

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO NEL PROCESSO SULLA LEGGE

di Francesco Perchinunno - Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Abstract: Il principio del contraddittorio esprime una garanzia in virtù della quale nessuno può subire gli effetti di una sentenza, senza avere avuto la facoltà di partecipare al processo da cui la stessa proviene. Tale principio si estende anche al processo costituzionale e incide nella valutazione e individuazione delle parti processuali che possono partecipare al giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale. L'inserimento del principio del contraddittorio nella Carta costituzionale ha incrementato le ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile l'intervento di soggetti terzi nel processo costituzionale, anche al fine di tutelare il diritto di difesa del soggetto che potrebbe subire, dalla decisione della Corte, un effetto diretto ed immediato. Di recente, poi, le modifiche alle Norme integrative, adottate dalla Corte costituzionale con la deliberazione dell'8 gennaio 2020, hanno apportato significative novità al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, con particolare riguardo agli "interventi dei terzi" e all'ingresso dei così detti "*amici curiae*".

Abstract: The adversarial principle provides a guarantee in by which no one can suffer the effects of a judgment, without having had the right to participate in the Constitutional process. This principle also extends to the process and affects the assessment and identification of the parties proceedings which may take part in the proceedings before the Court Constitutional. The inclusion of the contradictory principle in the Constitutional Charter increased the cases in which the Court has approved the participation of third parties in the constitutional process, in order to protect the right to defense of the subject that could suffer, by the decision of the Court, a direct and

immediate effect. Recently, then, the amendments to the Supplementary Rules adopted by the Constitutional Court with the resolution of 8 January 2020, significantly induce an update of the judgment of constitutional legitimacy incidental, with particular regard to "third party interventions" and at the entrance of the so-called "amici curiae".

SOMMARIO: 1. Premessa e inquadramento del tema. – 2. Natura e ruolo del contraddittorio nel sistema processuale. 3. La revisione dell'art. 111 Cost.: l'inserimento del contraddittorio tra le garanzie costituzionali – 4. L'intervento del terzo nel processo costituzionale. – 5. Le nuove norma integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: opinione degli *amici curiae* e audizione degli esperti.

1. Premessa e inquadramento del tema.

La Corte costituzionale, tra gli organi costituzionali consacrati dalla nostra Carta costituzione, per natura e funzioni ad essa attribuite è contrassegnata da indubbia innovatività rispetto alla tradizione istituzionale ed estraneità allo schema della "separazione dei poteri", assumendo una fisionomia con caratteri e peculiarità di tipo differenziale¹. La Corte è, infatti, in primo luogo, un "giudice", pur non appartenendo all'ordine giudiziario; è un organo di "giustizia", ma non, in senso stretto, di "giurisdizione" che segue, nei suoi processi, forme procedurali assimilabili a quelle dei giudizi "comuni", ma con regole e contenuti in parte differenti.

Tra le peculiarità, sia quella di fungere da "legislatore" delle regole del suo processo per il tramite dei Regolamenti e delle Norme integrative che essa stessa approva per i giudizi costituzionali, sia quella di decidere le controversie concernenti le proprie vicende interne, sottraendole al sindacato del Giudice comune (giurisdizione

¹ Il saggio costituisce una rivisitazione, con aggiornamento, di un mio recente lavoro dal titolo: La transizione del contraddittorio nel processo costituzionale: origini ed evoluzioni, in Quaderni amministrativi, 2021, fasc.2, p. 40-59.

“domestica”)². La natura della Corte costituzionale e la sua anima giurisdizionale sono da sempre oggetto di studi approfonditi e di un complesso lavoro esegetico che prende le mosse dai lavori dell’Assemblea costituente e dai principi costituzionali, per estendersi alla lettura sistematica dell’intero apparato delle fonti che ne hanno delineato competenza e funzioni. Nonostante la perdurante resistenza di teorie contrastive, la dottrina si è orientata sull’inquadramento della Consulta come organo titolare di un potere assimilabile a quello “giurisdizionale” e nel riconoscimento, nel processo costituzionale, di un vero e proprio processo, nonostante la complessità in termini di lineare ed uniforme applicazione dei canoni processuali e delle tecniche di giudizio.

Si è discusso in maniera approfondita sul ruolo che la Carta costituzionale ha assegnato alla Corte di “custode e garante” degli stessi principi costituzionali e di “giudice delle leggi”, attribuzioni contrassegnate dal passaggio dal controllo “diffuso” al quello “accentrato” proclamato dalla VII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Il ruolo del Giudice delle leggi di organo posto a garanzia dei principi costituzionali che costituiscono sia l’oggetto essenziale del giudicato costituzionale, ma al tempo stesso ineludibile spazio di delimitazione della discrezionalità decisoria della stessa Corte, consente di operare una lettura sistematica tra le predette norme sulla costituzione e funzionamento della Corte costituzionale e le medesime “norme processuali” costituzionali che estendono, in tutta evidenza, la propria efficacia sia ai processi comuni che a quelli costituzionali. Peraltro, proprio il dettato dell’art. 137 comma terzo Cost. nel prevedere che le decisioni della Corte costituzionale non sono impugnabili, assegna alla Corte il ruolo di essere “giudice”,

² Sia consentito rinviare sul punto a: F. Perchinunno, *L'autodichia: parametri di legittimità costituzionale e garanzie giurisdizionali*, in *Annali del Dipartimento jonico in sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo*, (saggi), Ed. Djsge, 2018, p. 308 ss.

ancora più giudice di ogni altro, mantenendosi costantemente, scrupolosamente fedele a se stessa e al dettato costituzionale³. Ciò ha indotto a pensare che ci si debba spingere ancora più in là, chiedendosi se non debbano valere, anche per essa, taluni canoni usualmente considerati propri delle esperienze processuali comuni, tra cui quelli relativi al diritto di difesa, alla durata ragionevole dei processi e al contraddittorio tra le parti.

Il dibattito sull'ampliamento del contraddittorio nel processo costituzionale, sviluppatosi con particolare intensità è stato contrassegnato dall'esigenza di conciliare due esigenze ugualmente meritevoli di attenzione: quella alla limitazione della dialettica processuale, per effetto della quale può esser, come si conviene, salvaguardata la "giurisdizionalità" del processo costituzionale, e quella alla sua (ragionevole) apertura (specie ai soggetti portatori di interessi collettivi), per effetto della quale viene naturalmente ad emergere il connotato propriamente "costituzionale" del processo costituzionale. La dottrina si è spesso interrogata se una soluzione adeguata potesse essere quella, con specifico riguardo ai giudizi sulle leggi, di dar modo a quanti dimostrino di averne "interesse" (i soggetti portatori di interessi collettivi), pur laddove non rivestano la qualità di parte nel giudizio *a quo*, di depositare memorie presso la cancelleria della Corte, delle quali quindi quest'ultima possa fare l'uso ritenuto più opportuno. In tal modo, estendendo così a tali giudizi l'"invito a Corte", come accaduto in materia referendaria, dubbi sono stati sollevati in ordine alla visibilità di tali memorie (specie se prive di menzione nella pronunzia della Corte) e per ciò che attiene alla

³ Ci si è interrogati sul ruolo della Corte costituzionale nel nostro sistema istituzionale, considerandone evoluzioni e mutamenti nel rapporto tra il giudice costituzionale e gli altri poteri dello Stato. Sul punto, si rinvia all'accurata e disamina offerta da A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 2, p. 251 ss.; Sul punto, si v. anche R. ROMBOLI a cura di, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017.

funzionalità dei giudizi di pressoché quotidiano riscontro rispetto ai giudizi di ammissibilità dei referendum⁴.

Sul tema è stato sollecitato a più riprese un intervento giurisprudenziale chiarificatore con l'obiettivo di recuperare un equilibrio interno, lontano da un'eccessiva chiusura e parimenti da una apertura altrettanto smisurata. Il quadro che si è delineato in merito ai soggetti legittimati a partecipare al processo costituzionale ha interessato, come accennato, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale, generando un dibattito sempre vivo e particolarmente intenso⁵.

