici costituzionali e Avvocati regionali.

Volgendo lo sguardo alle norme istitutive ed ai regolamenti delle suddette Avvocature, si può scorgere come talvolta il giudizio di costituzionalità sia espressamente contemplato. È il caso dell'Abruzzo, ove la L.R. 9/2000 prevede la funzione defensionale innanzi alla Consulta, preoccupandosi tuttavia di riservare la scelta di ricorrere in capo alla Giunta[35], in coerenza con la natura politica della decisione[36]. La medesima norma si riscontra nella Legge della Regione Calabria n. 7/1996, all'art. 10, co. 5. Significativo, inoltre, che talune Regioni domandino, agli Avvocati del libero Foro che intendono rendersi disponibili per l'affidamento di incarichi, di indicare le aree d'interesse. La *ratio* è quella di creare settori dedicati a materie giuridiche delimitate, consentendo conseguentemente la canalizzazione dei professionisti nei settori di maggior competenza. In diversi casi, gli Albi regionali comprendono proprio il campo del contenzioso costituzionale[37].

Il complesso di questi fattori dimostra la presa di coscienza dell'esistenza di una professionalità specifica.

3. *Il difensore nei processi dell'autodichia*

Allorché si è accennato, *supra*, ai «giudizi costituzionali intesi in senso lato», si è utilizzata una formulazione volutamente vaga ed inclusiva. In particolare, con l'espressione si voleva alludere non solo ai procedimenti di competenza della Consulta previsti dalla Carta, ma, altresì, a quegli *iter* para-processuali che si svolgono innanzi ai

[32] Oltre all'Avvocato Generale aggiunto, che si omette perché non rilevante ai fini della presente trattazione.

[33] Questi dati risultano dall'organigramma pubblicato sul sito *web* dell'Avvocatura dello Stato, all'indirizzo: http://www.avvocaturastato.it/organigramma?q=node/501.

[34] Per l'anno 2023 si veda il rapporto *Giurisprudenza Costituzionale dell'anno 2023. Dati quantitativi e di analisi*, redatto da CORTE COSTITUZIONALE. SERVIZIO STUDI e disponibile sul sito www.cortecostituzionale.it , che attesta come i procedimenti in via d'azione rappresentino il 30.6% del totale (6).

[35] Art. 2, co. 4 L.R. cit.

[36] Cfr., *ex multis*, sentt. C. cost., nn. 58/23, 154/17 e 110/16.

[37] Si veda, a titolo esemplificativo, l'*Avviso pubblico finalizzato alla formazione di un elenco di Avvocati per l'affidamento di incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio della Regione Emilia-Romagna e/o del personale regionale*, pubblicato dalla Regione Emilia-Romagna in data 20/09/2023.

Giudici dell'autodichia e che caratterizzano in senso forte taluni organi costituzionali; segnatamente: il Parlamento, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale.

Come noto, con il termine «autodichia» si intende «la facoltà riconosciuta (ovvero, auto-riconosciuta) agli organi costituzionali di decidere autonomamente, e senza l'intervento della giurisdizione esterna, le controversie che possono investire le proprie attività interne»[38]. Tradizionalmente, gli *interna corpora* sottratti alle giurisdizioni comuni coincidono con gli atti di organizzazione degli organi medesimi. Il che implica una competenza esclusiva anche in materia lavoristica; anzi: può ben dirsi che siano i procedimenti inerenti ai rapporti di lavoro ad impegnare maggiormente i Giudici interni.

Quanto alle attribuzioni giurisdizionali non lavoristiche, esse possono essere definite in senso residuale, inerendo le medesime alle casistiche non ricomprese nel campo dei rapporti di lavoro[39]. Decisamente peculiare, in questo campo, risulta essere la posizione delle due Camere, attesa l'estensione della loro competenza ai giudizi inerenti all'investitura dei Parlamentari, per effetto dell'art. 66 Cost., a mente del quale «[c]iascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»[40]. Di sicuro rilievo è altresì l'*iter* per le autorizzazioni a procedere, che si svolge innanzi alle competenti Giunte; esso è dedicato all'istruttoria preliminare in ordine alle deliberazioni assembleari sulle guarentigie *ex* art. 68 (e 96) Cost. Si tratta di procedimenti che, in ragione della loro specialità, i regolamenti assegnano alla giurisdizione[41] di alcuni collegi c.d. minori, ma che impongono – in via del tutto analoga – l'importanza della difesa.