2. Natura e ruolo del contraddittorio nel sistema processuale.

Sin dall'antichità, il principio del contraddittorio ha rivestito un ruolo connaturato al processo, costituendo un elemento imprescindibile per ambire all'espletamento di un "giusto processo" e trarre beneficio

⁴ Si allude alla rilettura del principio del contraddittorio operata dalla Corte costituzionale, di recente, aprendo le porte anche a persone fisiche e giuridiche (non parti processuali) diversamente dai precedenti orientamenti; in tal senso – per quanto concerne la natura del processo costituzionale difforme dal giudizio comune – depongono i frequenti richiami (cfr. le sentenze nn. 16/2008, 31/2000, e le pronunce da 45 a 49 del 2005) ove emerge la necessità di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita»; sia consentito rinviare, sul punto, a F. PERCHINUNNO, *Il principio del contraddittorio: genesi e attuazione costituzionale*, in *"Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto"*, Bari, 2019; *Id.*, *Riflessioni a prima lettura sull'ordinanza n.132/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 7 ottobre 2020, p. 220.

⁵ Tra la copiosa produzione scientifica sul tema, cfr.: A. RUGGERI, *Il processo costituzionale come processo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in Quaderni del "Gruppo di Pisa", 2011/01; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, vol. 1, Il sindacato incidentale, Napoli, 1957, p. 126 e ss.; R. ROMBOLI, *Ampliamento dell'accesso alla Corte costituzionale e introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali*, in Anzon A., Caretti P., Grassi S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla Giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 638 ss.; AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli, 2006; N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in D'Amico, M. e Biondi, F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018; M. D'AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta, Quaderni del "Gruppo di Pisa", a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther, Torino, 2011, p. 223 ss.; L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003, p. 134; A. SAITTA, *Gli effetti «motivanti» del contraddittorio nel processo costituzionale*, in Angiolini, V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998, p. 570 ss.; V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, *ivi*, p. 3 ss.; *Id.*, *La Corte senza il «processo», o il «processo» costituzionale senza processualist?*, in Romboli, R. (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Milano, 1991; P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, in Romboli, R. (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Milano, 1991; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, Oggetti, procedimenti, decisioni*, vol. II, Bologna, 2018; A. MORELLI, *Del giudizio di ammissibilità del referendum come «processo» costituzionale (a proposito dell'intervento di terzi nel procedimento davanti alla Corte)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, 2001, p. 142 ss.; G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1992, p. 171 ss.

dagli effetti di una giusta decisione. La necessità del contraddittorio processuale ha trovato, nel tempo, solo costanti elementi di suffragio negli schemi processuali e, a seguito dell'ingresso nella struttura normativa della Carta costituzionale, si è generata una progressiva riscoperta. Il principio del contraddittorio, in sostanza, ha iniziato ad assumere una valenza autonoma rispetto ad altri principi ad esso correlati, iniziando progressivamente a farsi spazio, in seno ad un più ampio profilo di natura fortemente garantista.

Nel mondo contemporaneo, il principio del contraddittorio, ha assunto la veste di elemento costitutivo del diritto alla difesa e ha trovato la giusta consacrazione, come valore universale, in tutte le Carte costituzionali degli Stati democratici e nei Patti per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'anima del contraddittorio è nel diritto delle parti ad interloquire sui temi oggetto della decisione, nella loro facoltà di farsi ascoltare dall'organo giudicante, personalmente o a mezzo di un difensore, prima di qualsiasi decisione, anche non definitiva, sulle istanze proposte e nell'esigenza che questa sia emanata secondo prospettive esaminate e discusse dagli antagonisti. Si tratta, in definitiva, di un principio che consente di attribuire alle parti, il ruolo di protagoniste del processo, di concedere loro tutte le opportunità per convincere il giudice circa la rilevanza della contrastante posizione processuale assunta e di consentire che le attività delle parti possano intersecarsi di guisa che, ciascuna di esse, possa offrire alle altre e al giudice le ragioni che meglio rappresentano i propri interessi e riesca, allo stesso modo, a interloquire sulle ragioni delle altre.

La configurazione che il principio ha assunto nel tempo è quella di una concreta pretesa di attribuzione di effettive facoltà di compartecipazione "dinamica" e non certo di una garanzia di uguaglianza "astratta e statica", realizzabile con la formale attribuzione di pari possibilità. Il principio del contraddittorio, nella

cornice delle garanzie che la Costituzione offre alle parti costituite in un giudizio, riveste un ruolo fondamentale come espressione di garanzia di giustizia ancorata alla regola secondo la quale nessuno può subire gli effetti di una sentenza, senza avere avuto la possibilità di essere parte del processo da cui la stessa proviene, ossia senza aver avuto la possibilità di essere partecipe della formazione del provvedimento giurisdizionale.

Giova ricordare che parte della dottrina, dopo l'entrata in vigore del codice di procedura civile del 1940, cominciò a considerarlo come primario elemento di differenziazione della *species* del processo, in senso stretto, nell'ambito del più ampio *genus* del procedimento in senso pubblicistico, quale mera sequela, non necessariamente partecipativa, di atti. La dottrina sosteneva già che la difesa è una funzione ontologicamente contrapposta ad un'accusa e che il processo presuppone, perciò, una struttura triadica con la presenza di due parti dinanzi ad un giudice imparziale ⁶.

Quando si parlava di contraddittorio si faceva riferimento oltre che all'art. 24 Cost., anche all'art.101 c.p.c. – “il giudice non può statuire su alcuna domanda se la parte contro la quale è proposta non è stata regolarmente citata e non è comparsa” – rubricato proprio “principio del contraddittorio”. Era interpretato, come norma avente portata generale – per questo applicabile ad ogni attività giurisdizionale – nel senso che il giudice non poteva pronunciare sulla domanda delle parti o sull'accusa di un imputato se l'altra parte o l'imputato stesso non avevano avuto notizia della domanda o dell'accusa⁷. Il fondamento “logico” stava nel carattere bilaterale della domanda, che vede sempre una controparte nella cui sfera giudica il provvedimento è destinato a produrre i suoi effetti, mentre quello “pratico” consisteva

⁶ Si afferma che il processo giurisdizionale è proprio l'organizzazione giuridica del contraddittorio. Cfr., L.P. COMOGGIO, *Contraddittorio (principio del)*, Dir. proc. civ., in *Enc. giur.*, V, agg., 1997, p. 2 ss.

⁷ Così, G. MARTINETTO, *Contraddittorio (Principio del)*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1959, p. 458 ss. 1959.

nell'agevolazione della ricerca della verità dei fatti, grazie all'attività contrapposta delle parti. Si era convinti che non significasse che il convenuto o l'imputato dovessero necessariamente contraddire e difendersi, ma solo che dovessero essere posti nelle condizioni di farlo, ove lo ritenessero di loro interesse⁸. Ci si limitava a dire che il contraddittorio si attuava con la notificazione della citazione e la verifica da parte del giudice, della ritualità della citazione dei litisconsorti⁹.

Ma l'art. 101 c.p.c. si ferma a considerare solo la fase introduttiva del processo¹⁰. Così inteso, il contraddittorio, era concetto solo formale: la portata si risolveva nella prescrizione di certe forme affinché il processo potesse dirsi regolarmente instaurato. Fu la dottrina, con un'interpretazione teleologica della norma e della sua collocazione logico – sistematica, a dare a quella regola un significato anche sostanziale, consistente nella necessità della chiamata in giudizio dell'altra parte e a considerare l'art. 101 c.p.c. come una norma contenente le condizioni che rendono tale un giudizio. Quel contenuto precettivo fu così elevato a principio meta-positivo non più legato solo all'interesse privato delle singole parti, ma anche a quello pubblico al regolare svolgimento della funzione giurisdizionale¹¹. Tuttavia quanto più la dottrina elaborava le sue costruzioni, tanto più si esauriva la sensibilità per la portata etico-ideologica del contraddittorio, con un ritorno ad un contenuto meramente logico e formale.

Se, però, ragionando sul processo civile era possibile avvicinarsi a quella che, per l'Italia, è stata una recente conquista di civiltà, non altrettanto può dirsi con riferimento al processo penale sotto la

⁸ Sempre G. MARTINETTO, cit., p. 459.

⁹ L'effetto della violazione è la nullità del procedimento nella sua interezza o di una sua fase. Si trattava, di una nullità di ordine pubblico, insanabile e rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, non poteva tuttavia esser fatta valere dopo il passaggio in giudicato della sentenza.

¹⁰ Sul punto, L.P. COMOGLIO, 1997, cit., p. 4.