In tutti i succitati ambiti, la figura dell'Avvocato risulta dunque centrale. La difesa tecnica è invero garantita da svariate disposizioni dei regolamenti che disciplinano le giurisdizioni domestiche. Innanzi alla Commissione giurisdizionale della Camera per i procedimenti inerenti ai dipendenti, ad esempio, l'Amministrazione – che compare nella persona del Consigliere Capo Servizio del Personale (o di altro munito di delega) – può essere coadiuvata dall'Avvocatura della Camera medesima[42]. In linea generale, ciascuna parte può comunque «farsi assistere da un patrocinante iscritto all'albo degli avvocati»[43]. Il *Regolamento* dispone poi che, avanti al Collegio d'Appello, che giudica l'eventuale impugnazione, «[l]e parti possono farsi assistere da un avvocato iscritto all'albo dei patrocinanti presso le giurisdizioni superiori.»[44] Si rinsalda così il principio

[38] La definizione si deve ad A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, 1. Sul tema si leggano anche: M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 662-664; N. OCCHIOLUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia Giuridica*, I, Roma, 1988.

[39] Si tratta, ad esempio, delle ipotesi di contatto tra terzi e aree di attività degli organi (A. LO CALZO, *op. cit.*, 2).

[40] Si vedano, in punto d'attuazione, il *Regolamento della Giunta delle elezioni* della Camera ed il *Regolamento per la verifica dei poteri* del Senato.

[41] Anche se, a dire il vero, la natura giurisdizionale di tali organi è controversa; per una ricostruzione, anche bibliografica, cfr. L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, 2018, 156 ss.

[42] Art. 5, co. 3 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti*.

[43] Art. 5, co. 4 cit. La disposizione è replicata anche ai fini della difesa nella procedura arbitrale transitoria prevista dall'art. 10 cit. (cfr. co. 6).

[44] Art. 6-*bis*, co. 10 cit.

di diritto processuale comune, che vuole che a procedimenti maggiormente complessi siano preposti legali di qualificata competenza.

La professionalità forense emerge anche in punto di composizione degli organi, atteso che sono chiamati a far parte della Commissione giurisdizionale per il personale soggetti dotati dei seguenti (e alternativi) requisiti: «magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo.»[45]

Le riportate disposizioni sono sostanzialmente replicate dal *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* della stessa Camera, se pure con qualche distinzione. Anzitutto, l'Amministrazione può essere assistita – in primo grado – anche «d[a]ll'Avvocato dello Stato Consulente per gli affari legali della Camera ovvero d[a] avvocati del libero Foro.»[46] Ciò vale altresì per il giudizio d'impugnazione, ferma la cautela dell'iscrizione del difensore nell'Albo dei cassazionisti[47].

La disciplina interna del Senato è similare, anche se non pienamente sovrapponibile. Quanto ai procedimenti lavoristici, qui si rinviene un Consiglio di disciplina, competente ai fini dell'irrogazione della sanzione nei confronti del dipendente[48]. È previsto che, innanzi all'organo, il lavoratore possa giovarsi dell'assistenza di un difensore di fiducia, purché non sia un parlamentare[49]. È poi disposto in linea generale che – per motivi di legittimità – i «dipendenti, in servizio o in quiescenza, poss[a]no ricorrere contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione» e ciò vale anche per «le decisioni adottate dal Consiglio di disciplina»[50]. Inoltre, «[c]ontro le decisioni della Commissione contenziosa è ammesso ricorso al Consiglio di garanzia»[51], organo dell'impugnazione. Alle norme relative ai ricorsi di legittimità, peraltro, si rifà l'*iter* per gli affari non lavoristici, per effetto dell'art. 2, co. 2 della Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato 5 dicembre 2005 n. 180; essa impiega, a tal riguardo, la tecnica del (mero) rinvio esterno[52].

Rispetto ai tre descritti procedimenti, la disciplina della difesa dell'Amministrazione del Senato è unitaria. L'art. 87 del T.U. prevede infatti che rappresentanza, patrocinio e difesa siano svolti dal Segretario generale o dal Consigliere parlamentare dal medesimo delegato e che l'«Amministrazione ha facoltà di farsi

[45] Art. 3, co. 6 cit. Simili i requisiti richiesti ai fini della partecipazione al Collegio arbitrale di cui al citato art. 10: «magistrato, anche a riposo, professore universitario in materie giuridiche, avvocato abilitato all'esercizio davanti alle giurisdizioni superiori» (art. 10, co. 5 cit.).

[46] Art. 4, co. 3 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti*.

[47] Cfr. art. 6, co. 8 e 9 cit.