¹¹ Cfr., A. NASI, *Contraddittorio* (dir. proc. civ.), in *Enc. dir.*, 1961, p. 720 ss. Vedi anche, sul punto, L.P. COMOGLIO, cit., p. 5. Il giudizio comincia ad essere pacificamente inteso quale *actus ad minus trium personarum*.

vigenza del Codice 1930, caratterizzato da un'istruttoria estremamente segreta e dal dominio della scrittura. Nonostante le affermazioni secondo cui contraddittorio significasse possibilità di conoscere le opinioni, le argomentazioni, le conclusioni altrui, manifestare al giudice le proprie e partecipare al procedimento, non si poteva certo non tener conto di come la legge delineasse la struttura del processo. Il sistema era di tipo misto, ove l'acquisizione delle prove, anche di quella testimoniale, era collocata al di fuori della fase processuale vera e propria e la relativa documentazione confluiva in un unico fascicolo, il cui contenuto, una volta disposto il rinvio a giudizio, era portato a conoscenza del giudice, con l'inevitabile rischio del formarsi di pregiudizi¹². Il tutto senza l'intervento dell'imputato o del suo difensore.

L'emanazione del nuovo codice di procedura penale, approvato con il d.P.R. n.447 del 22.9.1988, ha segnato una svolta epocale all'interno del sistema processuale penale italiano: la struttura del processo penale è ora articolata attorno al principio di separazione delle fasi, che comporta la natura endoprocessuale delle indagini preliminari e la centralità del dibattimento, unica sede in cui si accerta la responsabilità individuale. Viene cioè introdotto, con qualche temperamento, il sistema accusatorio, infrangendo una consolidata tradizione che, partendo dal processo medioevale, di carattere tipicamente inquisitorio, (passando per il sistema "misto" del vecchio codice Rocco, fondato sulla confusione di ruoli tra giudice e accusa), aveva per secoli condizionato gli schemi del processo italiano. Tuttavia, la portata rivoluzionaria del nuovo codice di rito fu ben presto smorzata, nella sua sostanza, da pronunce del Giudice delle

¹² In aula, il teste, dopo aver prestato giuramento, era invitato a "confermare" le dichiarazioni già documentate. Dunque anche il dibattimento risultava svuotato e ridotto a mera formalità, disperdendosi l'essenza stessa della testimonianza.

leggi caratterizzate da dichiarati intenti di supplenza, di integrazione o addirittura, di monito nei confronti del legislatore.

La consacrazione tra le garanzie costituzionali di cui al secondo e al quarto comma della norma in esame, ha determinato una riqualificazione ed estensione dell'espressione "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti" di cui al secondo comma, così rievocando l'antico brocardo "*audiatur et altera pars*"¹³.

3. La revisione dell'art. 111 Cost.: l'inserimento del contraddittorio tra le garanzie costituzionali.

Come accennato, a seguito dell'elevazione a rango di principio costituzionale del principio del contraddittorio ad opera della legge

¹³ Le origini remote e connaturate alla natura del processo, ci riportano all'affermazione del contraddittorio già nella πόλις attica e nella Roma repubblicana. Il termine *αγών*, in senso etimologico, aveva assunto come primo significato, quello di "assemblea", poi rimodulato in "lite" o "duello"; con ciò si evidenziava l'importanza che gli antichi Greci davano al momento "partecipativo" anche nella dinamica processuale. Nella fase cruciale del processo, faceva poi ingresso la *διάλεξις*, intesa come "abilità di discutere in pieno contraddittorio" tramite l'esposizione delle argomentazioni che tendono a dimostrare la fondatezza di una tesi anziché di un'altra contrapposta. Il "contraddittorio greco" assume la configurazione di un contenitore non soltanto di valori che risiedono nell'universo della πόλις, ma anche di un metodo di ricerca di una verità colta attraverso l'uso di strumenti retorici, che pur se una verità solo processuale, comunque rispondente a quel modello dialogico di tipo platonico che ha ispirato la nascita del principio dialettico. La "*controversia forensis*" della Roma repubblicana rievoca un'epoca in cui il contraddittorio fece il suo ingresso in virtù di un'esigenza epidittica o dimostrativa che era alla base dell'orazione che occorreva per confermare (*confirmatio*) le proprie ragioni difensive o per confutare (*confutatio*) gli argomenti di parte avversa. In definitiva il principio del contraddittorio, nell'ordinamento processuale greco-romano, aveva già assunto una natura coesistente al processo e, dal XVIII secolo in poi, si registrò un'ulteriore evoluzione, divenendo una delle ineludibili regole logico-strutturali di ogni strumento di garanzia processuale. Nel diritto comune, la rielaborazione di un passo della Genesi aveva permesso di elevare il contraddittorio a simbolo dei diritti naturali; tale fondamento in principi di ragione naturale permase nella letteratura europea dell'800: lo si considerava immanente al processo stesso. La dottrina formatasi nel vigore del codice di procedura civile del 1865 riconosceva al principio del contraddittorio un fondamento logico, derivante dalla struttura tipicamente bilaterale del rapporto giuridico dedotto e un fondamento pratico, poiché la presenza del contraddittorio si poneva quale condizione dell'utilità della sentenza. Si trattava di un valore assiologico destinato però a vedere la fine con l'affermarsi di un "esprit positiviste", perché sostituito da un'accezione più concreta, da intendersi come il frutto di un procedimento di astrazione e generalizzazione delle singole norme particolari e di altri elementi presenti nel sistema, tanto da divenire parte di una categoria secondaria, disgiunta dal fenomeno processuale. Il diverso approccio cui si è fatto poc'anzi cenno, consente di comprendere, con il giusto equilibrio, l'opinione espressa da Carnelutti che scriveva «il principio del contraddittorio è un mezzo e non il fine, pertanto il suo difetto non può in ogni caso pregiudicare lo scopo del processo: questo avviene quando vi sono ragioni per contraddire, ma quando non ve ne sono è un ingombro; una decisione giusta può aversi anche senza la cooperazione delle parti». A partire dalla metà del secolo scorso, iniziò a maturarsi una nuova sensibilità e, a differenza delle costituzioni dell'800 e del primo '900, accanto alle garanzie sostanziali di libertà dei cittadini e del presidio istituzionale della separazione dei poteri, nelle costituzioni continentali del dopoguerra furono inserite specifiche garanzie di contenuto processuale che caratterizzavano, già da secoli, le fonti costituzionali del mondo anglosassone (si pensi alla *Magna Carta*, all'*Habeas Corpus Act* e al *Bills of rights*).

costituzionale n. 2/1999¹⁴, si è generato un nuovo quadro interpretativo, sebbene l'intervento della Consulta si fosse già da tempo orientato sulla necessità di inquadrarne natura e limiti con riferimento ai vigenti ordinamenti processuali. Ne è scaturita una nuova esegesi dell'art. 111 Cost., come novellato, quanto alla lettera del secondo comma e del successivo quarto comma, sia pure con diversa accezione e portata applicativa (limitata al solo processo penale). Si tratta, com'è noto, del principio secondo cui gli effetti di un provvedimento giurisdizionale non possono estendersi ad un soggetto che non sia stato preventivamente messo in condizione di esternare le proprie ragioni e preparare adeguatamente la propria difesa. L'estensione del principio in esame ad "ogni processo", conferisce al contraddittorio una valenza che si ritiene strettamente connessa alla successiva espressione "in condizioni di parità", così da attribuire un significato che può cogliersi utilizzando il medesimo sistema interpretativo¹⁵.

E' stato osservato, come pur rappresentando il principio in esame nella sua enunciazione una novità nel quadro delle Carte internazionali dei diritti e della stessa Costituzione repubblicana, esso fosse privo di un carattere innovativo, in quanto desumibile da altri principi di garanzia processuale, ivi riconosciuti¹⁶. Si pensi al principio di "correttezza processuale", di cui agli atti internazionali e al combinato disposto di cui agli artt. 3 e 24 Cost. che già garantivano,

¹⁴ Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione", in G.U. n. 300 del 23 dicembre 1999.

¹⁵ Cfr., sul punto, M. BOATO, *I principi del 'giusto processo' tra la Bicamerale e le nuove iniziative parlamentari*, in *Rass. parlam.*, 1999, p. 521 ss., il quale sintetizza le coordinate del "giusto processo" nel contraddittorio, che consiste nella possibilità offerta alle parti di comparire innanzi al giudice per contrastare le tesi avversarie ed esercitare il diritto alla difesa; nella parità delle parti, postulato ed effetto del principio del contraddittorio, al quale risulta inscindibilmente connesso e nella terzietà del giudice.