[48] Art. 60 ss. del *T. U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*.

[49] Art. 66 cit.

[50] Art. 72, co. 1 cit.

[51] Art. 75, co. 1 cit.

[52] Disponendo infatti che, in tali procedimenti, «si osservano le disposizioni di cui ai titoli secondo e terzo della parte seconda del testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, fatta eccezione per l'art. 78», pur precisando che, «per quanto ivi non previsto, si osservano le norme della giurisdizione amministrativa.»

rappresentare e assistere da un avvocato dello Stato o da avvocati liberi professionisti.»[53]

Diverso è il caso dei procedimenti inerenti alle funzioni parlamentari, ferma peraltro la loro accennata natura controversa. I regolamenti generali[54] prevedono, variamente, la garanzia del contraddittorio[55], così come la possibilità – per gli interessati – di intervenire in varie forme nei procedimenti[56], senza tuttavia menzionare il ruolo della difesa tecnica. Più puntuali sono invece i regolamenti «minori» dedicati, in senso attuativo, alla verifica dei poteri[57]. Il ruolo del legale è qui espressamente contemplato, sebbene con diverse gradazioni[58]. Quanto alla Camera, si tratta dell'Avvocato solamente di sponda, allorché – ad esempio – si consentono l'assistenza e l'intervento di un non meglio precisato «rappresentante»[59]. Nelle fonti relative al Senato, per contro, si cita espressamente la figura dell'Avvocato cassazionista, atteso che la rappresentanza della parte è riservata a chi sia in possesso di detto requisito professionale[60].

Anche gli organi diversi dal Parlamento meritano approfondimenti. In ordine al Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, è da rilevare come tutti i soggetti legittimati a proporre azioni innanzi al Collegio giudicante[61] possano, qualora lo vogliano, farsi rappresentare da un Avvocato od un procuratore legale munito di

[53] Art. 87 T.U.

[54] Per la Camera, si rinvia all'art. 17 R.C. e s. con riguardo alla verifica dei poteri ed all'art. 18 R.C. ss. con riferimento all'autorizzazione a procedere. Per il Senato si vedano, rispettivamente, l'art. 135-*ter* R.S. e l'art. 135 e s. dello stesso testo.

[55] L'art. 17, co. 2 R.C. espressamente dispone che: «[n]el procedimento davanti alla Giunta delle elezioni deve essere assicurato il principio del contraddittorio».

[56] Così, il deputato coinvolto in un procedimento penale posto all'attenzione della Giunta delle elezioni è invitato «fornire i chiarimenti che egli ritenga opportuni» (art. 18, co. 1 R.C.); quanto all'autorizzazione *ex* L. cost. 1/1989, «[l]a Giunta invita l'interessato a fornire i chiarimenti che egli reputi opportuni o che la Giunta stessa ritenga utili, consentendogli altresì, qualora ne faccia richiesta, di prendere visione degli atti del procedimento» (art. 18-*ter*, co. 1 R.C.).

Parimenti, «[i]l Senatore […] può fornire chiarimenti alla Giunta anche mediante memorie scritte» (art. 135, co. 5 R.S.); per la richiesta d'autorizzazione a procedere *ex* art. 96 Cost., il *Regolamento* replica – con alcune aggiunte – il disposto dell'art. 18-*ter*, co. 1 R.C. cit.: «[l]a Giunta invita l'interessato a fornire i chiarimenti che egli reputi opportuni o che la Giunta stessa ritenga utili, consentendogli altresì di prendere visione deli atti del procedimento, di produrre documenti e presentare memorie.» (art. 135-*bis*, co. 2 R.S.).

[57] E richiesti dagli artt. 17, co. 2 R.C. e 19, co. 4 R.S.

[58] Per la Camera, il riferimento è al *Regolamento della Giunta delle elezioni* (deliberazione del 6/10/1998, in G.U. n. 246 del 21/10/1998). Per il Senato si veda il correlativo *Regolamento per la verifica dei poteri*.

[59] Artt. 11, co. 5 e 13, co. 4 e 5 del *Regolamento della Giunta delle elezioni* della Camera.

[60] Art. 16, co. 2 del *Regolamento per la verifica dei poteri* del Senato.

[61] Si tratta di quelli elencati dall'art. 1 del Decreto presidenziale n. 34/N del 2008, recante *Disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*. Ossia: dipendenti in servizio o in quiescenza o loro eredi (lett. a); personale comandato o distaccato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (lett. b); soggetti esterni che propongano ricorso anche in materia di accesso proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive (lett. c) o, in linea generale, in materia di accesso ai sensi del Decreto Presidenziale 14 aprile 2021, N. 79N (lett. d).

mandato speciale[62]; per contro, l'Amministrazione può contare sull'assistenza di un Avvocato dello Stato[63].