¹⁶ Sul punto, cfr. M. BOVE, *Art. 111 Cost. e 'giusto processo civile'*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 479 ss., il quale, evidenziando la preesistenza del principio del contraddittorio nel nostro quadro costituzionale, ha sottolineato alcune incongruenze determinate dal medesimo principio, come ad esempio in tema di limiti soggettivi del giudicato, in base ai quali devono ritenersi illegittime le disposizioni che estendono l'efficacia del giudicato ai soggetti che non hanno preso parte alla formazione del processo, a meno che non siano in gioco valori prevalenti. O ancora la ricaduta sul diritto alla prova che determinerebbe l'illegittimità di impedimenti non ragionevoli alla possibilità di provare i fatti rilevanti per il giudizio, o ancora il diritto alla difesa tecnica.

formalmente, una tutela processuale ai soggetti nel senso indicato dal principio in esame. Altra dottrina ha ravvisato, viceversa, evidenti profili di differenziazione tra il principio del contraddittorio e la normativa internazionale, attribuendo al primo una valenza innovativa, sia nella formulazione estensibile ad ogni processo, sia nelle successive disposizioni riconducibili esclusivamente alla giurisdizione penale¹⁷.

La posizione diffusamente emersa in sede di commento alla novella del '99 ha evidenziato l'assenza di innovatività nei precetti costituzionali del novellato art.111 Cost.; si tratta di una critica fondata sulla considerazione che il principio in esame era già implicitamente riconosciuto nel disposto di cui all'art. 24 Cost. che garantirebbe, unitamente all'inviolabilità del diritto alla difesa per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, anche l'inviolabilità del diritto a partecipare, in condizioni di parità all'attività processuale, in ogni stato e grado del processo¹⁸. In sostanza, l'enunciazione espressa della garanzia del "contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità", prima della riforma era già "ricavabile dalla attenta combinazione ermeneutica dei precetti contenuti negli artt.3 e 24 Cost.", ed in tal senso, secondo alcuni, risulterebbero quasi irrilevanti i profili di innovazione che si auspicano in una revisione costituzionale.

Le ragioni della riconducibilità del principio in esame al diritto riconosciuto dal combinato disposto degli artt.3 e 24 Cost., possono

¹⁷ Sul punto, cfr. la disamina di S. Fois, *Il modello costituzionale del "giusto processo"*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 575 ss., il quale individuava nel principio in esame un elemento di diversità con la normativa internazionale, anche se un riferimento, sia pure in modo sostanzialmente incidentale e indiretto, si ricava nella recente giurisprudenza della Corte Europea, come proiezione del diritto alla difesa. L'Autore sottolineava però la diversità di prospettiva sia nella formulazione testuale dell'art.111, rispetto alla normativa internazionale, atteso che nell'espressione costituzionale, l'espresso riferimento al contraddittorio è costituito dall'istituto del processo, prima che dal diritto dell'individuo e i molteplici interventi parlamentari di esponenti della larga maggioranza che ha approvato la riforma hanno rilevato come non debba e non possa connotarsi come diritto della difesa, ma debba invece presentarsi ed essere fatto valere come «sotto specie di canone oggettivo del giusto processo», in modo da eliminare l'equivoco «in base al quale ingiustificatamente si ritiene che il principio del contraddittorio serva all'imputato e non al processo tout court».

¹⁸ Sul punto cfr. M. BOVE, 2002, cit., p. 501.

cogliersi dalla disamina del diritto alla difesa e della sua originaria funzione di diritto individuale della persona accusata, successivamente caratterizzato da una "dimensione bilaterale di reciprocità", quale garanzia da riconoscersi in condizioni di parità ad ogni soggetto processuale, nel rapporto tra i commi 1, 2 e 3, dell'art. 24 Cost. e nella sintesi dei principi di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 Cost. In questa prospettiva, il diritto alla difesa è stato progressivamente configurato come "presupposto funzionale e strumentale del contraddittorio bilaterale fra le parti", nel senso che la completa attuazione di un contraddittorio tra le parti si realizza garantendo alle stesse "eguaglianza delle armi" e l'equivalente possibilità di influire, con le rispettive ragioni e difese, sul potere decisorio del giudice¹⁹. In tal senso, si ricaverebbe un diritto alla difesa, quale garanzia soggettiva di ciascuna parte processuale, caratterizzato da una dimensione bilaterale di reciprocità ed un "nuovo" diritto al contraddittorio sancito dal secondo comma dell'art.111 Cost., quale garanzia oggettiva e strutturale concernente la giurisdizione, contraddistinto da una dimensione di "contemporaneità bilaterale bilanciata"²⁰.

La regola del contraddittorio, quale elemento centrale ed ineludibile per l'attuazione di un "giusto processo" non sarebbe per alcuni più configurabile come una necessaria implicazione del soggettivo e inviolabile diritto alla difesa assumendo, invece, una dimensione ed una "connotazione prevalente, intrinseca ed obiettiva" di ogni tipo di

¹⁹ Per un'adeguata panoramica sul punto, L.P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del giusto processo*, in *Nuova giur. civ.*, 2001, II, p. 1 ss., il quale sintetizza il discorso individuando tra diritto alla difesa e contraddittorio, un rapporto di mezzo a fine, nel senso che la "difesa" se adeguatamente garantita a ciascuna delle parti processuali, ne costituisce "un insopprimibile strumento di attuazione". Ma l'invioabilità del diritto alla difesa, conclude, "si traduce infine in una garanzia minima di ordine dinamico, per effetto della quale sarebbe costituzionalmente inammissibile un "contraddittorio" che non sia affatto assicurato, a livello di possibilità tecnica, quantomeno entro i limiti cronologici di ciascun grado del giudizio, ma venga...differito" dalla legge ad un grado successivo, rispetto a quello in cui esso dovrebbe trovare quantomeno un'attuazione minima e inderogabile"; sia consentito rinviare a: F. PERCHINUNNO, *Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione*, Bari, 2005.

²⁰ La constatazione è sempre di L.P. COMOGLIO, *Le garanzie*, cit., p.5, il quale evidenzia come le novità testuali di cui al secondo comma dell'art. 111 Cost., potrebbero fornire spunti interpretativi "fuorvianti ed equivoci", per cui non sarebbe opportuno evitare di "farsi trascinare dalla suggestione letterale ed incorrere in un rinnovato "formalismo delle garanzie"...raggiungendo od avallando conclusioni erronee".

processo. Proprio soffermando l'attenzione sul "metodo del confronto dialettico" come "obiettivamente intrinseco al processo" è possibile superare la configurazione della regola del contraddittorio quale riproduzione del diritto alla difesa e conseguentemente "proporre una qualsiasi forma di bilanciamento di tale diritto con altri e potenzialmente antagonisti interessi costituzionali"²¹.

L'approfondimento dei precetti introdotti con la novella del '99, ha evidenziato alcune perplessità in ordine all'interpretazione del concetto di "parità delle parti", principio che appare di indubbia correlazione con la regola del contraddittorio, ma che determina una potenzialità differente nelle distinte tipologie di processi. Infatti, è stato osservato come l'effettiva e piena parità tra le parti sia realizzabile in tutti i procedimenti, fatta eccezione per quello penale, ove sussiste una diversità sostanziale tra accusa e difesa²². In sostanza, ogni procedimento dovrà caratterizzarsi per una dialettica paritaria tra le parti, realizzabile attraverso il contraddittorio dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale. Ma il processo penale, così strutturato, richiede elementi di integrazione che la legge di revisione ha inteso inserire nei commi successivi, sicché i principi statuiti dal secondo comma dell'art.111 Cost. – con essi anche la parità dei poteri nell'espletamento del contraddittorio – pur se necessari, non sono commisurati all'esigenza, peculiare del processo penale, di assicurare particolari garanzie processuali alle parti²³.

²¹ Così, S. FOIS, 2000, cit., p. 586 ss. È opportuno richiamare, sia pur con estrema sintesi, tale pensiero che conduce alla centralità del contraddittorio.

²² Si è soffermato, sul punto, P. TONINI, 2000, cit., 138, il quale richiamando il principio di adeguatezza, ha specificato che il concetto di parità deve adeguarsi alla tipologia di processo e alla natura dell'interesse (pubblico o privato) perseguito da ciascuna parte processuale. Precisa, inoltre, che pur se il principio in esame sia stato formulato con riguardo alla fase processuale, «l'espressione deve essere intesa in senso atecnico», sicché, nel processo penale, è possibile perseguire la "parità delle parti" anche nel corso della fase delle indagini preliminari. Sul punto, l'Autore conclude evidenziando che pur essendovi uno stretto legame tra i due principi (del contraddittorio e della parità delle parti), la parità delle parti «può essere attuata anche prescindendo dal contraddittorio», mentre «non è possibile realizzare appieno il contraddittorio se le parti non sono poste in condizioni di parità». Sul punto si era già espresso negli stessi termini, con pregevoli approfondimenti, G. CONSO, *Considerazioni in tema di contraddittorio nel processo penale italiano*, op. cit., p. 405 ss.