La Corte costituzionale vede, del pari, un apposito regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale[64]. L'atto non contempla la figura del difensore, ma replica la logica dei giudizi impugnatori, trattando – a titolo esemplificativo – di ricorsi[65], impugnazioni[66] e comunicazioni[67]. Con un rinvio generale, dispone poi che: «[p]er quanto non previsto dal presente regolamento si osservano, in quanto applicabili, le norme del codice del processo amministrativo»[68]. Detta precisazione, letta unitamente al sistema degli altri procedimenti di giurisdizione domestica, è da sé bastevole a concludere che la difesa tecnica costituisce quantomeno una scelta opzionale per ricorrente e resistente.

Analogamente rispetto a quanto accade nel caso delle Camere, la Consulta vede procedimenti riguardanti i soggetti titolari della funzione. Ci si riferisce ai Giudici, i quali possono andare incontro a richiesta di arresto o di autorizzazione a procedere[69]. Il ruolo del legale non è espressamente contemplato, ma è logico affermare che l'Avvocato può sicuramente giocare una funzione di prim'ordine quantomeno da dietro le quinte. Tale ausilio, altamente specialistico, impone una forte competenza giuridica; anche intuitivamente, si comprende la necessità di figure formate e in grado di gestire una siffatta materia, sicuramente articolata e tortuosa.

Ora: se tutti i descritti procedimenti possono essere raffrontati e ridotti ad unità sotto il comune denominatore dell'autodichia, la quale si distingue dal processo comune, allora ha senso ritenere che il difensore che presta la propria attività nell'ambito dei medesimi sia caratterizzato da conoscenze e competenze specialistiche.

Se non altro sotto il profilo procedimentale. In tal senso, l'Avvocato formato in materia d'autodichia conosce certamente meglio del processualista di diritto comune gli aspetti formali dell'*iter* para-giudiziale che si svolge all'interno degli organi costituzionali. Si pensi alle caratteristiche dei ricorsi, alla disciplina dei termini, alle modalità di costituzione in giudizio e di deposito degli atti; il processo dell'autodichia è a sé stante e richiede, di conseguenza, cautele differenti.

Non solo. Caratteri distintivi si colgono anche in ordine a determinati (e rilevantissimi) profili sostanziali. In questo senso, non si può non notare come esistano affari che, lungi dal costituire materia d'esame innanzi alle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, integrano la cifra distintiva dei procedimenti speciali in esame. I citati casi dei giudizi inerenti ai parlamentari risultano, in tal senso, centrali. Tanto il procedimento di verifica dei poteri quanto quello relativo alle autorizzazioni a procedere

[62] Il quale, se del caso, sottoscrive il ricorso (art. 3, co. 2, lett. d cit.) ed interviene in udienza (art. 5, co. 3 cit.).

[63] Art. 14 cit.

[64] Delibera del 24/01/2018, *Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale* (in G.U. n. 31 del 7/02/2018).

[65] Art. 7 cit.

[66] Art. 8 cit.

[67] Art. 9, co. 1 cit.

[68] Art. 10 cit.

[69] Art. 9 L. 87/53.

scomodano categorie pubblicistiche autonome, oggetto di studio del solo diritto costituzionale e non anche di altre materie[70].

A fronte di questa doppia constatazione, può concludersi che la professionalità costituzionale dell'Avvocato gioca un ruolo anche nel contesto delle giurisdizioni domestiche.

4. *Lo sviluppo della professionalità legislativa negli studi legali*

Un terzo ambito di competenza, in particolare espansione negli ultimi tempi, ha a che vedere con una funzione che, tradizionalmente, non viene considerata appannaggio della classe forense. Ci si riferisce a quel complesso di attività di studio ed assistenza nell'ambito dei processi decisionali pubblici, ove il professionista accompagna il cliente con un costante approfondimento dell'evoluzione normativa, eventualmente consigliandolo in ordine alle più opportune iniziative di *lobbying* ed *advocacy*.

Talora ci si spinge sino ad elaborare i c.d. *position papers*, ossia documenti nei quali si espone il punto di vista del portatore di interessi sulla legislazione *in fieri*. Se del caso, può giungersi sino alla vera e propria redazione dell'articolato, oppure alla stesura di emendamenti al testo base, i quali vengono successivamente proposti al legislatore in occasioni interlocutorie.

È stato peraltro osservato[71] che, nei sistemi di *common law*, l'Avvocato è necessariamente *policy maker*, in quanto – in caso di lacuna – gioca un ruolo nella creazione della norma. In tal senso, il legale argomenta, *pro domo sua*, con il fine di indirizzare il Giudice verso la linea argomentativa a sé più favorevole.

Al netto di questo caso – per così dire – speciale, ogni sistema occidentale conosce la figura dell'esperto giuridico-legislativo. Secondo una ricostruzione dottrinale particolarmente attenta[72], il c.d. *legislative lawyer* completa le professionalità in gioco nel campo della produzione normativa, accostando lo stratega, il lobbista, il *policy researcher* e il responsabile della comunicazione. In questo quadro, egli costituisce il punto di contatto tra profilo politico e giuridico in senso stretto, risultando così fondamentale nel momento della traduzione dell'obiettivo politico in linguaggio giuridico[73]. Chiaramente, l'esperto costituzionalista non è che uno dei tanti professionisti legali che trovano spazio nella fase della produzione legislativa, ove – di volta in volta – può essere coinvolto il giurista specializzato nello specifico ambito soggetto a disciplina o riforma[74]. Tuttavia, tendenzialmente, costituisce l'unico esperto

[70] Fermo restando che, come noto, sussiste la giurisdizione amministrativa per le controversie attinenti alle elezioni amministrative ed europee.

[71] R.E. LEE, *Lawyer as Policy Maker*, in *Life in the Law. Vol. 1: Answering God's Interrogatories*, Brigham, Press, 2002, 167 ss.

[72] C.R. FELDBLUM, *The Art of Legislative Lawyering and the Six Circles Theory of Advocacy*, in *Georgetown Public Law and Legal theory Research Paper*, 12-147, 2003, 785-850.

[73] *Ivi*, 797.

[74] Tornano alla mente le parole di A. SANDULLI, che – in polemica con M. LONGO, sostenitore della necessità di fondare una vera e propria «scienza della legislazione» (ID., *Per la fondazione di una «scienza della legislazione»*, in *Il diritto dell'economia*, 5/1960, 583-605) – osservava: «siccome nel

il cui campo di attività prevede specificamente lo studio e l'approfondimento delle dinamiche della normazione e della sua qualità, temi tipici del diritto costituzionale[75].

Ciò posto, risulta centrale domandarsi quale sia l'effettivo legame tra Avvocato e giurista legislativo. Di primo acchito, invero, quando si pensa alla nozione di «Avvocato», ad emergere è – sicuramente e prima di tutto – la definizione tradizionale, che identifica l'utilità della figura nell'assistenza del cliente in ambito contenzioso. Cosicché, l'Avvocato appare indissolubilmente legato alla logica delle liti; riecheggiano, in tal senso, le parole di Leone e Antemio, consegnate alla Costituzione imperiale del 469 D.C.: «Advocati, qui dirimunt ambigua fata causarum suaeque defensionis viribus in rebus saepe publicis ac privatis lapsa erigunt.»[76] È figlia di questa impostazione la prima disposizione del *Codice Deontologico Forense*, a mente della quale: l'«avvocato tutela […] l'inviolabilità e l'effettività della difesa», tanto più nel processo, ove egli è chiamato ad assicurare «la regolarità del giudizio e del contraddittorio»[77].

Ancor più esplicita è la *Legge Professionale*, che *riserva* all'Avvocato l'«assistenza, la rappresentanza e la difesa nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali e nelle procedure arbitrali rituali»[78]. *Legge Professionale* che aggiunge: «l'attività professionale di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è *di competenza* degli avvocati»[79]. Precisa, in ogni modo, che è consentita a soggetti ulteriori l'instaurazione di rapporti «aventi ad oggetto la consulenza e l'assistenza legale stragiudiziale»[80].

Il dettato normativo, pur riconoscendo dunque un ruolo nel mondo del lavoro legale ai non iscritti agli Albi, pare comunque affermare un *favor* ordinistico, consentendovi eccezioni che, puntuali e tassative, sono da considerarsi a pieno titolo *lex specialis*. La riprova di questo schema è data dalla giurisprudenza del C.N.F., a mente della quale il citato articolo 2, co. 6 «deve intendersi *derogatori*[*o* …] della *riserva di consulenza* contenuta nel primo periodo del medesimo comma 6 dell'articolo 2»[81].