²³ Così, G. SPANGHER, *Il giusto processo penale*, in *Studium iuris*, 2000, p. 255 ss., il quale chiarisce, però, che i principi di cui al secondo comma dell'art. 111 Cost., non costituiscono un «mero contorno

Altro profilo di approfondimento in relazione all'interpretazione del principio in esame, si è delineato con la formulazione di dubbi sulla portata applicativa del contraddittorio e del principio della parità tra le parti; il quesito che ne è scaturito ha riguardato la possibilità di estendere gli effetti anche ai procedimenti "a contraddittorio differito o meramente eventuale" e se fossero configurabili, sul punto, profili di illegittimità costituzionale²⁴. Per scongiurare il rischio paventato, sono state adottate diverse ragioni, sia ponendo in essere interpretazioni esageratamente estensive dei principi in esame, sia contestando la fondatezza dell'assunto attraverso il richiamo a principi costituzionali "prevalenti", come l'esigenza di garantire, ancor più dei singoli principi processuali, l'efficienza della giurisdizione. Il dubbio risulterebbe più agevolmente vanificato, utilizzando altri profili interpretativi che individuano, preliminarmente, la necessità di differenziare le due accezioni del principio del contraddittorio sancite nei commi 2 e 4 dell'art.111 Cost., così da limitare la portata applicativa della prima accezione (2° comma), a tutti i procedimenti – al di fuori di quelli penali e nei limiti di cui al 5° comma – per i quali non è richiesta necessariamente la «contestualità del confronto dialettico tra le parti, potendosi quindi il contraddittorio realizzare in momenti successivi a una determinata fase del giudizio», sempre che venga assicurata, a ciascuna parte, la facoltà di far valere le proprie ragioni prima del provvedimento definitivo dell'organo giudiziario²⁵. Tale ragionamento, consente di attribuire, al principio in esame, un significato sensibilmente ridimensionato, perché riconducibile alla sola

potendo sottendere implicazioni anche molto significative». Occorre partire da una premessa che nel processo penale, pur "nella necessaria esplicitazione d'un contraddittorio paritario" le parti contrapposte nel processo «non sono collocabili su di un piano processuale che consenta l'interscambiabilità dei ruoli». In questo senso è agevole cogliere il giusto valore dei precetti costituzionali enunciati nei commi successivi ed applicabili soltanto al processo penale.

²⁴ Cfr., sul punto, le considerazioni formulate da A. PROTO PISANI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Foro It.*, 2000, p. 241 ss.

²⁵ Così M. CECCHETTI, *Giusto processo*, in *Enc. dir.*, agg., vol. V, Milano, 2001, p. 609 ss., il quale precisa, altresì, a supporto della decisa contestazione sui profili di incostituzionalità di alcune tipologie di procedimenti, che il principio "*audiatur et altera pars*" non comporta affatto la necessità dell'effettiva realizzazione di un esplicito confronto dialettico tra le parti, ma soltanto l'inderogabilità dell'effettiva ed eguale possibilità che il confronto si realizzi".

possibilità, per le parti, di incidere sulla decisione finale del giudice, senza che siano le stesse chiamate ad esercitare egualmente i propri poteri, con totale coincidenza di forme e termini.

La riforma sul “giusto processo” e l’elevazione del principio al rango di garanzia costituzionale non va intesa come una sorta di reazione al metodo, sino ad allora adottato nell’amministrazione della giustizia, ma deve interpretarsi alla luce dell’ispirazione di fondo presente nella moderna storia costituzionale europea, rappresentando un elemento di perfezionamento verso l’effettività della tutela. Con la rigidità delle norme costituzionali il principio del contraddittorio ottiene, infatti, stabilità ed opponibilità nei confronti di qualsiasi potere ordinario dello Stato e il suo rispetto è verificabile grazie all’introduzione di meccanismi di controllo della costituzionalità delle leggi²⁶.

4. L’intervento del terzo nel processo costituzionale.

Dopo il varo della legge costituzionale n. 2/1999 è apparso ancor più complesso ed esteso il quadro interpretativo e applicativo del principio in esame alla giustizia costituzionale²⁷. Il riconoscimento del fondamento costituzionale del principio del contraddittorio ha generato dubbi in ordine alle modalità di attuazione del principio del

²⁶ Il binomio “diritto al processo - diritto ad un equo processo” ha radici remote. Si pensi al periodo della *libera res publica* e ai motivi di fondo, politici, civili e sociali che in quel periodo imposero l’esigenza di tutelare la *libertas civium*, con la proclamazione, in un primo tempo, del diritto del *civis Romanus* di non subire alcuna condanna penale, se non a seguito di un regolare procedimento giurisdizionale. Successivamente, nella *res publica*, si verificò la progressiva enucleazione di una serie di requisiti che sfociarono nella complessa e variegata prassi retorico-giudiziaria delle *quaestiones perpetuae*, nella configurazione del *‘genus iudiciorum aequorum’*, contraddistinto da ben precise garanzie tecnico-processuali. Sul punto, si rinvia all’analitica disamina di Cerami, 2005, 25 ss. L’Autore si sofferma sulle ragioni che hanno segnato e contraddistinto, nell’ambito dell’esperienza costituzionale e processualpenalistica della libera *res publica* romana, il passaggio storico da un sistema di garanzie costituito dal diritto dell’imputato “al processo”, ad un sistema di garanzie costituito dal diritto dello stesso ad un processo “di un certo tipo”. Si tratta di una fase che anticipa la distinzione dottrinale e giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell’uomo), fra il diritto di ogni persona accusata, di non subire condanna alcuna se non a seguito di un procedimento giurisdizionale (*‘nulla poena sine iudicio’*) ed il diritto dell’accusato ad un processo “giusto” o “equo”, cioè ad un processo rispondente ad alcuni requisiti imprescindibili.

²⁷ Sempre M. CECCHETTI, cit., p. 610 ss., il quale precisa, altresì, a supporto della decisa contestazione sui profili di incostituzionalità di alcune tipologie di procedimenti, che «il principio *audiatur et altera pars* non comporta affatto la necessità dell’effettiva realizzazione di un esplicito confronto dialettico tra le parti, ma soltanto l’inderogabilità dell’effettiva ed eguale possibilità che il confronto si realizzi».

contraddittorio nella complessa e articolata tipologia di giudizi costituzionali e l'evidente assonanza di principi e di regole processuali del processo costituzionale con quello ordinario ha contribuito ad una nuova disamina interpretativa delle regole di gestione dei processi costituzionali, con particolare riguardo alla legittimazione processuale delle parti dinanzi al Giudice delle leggi. In realtà, non si tratterebbe di una questione del tutto nuova se si considera che la partecipazione ai giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale costituisce, ormai da svariati anni, uno dei dibattiti più complessi ed interessanti nel quadro della giustizia costituzionale. Pur tuttavia, le regole dettate dalle vigenti disposizioni normative risalenti, nel caso di specie, per la quasi totalità agli anni '50, richiedevano sempre più incessantemente oggi una rivisitazione interpretativa alla luce delle riforme e dell'elevazione al rango costituzionale dei principi già sanciti nei codici di rito²⁸. Più specificatamente, l'inquadramento del principio del contraddittorio nell'ambito dei diritti costituzionali che rafforzano e caratterizzano il diritto alla difesa, induce a ritenere applicabili dette garanzie difensive, a ragion veduta, anche alle parti del processo costituzionale.

Il processo di dilatazione del quadro dei soggetti legittimati alla partecipazione ai processi dinanzi alla Consulta, come detto, pur registrando un considerevole incremento negli ultimi anni e successivamente alla consacrazione costituzionale delle garanzie sul

²⁸ Si vedano, per tutte, la l. 11 marzo 1953, n. 87, (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, in G.U. 14 marzo 1953, n. 62) e la recente deliberazione 7 ottobre 2008, (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in G.U. 7 novembre 2008, n. 261), in particolare: l'art. 4. Interventi in giudizio. – 1. L'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri ha luogo con il deposito delle deduzioni, comprensive delle conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto. 2. Il Presidente della Giunta regionale interviene depositando, oltre alle deduzioni, comprensive delle conclusioni, la procura speciale rilasciata a norma dell'art. 3, contenente l'elezione del domicilio. 3. Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente. 4. L'atto di intervento di cui ai commi precedenti deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio. 5. Il cancelliere dà comunicazione dell'intervento alle parti costituite. Sul punto, cfr. P. COSTANZO, (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in Balduzzi R. - Costanzo P., a cura di, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 12 ss.