---

mondo contemporaneo gli obbiettivi cui devono attendere i legislatori sono di vastità e varietà enormi, e impegnano le più diverse discipline […] e le singole specializzazioni di queste, come pure i più diversi strumenti forniti da discipline ausiliarie […], è chiaro, in primo luogo, che la nuova "scienza" da "fondare" dovrebbe essere un coacervo della quasi totalità delle scienze e delle tecniche esistenti […]». (A. SANDULLI, *Conoscere per legiferare*, in *Il diritto dell'economia*, 8/1960, 978).

[75] Per un inquadramento fondamentale di questi temi: G. AMATO, *Principi di tecnica della legislazione*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. 1988-1989*, Padova, 1990, 47-68; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1992, 307-330; G. U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Roma, 1993; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019.

[76] C. 2.7.14, citato in P. FIORELLI, *Avvocato e procuratore (dir. rom. e interm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1959, IV, 646, a cui si rinvia per una ricostruzione storica della figura dell'Avvocato. Sul passaggio citato, cfr. anche A. BELLODI ANSALONI, *Scienza giuridica e retorica forense. Appunti da un corso di Metodologia giuridica romana*, Santarcangelo di Romagna, 137.

[77] Art. 1, co. 1 *Cod. Deontologico Forense*.

[78] Art. 2, co. 5 L. 247/2012.

[79] Co. 6 cit.; corsivo aggiunto.

[80] *Ibid*.

[81] C.N.F., par. 33/2020.

Il fatto che detta «riserva di consulenza», pur sussistendo, vada incontro a temperamenti – differentemente da quanto accade per il patrocinio – consente di tratteggiare, a questo punto, una distinzione tra attività di «competenza» degli Avvocati e attività «riservate» agli Avvocati[82]. Mutuando la terminologia della teoria generale del diritto, può dirsi che le prime siano *naturalmente* forensi e le seconde *essenzialmente* forensi[83].

Se questo è vero, allora si devono trarre alcune conclusioni in punto di professionalità legislativa. Può, cioè, ritenersi, in coerenza con il dato positivo, che le suesposte attività di ausilio e consiglio in favore del legislatore e degli *stakeholders* nell'ambito dei processi decisionali integrino, in virtù del loro fondamento legale, una funzione di consulenza e, conseguentemente, siano a pieno titolo materia di competenza dell'Avvocato.

Occorre però domandarsi, parallelamente, se questo legame tra Avvocatura e funzioni normative trovi applicazione, oltre che nel testo della legge, nella realtà. Il sistema delle Avvocature pubbliche costituisce, anche in questo contesto, un indicatore rilevante. L'Avvocatura della Regione Toscana, ad esempio, vede la presenza di un settore dedicato alla Attività giuridica e legislativa, specializzato – come si può intuire – nell'assistenza in materia di produzione normativa[84]. Quanto alla Regione Puglia, è previsto che l'Avvocato coordinatore dell'Avvocatura regionale svolga un significativo ruolo di monitoraggio, consigliando semestralmente il Presidente della Giunta Regionale in ordine alla «necessità di adeguamento della normativa regionale»[85]. Interessante anche il Regolamento della Regione Molise n. 1/2020, recante le norme per il funzionamento dell'Avvocatura regionale; l'art. 5, co. 3, lett. g dispone invero che gli Avvocati regionali «forniscono consulenza ai fini dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale e per la redazione di articolati normativi», contemplando quindi un ruolo attivo (o quasi) nella stesura dell'atto.

Se ciò vale per gli enti territoriali, aspetti significativi segnano anche l'attività normativa statale. Non si può non pensare, anzitutto, alla composizione del D.A.G.L., al cui vertice è necessariamente posto – per previsione di legge – «un *magistrato delle giurisdizioni superiori* […] ovvero un dirigente generale dello Stato o un *avvocato dello Stato* o un professore universitario di ruolo di discipline giuridiche»[86]; inoltre, è previsto che al «Dipartimento poss[a]no essere assegnati in posizione di fuori ruolo, in aggiunta

[82] Sono proprio questi, del resto, i termini che la *Legge Professionale* impiega, forgiando così due differenti categorie (non meramente nominali ma) giuridiche. Questa tesi è stata peraltro sostenuta, all'indomani della riforma professionale, da alcune associazioni di categoria; si legga l'articolo *Riforma Forense, Aneis: l'attività stragiudiziale non è riservata agli avvocati*, pubblicato sulla piattaforma Altalex in data 07/03/2013, che riporta l'opinione dell'Associazione Nazionale Esperti di Infortunistica Stradale.

[83] Vi è comunque chi preme per un'interpretazione restrittiva delle deroghe: UFFICIO STUDI DEL CNF, *La questione della soggezione a riserva della consulenza legale*, in *Rivista di diritto civile*, 2/2013, soprattutto 430. Il tema è tuttavia dibattuto: A. DAMASCELLI, M. CHIARELLI, *La professione forense trova la disciplina esclusiva*, in *Corriere tributario*, 26/2013, 2104 e s.

[84] L'organigramma è disponibile all'indirizzo https://servizi.toscana.it/app/RTOrganigramma/; si veda anche la pagina dedicata al settore (http://www301.regione.toscana.it/bancadati/uffici/Strutture.xml?cmu=50007).

[85] Art. 4, co. 3, lett. d L.R. (Puglia) 18/2006, *Istituzione dell'Avvocatura della Regione Puglia*.

[86] Art. 23, co. 7 L. 400/88; corsivo aggiunto.

al Capo ed al Vice Capo del Dipartimento stesso, *magistrati ordinari, amministrativi e contabili*, ovvero *avvocati dello Stato*, in numero non superiore a sette»[87]. Il dato positivo sembra dunque accordare una certa preferenza al ceto forense. Ciò risulta confermato dalla prassi. È cosa nota, del resto, che gli uffici di *staff* dei Ministeri sono spesso abitati da professionisti della giurisdizione, ancorché afferenti – per la maggiore – ai ruoli della magistratura[88]. Così, con ogni evidenza, è proprio dalle professioni legali classiche che l'organo politico attinge per farsi coadiuvare nell'attività giuridico-normativa. Ragionevolmente, la scelta si radica nella convinzione di una maggiore preparazione di tali soggetti in materia legale e, di riflesso, legislativa.

Il tema, come precisato, non resta confinato alla sfera pubblica. L'apertura dei sistemi regolatori ai portatori di interessi determina il rilievo degli esperti legali *privati* nel campo della produzione normativa. A tal riguardo, i ragionamenti sinora svolti con riferimento al sistema pubblicistico possono essere integralmente traslati al campo privatistico, se pure con qualche precisazione aggiuntiva.

Anzitutto, in ordine agli obiettivi dell'intervento. Ancora una volta, il privato tenterà di condurre la produzione normativa in favore del cliente, fermo il rispetto della legge. In tal senso, il ruolo del giurista sarà quello di (far) articolare una disciplina che, pur rispettosa dell'interesse pubblico, sia altresì favorevole (o non sfavorevole) al cliente. Il ruolo della tecnica giuridica, in tal senso, è centrale, atteso che solo la conoscenza dei profili specialistici del diritto consente di «lavorare di fino», cogliendo i dettagli che possono determinare – in ultima analisi – profonde differenze di *policy*.

In secondo luogo, in relazione ai momenti dell'intervento. Due, in particolare, saranno le occasioni in cui l'attività emendativa o di proposta legislativa potrà trovare ingresso in sede istituzionale: la fase delle consultazioni pubbliche e quella del contatto tra organo politico e soggetto privato[89]. Queste ultime, lungi dall'essere tipizzate, seguono la logica dei contatti politici, ma vedono comunque un principio di disciplina nel diritto interno[90]. Le prime, invece, sono di più immediata percezione, quantomeno perché si radicano in una base legale più puntuale e si inseriscono nei binari delle decisioni pubbliche, i cui procedimenti si informano ai canoni della pubblicità[91].

---

[87] Art. 6 D. Lgs. 303/1999 (corsivo aggiunto); conformemente: art. 28, co. 4, lett. a D.P.C.M. 1° ottobre 2012.

[88] Tale prassi è stata spesso criticata dalla dottrina; si legga, da ultimo, G. A. FERRO, *Sui giudici "fuori ruolo". Qualche spunto di riflessione a partire da una proposta di Serio Galeotti*, in *Queste istituzioni*, 3/2023, 22-38.

[89] Per approfondimenti sulle modalità concrete in cui ciò avviene, cfr. G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le Lobby*, in AA.VV., *L'Italia. Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014 (Speciale Tosi – Ricerca), 69-83.

[90] Si pensi al *Registro dei rappresentanti di interessi* istituito presso la Camera dei Deputati ai sensi della delibera della Giunta per il Regolamento 26 aprile 2016, *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati*

[91] È, ad esempio, il caso della «consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti», previsto – in materia di istruttoria legislativa – dalla *Circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente del Senato sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*.

Comune a privato e pubblico è invece il monitoraggio legislativo, che consiste nella attenta ricognizione del mutamento legislativo, oltre che della dottrina e della giurisprudenza più significative.