“giusto processo” – tra le quali va a collocarsi il principio del contraddittorio – ha origini più remote della novella costituzionale del '99²⁹. Va premesso anzitutto che, in ordine alla nozione di “parte” nel processo costituzionale e alle modalità di accesso in via incidentale, essa va distinta da quella propria dei giudizi comuni ove assume, tale qualità, il soggetto che promuove il giudizio per la tutela di un proprio diritto o interesse e colui nei cui confronti l'azione è formulata. Nelle more del giudizio, inoltre, è possibile l'aggiunta di altri soggetti con interventi volontari, o su istanza di parte o per ordine del giudice (come nel caso del processo civile e amministrativo).

La disciplina normativa afferente alla corretta instaurazione del contraddittorio è dettata dagli articoli 23 e seguenti della l. n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Secondo il costante orientamento della Corte, in base all'art. 25 della predetta legge e all'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2017, n. 276 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016, n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991); sicchè la partecipazione si estende alle parti, pur se contumaci (attori, convenuti, ricorrenti, resistenti, controinteressati, intervenienti) costituite davanti al giudice comune prima dell'ordinanza di rimessione alla Corte, oltre ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato (come sancito dall'art. 23, comma 4, l. n. 87 del 1953), rimanendo precluso l'accesso innanzi alla Corte ai

²⁹ Un orientamento della Corte teso ad una estensione del contraddittorio nel giudizio costituzionale ai soggetti portatori di interessi diffusi e collettivi quali terzi intervenienti era stato auspicato da L. D'ANDREA, *L'intervento di terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Atti del Seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997, a cura di V. Angiolini, Torino, 1998, p. 87 e ss.; volendo, F. PERCHINUNNO, *edizionidjsge*, 2009, p. 371 ss.

meri intervenienti non tempestivamente costituiti nella controversia davanti al giudice comune. La nozione più condivisa è quella di “parti sostanziali”, intese, appunto, come quelle tra le quali è in corso la lite dalla quale trae origine la pregiudiziale di legittimità. Restava da verificare, pertanto, se le porte del giudizio costituzionale si sarebbero aperte ad altri soggetti diversi dalle parti della controversia nel corso della quale la pregiudiziale è stata sollevata, atteso che, come accennato, la selezione delle parti legittimate a partecipare al processo incidentale sulla legge per molti anni è stata caratterizzata dal principio di corrispondenza formale fra le parti del processo a *quo* e le parti del processo costituzionale. Tale indirizzo giurisprudenziale consolidatosi per oltre vent’anni, era ancorato ad una resistenza verso le sollecitazioni provenienti da una parte della dottrina volte ad aprire il ventaglio dei soggetti contraddittori e la partecipazione al giudizio costituzionale incidentale era consentita solo alle parti in causa.

Un indirizzo di maggior apertura si è registrato negli anni Ottanta e Novanta con l’ingresso autorizzato a Corte di soggetti estranei al giudizio a *quo*, attraverso l’elaborazione di nuovi criteri tra cui la constatazione che, ove un’eventuale pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità eserciti un’influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere – secondo la stessa Corte – la mancata ammissione della costituzione, potrebbe luogo ad un giudizio direttamente incidente su situazioni soggettive, senza la possibilità per i titolari di “difenderle” come parti del processo stesso³⁰. Il processo costituzionale sembra

³⁰ Il principio enunciato è espresso fra le altre, nelle sentenze nn. 314 e 315 del 1992. In tema di costituzione ed intervento in giudizio, relativamente alla fase introduttiva del giudizio di costituzionalità, la Corte, nel dichiarare inammissibili le costituzioni e gli interventi in giudizio effettuati tardivamente rispetto al previsto termine perentorio, ha frequentemente ribadito, come detto, sia il principio della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità e quelle costituite nel giudizio principale, sia il principio della necessaria sussistenza di un interesse diretto alla soluzione della questione, non essendo sufficiente un mero interesse riflesso ed eventuale rispetto al *thema decidendum*, a legittimare l’intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio a *quo*. In tal senso, cfr. Corte Cost., ordinanza 6 marzo 2001, n.53, in *Giur. cost.*, 2001, 333; sentenza 4 luglio 2001, n. 210,

subire una trasformazione da processo “senza parti” a processo che deve svolgersi alla presenza di tutti i soggetti titolari o rappresentativi di quegli interessi che possono essere irrimediabilmente pregiudicati dall’eventuale pronuncia di accoglimento della questione di costituzionalità; si delinea un primo approccio in termini di “apertura” del processo costituzionale alla società civile in uno spirito di una maggiore «democratizzazione» del contraddittorio.

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

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

ivi, 2001, 1895; sentenza 6 luglio 2001 n. 234, *ivi*, 2001, 2081; ordinanza 8 giugno 2001, n. 183, *ivi*, 2001, 1421.

tutela dei propri diritti, da parte del soggetto che, nel procedimento penale originario (giudizio *a quo*), si trovi nella sua posizione processuale di parte civile³¹.

Particolare rilievo hanno assunto, sul punto, le motivazioni addotte dalla Corte costituzionale nella sentenza n.76 del 2001 nella quale si decise per l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio dalla parte civile costituita nel procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa. Nel caso di specie, l'atto propulsivo del procedimento era rappresentato dal "decreto che dispone il giudizio", ritenuto dalla Regione ricorrente come invasivo delle proprie attribuzioni costituzionali in quanto, nella specie, la condotta incriminata si sarebbe sottratta al sindacato del giudice penale operando, per essa, l'immunità sancita dall'art.122, comma 4 Cost. In motivazione la Corte ha ritenuto che, costante orientamento, aveva già affermato che nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto, precisando che un simile orientamento dovrà essere mantenuto fermo nei limiti in cui esso sia «inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune»³². La Consulta ha precisato, inoltre, che «la preclusione all'intervento si ricollega, dunque, all'esigenza di impedire che la controversia sulla menomazione, che si assume esser derivata dall'esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l'oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune: così da mantenere in capo ai soli contraddittori necessari – e non anche agli eventuali soggetti comunque "interessati" alla risoluzione del giudizio costituzionale – il potere di

³¹ Corte Cost., sentenza 23 marzo 2001 n. 76, in *Giur. cost.*, 2001, 488.

³² Si tratta dell'orientamento espresso nella sentenza n. 426 del 1999, nonché nel medesimo senso, *ex plurimis*, nelle pronunce n. 35 del 1999, n.375 del 1997 e n.419 del 1995).

azione e di resistenza, e quindi il corrispondente potere di partecipare al procedimento davanti a questa Corte».

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

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

Ed infatti, il percorso interpretativo tracciato dalla Consulta è stato condiviso in svariate pronunce successive, ove è stato ribadito che,

anche se non è consentito, nei giudizi per conflitto di attribuzione, l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto³³. In tali casi, la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento di soggetti (parti nel giudizio ordinario), nelle ipotesi in cui la decisione oggetto del conflitto, sarebbe condizionata, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto³⁴. È questa la situazione che è stata riscontrata in numerosi giudizi, nei quali l'oggetto è stato ritenuto direttamente influente sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune.

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

Ad esempio, sempre nel giudizio per conflitto tra poteri – promosso, nella specie, dalla Camera dei deputati nei confronti di un'autorità giudiziaria – la Corte ha dovuto disattendere le aspettative di altri soggetti, dichiarando che non può essere invece ammesso ad intervenire il parlamentare imputato in procedimenti penali, che si ritenga leso dai provvedimenti giudiziari impugnati, dal momento che

³³ Corte Cost., sentenza 5 giugno 2007 n. 195, in *Giur. cost.*, 2007, 1886

³⁴ Corte Cost., sentenza 14 ottobre 2005 n. 386, in *Giur. cost.*, 2005, 3812; Corte Cost., sentenza 26 maggio 2004 n. 154, *ivi*, 2004, 1582; Corte Cost., sentenza 23 marzo 2001 n. 76, *ivi*, 2001, 488.

i diritti inerenti alla qualità di imputato, che possono essere sempre fatti valere con gli ordinari strumenti processuali e non possono ritenersi coinvolti in un giudizio nel quale deve decidersi solo in ordine alle denunciate lesioni delle attribuzioni costituzionali dell'Assemblea parlamentare ricorrente³⁵. In sostanza, la Consulta ha ritenuto che sia in tema di applicabilità dell'art.68 Cost., che nelle ipotesi di operatività dell'art.122 Cost., la difesa degli organi ed enti coinvolti nel processo costituzionale, debba ritenersi assorbente rispetto alle pretese difensive dei soggetti interessati (membri del Parlamento o consiglieri regionali).