Sembra lapalissiano sottolineare che il complesso di queste attività impone, in capo agli attori forensi, conoscenze e competenze estremamente raffinate: *drafting* legislativo, monitoraggio, conoscenza dell'*iter legis*. Si tratta di un'ulteriore sfumatura della professionalità costituzionale dell'Avvocato.

5. *Avvocati e Costituzione: un rapporto necessario*

All'esito di questo percorso, condotto soprattutto alla luce della disciplina vigente e del dato esperienziale, sembra agevole identificare un novero di attività che costituiscono espressione viva della pratica costituzionale. A ben vedere, pare essere lo stesso assetto normativo a tratteggiare indirettamente il profilo dell'Avvocato costituzionalista, nella misura in cui si richiede – puntualmente – che i soggetti chiamati ad operare nei procedimenti a fondamento costituzionale siano dotati di conoscenze e competenze specialistiche. In breve, si ravvisa – *de iure condito* – l'esigenza di legali che siano *professionisti* della Costituzione.

Nel dettaglio, gli ambiti analizzati *supra* dimostrano la concretezza di questa esigenza in relazione a molteplici profili del lavoro legale, dall'ambito processuale, a quello dell'autodichia, a quello della produzione legislativa. Si è di fronte alla marcata rilevanza di funzioni professionali plurali (certune marcatamente e tradizionalmente forensi, certe altre tali solamente di sponda), rese tuttavia unitarie dalla materia a cui afferiscono: quella costituzionale.

A questo punto, lo scritto può concludersi da dove ha preso le mosse: la disciplina delle specializzazioni. Se è vero, infatti, che numerosi indici normativi ed esperienziali depongono in favore dell'esistenza di una categoria professionale specifica, non altrettanto sembra fare la legislazione di settore. A fronte dei diversi campi in cui la professionalità costituzionale viene in rilievo, è d'uopo domandarsi se non sia opportuno offrire adeguato riconoscimento alla medesima, anche dal punto di vista formale.

Un'eventuale apposita area di specializzazione forense potrebbe invero racchiudere i professionisti che, iscritti agli Ordini, offrano i propri servizi nelle aree tipicamente costituzionalistiche, dalla consulenza al patrocinio. Le utilità dell'operazione potrebbero essere molteplici. Anzitutto, in forza della pubblicità degli Albi, la generalità potrebbe conoscere i nominativi dei soggetti formati in materia. In secondo luogo, i legali potrebbero impiegare l'iscrizione speciale a fini concorsuali e contrattuali; tanto, dunque, nei rapporti con le P.A. quanto nelle relazioni con altri privati. In terzo luogo, si favorirebbe la istituzionalizzazione di una classe di professionisti attenta ai lati pragmatici ed immediatamente tecnico-applicativi del diritto costituzionale.

Provvedere il tal senso sembrerebbe essere il miglior modo per riconoscere un patrimonio di competenze che, pur esistente, non pare adeguatamente valorizzato. Inoltre, in termini sistemici, contribuirebbe al superamento dell'idea del diritto costituzionale quale materia prevalentemente teorico-fondativa; idea già da lungo tempo superata dalla dottrina, ma apparentemente dura a morire al di fuori delle Aule universitarie[92].

[92] Anche di ciò si è trattato in M. MILANESI (*op. cit.*), allorché si è evidenziata l'impostazione prevalentemente speculativa di parte della dottrina storica, con riferimenti, ad es., a S. ROMANO, il quale, rivendicando che «anche poesia è il diritto» [costituzionale] (*Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche*, in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, 1, 201-212), sosteneva che «[l]o scopo finale cui tende tale scienza […] rimane quello di enuclear[e] e precisar[e] le norme: si tratta perciò di una scienza che, nel suo punto iniziale, non è esclusivamente normativa, ma è essenzialmente tale nel suo punto di arrivo» (ID., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1946, p. 10). Filone a cui si opponeva altra tradizionale letteratura, la quale rimarcava la forte giuridicità della materia (E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Il carattere specifico del diritto statuale e della scienza ad esso dedicata*, in ID., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, 2006, spec. 10 ss.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, spec. 39). Quest'ultima impostazione – che pure sembra essere risultata prevalente nel tempo, specie se si ha riguardo al definitivo superamento della tesi della mera programmaticità della Costituzione (Corte cost., sent. 1/1956) – non è tuttavia ancora appieno colta e valorizzata, specie negli ambienti professionali (cfr. M. MILANESI, *op. cit.*, 279-80 e 283 s.).