Il dibattito ha assunto contorni sempre più ampi ed interessanti se si considera l'orientamento espresso dalla Consulta nella determinazione del quadro dei soggetti legittimati a partecipare al giudizio di ammissibilità dei referendum abrogativi. Sul punto, giova evidenziare, ma solo per sintesi, che i Giudici delle leggi hanno intrapreso, quasi parallelamente al succitato indirizzo, un nuovo percorso interpretativo non privo di analogie, aprendo le porte del processo costituzionale anche a soggetti, enti e associazioni non legittimati dalle vigenti disposizioni normative – risalenti come detto alle leggi degli anni '50 – e, nello specifico, anche alle disposizioni di cui alla legge n.352/1970³⁶. Il principio sotteso al nuovo indirizzo giurisprudenziale si fonda sull'esigenza di tutela di diritti e interessi di cui possono essere portatori anche soggetti diversi dalle parti legittimate al giudizio referendario, ma nel caso di specie il richiamo al principio del contraddittorio non ha assunto il carattere prioritario nella scelta operata dalla Consulta.

L'accennato indirizzo giurisprudenziale, attestante la rivisitazione, in senso estensivo, del principio del contraddittorio e dei criteri di

³⁵ Si tratta della sentenza della Corte Cost. del 6 luglio 2001 n. 225, in *Giur. cost.*, 2001, 1974.

³⁶ Legge 25 maggio 1970, n. 352, "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo", in G.U. n. 147 del 15 giugno 1970.

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

Si tratta di una spiccata peculiarità che si manifesta già dall'attribuzione, al giudice delle leggi, di un potere normativo in ordine al proprio processo – attraverso l'approvazione di norme integrative – che integra uno dei pochi casi in cui un giudice disciplina il proprio processo. Allo stesso modo, appare innegabile il margine più ampio riconosciuto alla Consulta nell'interpretare le regole processuali e soprattutto nell'integrare le stesse attraverso la propria giurisprudenza "creativa"; così va riconosciuta evidente originalità riveniente dalla c.d. "autodichia" e dalla titolarità di una giurisdizione domestica. Ciò posto, la rivisitazione del principio in esame operata dalla stessa Consulta, attesta che esistono alcuni limiti che, se oltrepassati, priverebbero le regole processuali della loro connaturata essenza: il rischio paventato è che si possa scalfire la legittimazione all'interno del sistema, di un organo come la Corte costituzionale che fonda gran parte della sua legittimazione proprio sulla presenza di regole processuali e sul rispetto delle medesime.

La configurazione che l'Assemblea costituente intese attribuire all'attività della Consulta, in uno con la evidente assonanza e, sia pur

parziale, idea di “successione” di funzioni con i giudici comuni – se si pensa al passaggio dalla giurisdizione “diffusa” a quella “accentrata” – rafforzano la visione di un diritto processuale costituzionale che può formarsi solo nell’ambito di una giurisdizione costituzionale inquadrata sui diritti fondamentali della persona e sulle libertà. Le decisioni cui la Consulta è pervenuta, anche nell’ottica evolutiva, sono state contrassegnate dall’esigenza di contemperare e bilanciare i principi costituzionali, nel rispetto del delicato equilibrio tra ordinamento giuridico e valori costituzionali³⁷.

5. Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: opinione degli *amici curiae* e audizione degli esperti.

L’interesse per i profili connessi all’intervento di terzi nel giudizio costituzionale, già ampiamente discussi dalla dottrina costituzionalistica italiana e oggetto di copiosa giurisprudenza costituzionale è stato recepito dalle Norme Integrative deliberate in data 8 febbraio 2020³⁸. L’adozione di queste norme integrative ha

³⁷ In ordine al costante lavoro di bilanciamento operato dalla Corte costituzionale, si rinvia a: A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014: *Id.* *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. II, t. II, Milano, 2008, p. 185 ss.

³⁸ Delibera 8 gennaio 2020, Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale», (in G.U. Serie Generale n.17 del 22-01-2020). Preziosi contributi esegetici sono stati offerti da: G. P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, p. 621 ss.; *Id.*, *La modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: una prima applicazione*, in *Quad. cost.*, 2/2020, p. 398 ss.; A. D’ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull’apertura agli “amici curiae”*, *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, in *Consulta online*, 2 luglio 2020; M. CALAMO SPECCHIA, *L’integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l’intervento di terzo e l’amicus curiae in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, *ivi*, P. RIDOLA, *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020; M. LUCIANI, *Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in “Interventi di terzi e «amici curiae» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali”, *Atti del Seminario*, Roma, 18 dicembre 2018, Coll. Corte costituzionale, 2020; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, pag. 407 ss.; G. L. CONTI, *La Corte si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2020, p. 96; A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un’innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, p. 13 ss. In dottrina è stato osservato come il fondamento costituzionale di questa tipologia di intervento si rinvenga nei primi due commi dell’art. 111 Cost. i quali riconoscono ed enunciano i principi del giusto processo ossia contraddittorio tra le parti, parità delle armi, terzietà ed

differenziato in maniera netta ed inequivocabile l'intervento di un terzo dall'istituto *dell'amicus curiae* evidenziando la sostanziale differenza di legittimazione in capo ai due soggetti. Nella prima ipotesi, il terzo spiega il proprio intervento al fine di vedersi garantito e garantirsi il diritto di difesa ex art. 24 Cost.; egli, infatti, è un soggetto portatore di un diritto soggettivo qualificato e potenzialmente suscettibile di essere pregiudicato dalla decisione assunta dal Corte. Nella seconda ipotesi, l'*amicus curiae* è un soggetto che non assume la qualità di parte in quanto presta il proprio contributo per mettere in luce aspetti rilevanti per la definizione del giudizio. Il fondamento costituzionale di questa tipologia di intervento può rinvenirsi nei primi due commi dell'art. 111 Cost. che riconoscono ed enunciano i principi del giusto processo, del contraddittorio tra le parti, della parità delle armi, e della terzietà ed imparzialità del giudice. La dialettica, quindi, emerge ancora una volta elemento come essenziale e peculiare di ogni processo e, parimenti, del processo costituzionale nel quale un contraddittorio ampio può contribuire (anche) ad ampliare il quadro di valutazione e la logica decisionale del giudice delle leggi.

imparzialità del giudice. La dialettica, quindi, risulta essere l'elemento essenziale e proprio di ogni processo, anche del processo alla legge nel quale un contraddittorio ampio può contribuire (anche) a differenziare la logica decisionale del giudice costituzionale da quella politico-discrezionale dell'organo parlamentare il cui prodotto legislativo è sotto giudizio. Da ciò deriva che il terzo si trovi dinanzi ad un bivio rispetto al quale deve decidere se assumere la qualità di parte e quindi spiegare intervento oppure presentare una memoria quale *amicus curiae*. Si tratta di una conseguenza diretta e immediata dell'elasticità della figura dell'*amicus curiae* la quale comprende sia portatori di veri interessi sia interventi "senza interesse". Cfr., altresì, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, op., cit., p. 227; A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica alla Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2019, p. 364; T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta online*, fasc. 1/2019, p. 139. In base a questo "doppio binario" anche il contraddittorio dovrebbe essere distinto in contraddittorio in senso ampio e in senso stretto. Il primo dovrebbe essere informato ad una logica flessibile e riservato ai soggetti interessati a contribuire alla funzione della Corte quale custode della legalità dell'ordinamento mediante l'introduzione di deduzioni giuridico-costituzionali pertinenti alla causa, veicolate attraverso la modalità meno formale dell'*amicus curiae*. Il secondo invece deve informarsi alla logica propria e vincolante del contraddittorio costituzionale e realizzato nei confronti delle parti del giudizio principale nonché ai soggetti titolari di interessi simili (art. 3, l. 87/1953). A. PUGIOTTO, ult., op., cit., p. 361 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, p. 205. Si rammentano i rischi menzionati in precedenza e di conseguenza l'auspicio è che la Corte costituzionale adotti le opportune cautele nell'ammettere detti interventi.

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

Con la modifica delle Norme integrative dell'8 gennaio 2020 la Corte ha aperto il processo costituzionale alle suindicate innovazioni, in linea con la sua giurisprudenza, affermando che nei giudizi in via incidentale, possono intervenire – oltre alle parti del giudizio a *quo* e al Presidente del Consiglio dei ministri (e al Presidente della Giunta regionale, nel caso di legge regionale) – anche altri soggetti, terzi, sempre che siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio. Inoltre, mutuando la prassi di altri paesi, ha introdotto l'istituto degli *Amici curiae*, prevedendo che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi

attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio³⁹. Nella medesima occasione, la Corte ha altresì previsto la possibilità di convocare esperti di chiara fama, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline.

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

³⁹ La figura giuridica rievoca, sia pur con differente incidenza del ruolo, quella del mondo giudiziario anglosassone e dei singoli paesi di common law, in cui all’istituto corrisponde una sua diversa elaborazione sia sistematica che disciplinare. La forma più estesa e dettagliata è quella statunitense, con una duplicità di modi di intervento dell’*amicus curiae*, potendo questi operare incidentalmente al processo o per chiamata diretta della corte con l’obiettivo di collaborare con la corte per un fine superiore di giustizia, evitandole errori nella decisione. Più frequentemente, la corte conferisce all’*amicus* un incarico peritale, che può essere anche quello di dare un parere squisitamente giuridico, raramente l’intervento serve ad offrire elementi essenziali per una puntuale valutazione della corte (morte dell’imputato, carattere collusivo dell’azione, difetto di giurisdizione della corte). Vi è poi, forse, una sorte di analogia con il *“consiliarius”* romano, che interveniva nel processo su richiesta del magistrato al fine di consigliarlo secondo il proprio libero convincimento ma sempre nell’obiettivo rispetto dei principi di diritto. La “versione” americana di *amicus* si manifesta come contrassegnata dall’esplicazione di una «interessata» funzione difensiva; si tratta di una veste processuale assunta per conto proprio o in rappresentanza di altra persona o di un gruppo di persone, in virtù di un “interesse” tuttavia collimante con quello superiore di giustizia della corte. Infatti, la collaborazione fornita alla stessa corte per l’emissione di una sentenza obiettivamente corretta è finalizzata dalla circostanza, del tutto strumentale, che solo attraverso il conseguimento di tale corretta pronuncia si ottiene non solo, ed in via diretta, giustizia nel caso in questione, ma anche, seppure in modo indiretto, la soddisfazione del particolare interesse portato avanti dell’*amicus*. Cfr., sul punto, G. CRISCIUOLI, *Amicus curiae*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988; *Id.*, *Amicus Curiae*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, 187 ss.

soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative.

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

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

Lo strumento dell’ascolto della società civile, peraltro, è stato già da tempo accolto nelle questioni afferenti all’ammissibilità del referendum abrogativo – prendendo le mosse, in sede giurisprudenziale, dalla sentenza n. 226/2000, per consolidarsi

ulteriormente con le pronunce emanate nel 2005 in sede di ammissibilità referendaria sulla legge 40/2004 – in termini di maggiore valorizzazione dell’aspetto oggettivo del giudizio sulle leggi e del valore costituzionale di questo tipo di processo, esponendo, specie nelle decisioni che trascendono i confini dell’incidentalità, al rischio di essere pienamente coinvolta nell’agone politico, offrendo il destro a «critiche strumentali che potrebbero indirizzarsi verso i suoi verdetti»⁴⁰.

La Corte sarà dunque chiamata necessariamente a recepire il nuovo rapporto fra giustizia costituzionale e pluralismo sociale con il giusto equilibrio, preservando l’indipendenza di giudizio e la natura del processo costituzionale, la cui peculiarità è di avere una scansione temporale breve e contenuta, ben lungi dal processo comune⁴¹. Si colto, inoltre, nella citata delibera, l’intento di rafforzare un carattere insieme autorevole e popolare nella società italiana, qui con gli strumenti dell’«apertura, trasparenza e legittimazione»; non sarebbe casuale, in tal senso, che si sia verificato in un periodo di maggiore fragilità della politica e di reiterata “supplenza” del giudice delle leggi, in materie di grande complessità politica e rilevanza sociale (per tutte il “fine-vita” e l’ordinamento penitenziario)⁴².

Tra i primi provvedimenti decisori attuativi della delibera 2020 si colloca l’ordinanza n. 37 del 2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’ammissibilità della richiesta di intervento formulata dal Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Giornalisti, organismo rappresentativo della categoria giornalisti e come tale preposto alla

⁴⁰ In tal senso, A. RUGGERI, in *giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020.

⁴¹ Si rinvia alle considerazioni di cui alla nota 1) e ai frequenti richiami operati nelle sentenze nn. 16/2008, 31/2000 e nelle pronunce da 45 a 49 del 2005, ove era stata ribadita la necessità di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita»; sia nuovamente consentito rinviare a F. PERCHINUNNO, *Il principio del contraddittorio: genesi e attuazione costituzionale*, op. cit.

⁴² Cfr., S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”: la Consulta ammette le opinioni scritte degli “amici curiae” e l’audizione di esperti di chiara fama*, in *sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020; anche P. RIDOLA, *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020.

tutela di «tutti gli interessi pubblici, oggettivamente immanenti, della categoria professionale» e portatore di «un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»⁴³. Alla base dell'accennata declaratoria, la circostanza che il giudizio principale aveva ad oggetto un procedimento penale a carico di due giornalisti la cui successiva eventuale condanna penale avrebbe comportato «specifiche conseguenze in ordine all'avvio dell'azione disciplinare» che spetta, per competenza, allo stesso Consiglio. Con l'occasione, i giudici della Consulta hanno ribadito come non fosse sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, una «posizione di rappresentanza professionale o istituzionale» occorrendovi la sussistenza di un nesso accertato tra lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* e la posizione dell'interveniente, alla luce del nuovo art. 4-ter «che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali "portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità" di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae».

Presi in esame i due istituti, l'intervento di terzo è ammesso laddove il giudizio tra le parti coinvolga direttamente un diritto del terzo di cui si ammette l'intervento, mentre per il tramite dell'*amicus curiae* vengono tutelati interessi che sono meritevoli di esser presi in considerazione, ma non tali – o perché non direttamente violati in ordine al presupposto che ha dato luogo alla lite o perché suscettibili di essere violati o anche solo di essere messi in pericolo dalla sentenza che è in via di emanazione – da giustificare l'intervento del loro portatore quale parte in causa. Il confine può apparire sottile, sotto altro profilo, tanto da far emergere una correlazione tra i due

⁴³ Corte cost., ord. n. 37 del 10 febbraio 2020, in *G.U.* 4/03/2020 n.10. Per una disamina puntuale della pronuncia e del ruolo del sindacato, quale *amicus curiae*, in seno al processo costituzionale, si v. O. RAZZOLINI, *La partecipazione del sindacato al processo costituzionale*, (per i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori), in *Lavoro Diritti Europa*, 2020/2.

profili di innovazione del recente deliberato dalla Corte (intervento del terzo e *amicus curiae*) se si pensa che nelle ipotesi in cui la funzione di rappresentanza collettiva svolta da una formazione sociale non integra un «interesse qualificato» tale da legittimarne l'intervento nel processo in qualità di parte, può consentirne la partecipazione in qualità di *amicus curiae*, con espressa facoltà di presentare un'opinione scritta alla Corte stessa.

Sembra potersi cogliere nel caso dell'*amicus curiae*, quale soggetto o ente privo dei poteri che spettano alla «parte» che entra a Corte semplicemente previa titolarità di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità in esame, una sorta di soluzione "alternativa" (subordinata) rispetto alla richiesta di intervento di terzo, per la quale occorre la sussistenza di un collegamento qualificato tra la posizione soggettiva dell'interveniente e quella dedotta nel giudizio *a quo*, in una forma più somigliante al processo amministrativo dove è consentito che associazioni private senza personalità giuridica possano agire a tutela di «interessi di categoria» o «interessi collettivi» sulla base di una verifica della loro rappresentatività rispetto all'interesse azionato⁴⁴.

In altra interessante decisione, la n.164 del 2020, avente ad oggetto la valutazione della domanda di intervento della parte pubblica e l'audizione di "esperti di chiara fama" ai sensi dell'art. 14-bis delle citate norme integrative la Corte, con ordinanza 27 febbraio 2020, ha applicato lo strumento istruttorio appena introdotto, "offrendo inevitabilmente alcuni prime, significative, indicazioni, sulle caratteristiche dell'istituto di nuovo conio", tra cui alcune zone d'ombra come il rapporto tra lo strumento dell'audizione degli esperti e l'istruttoria tradizionale. La Corte ha per la prima volta fatto ricorso all'art.14-bis e alla facoltà di procedere alla convocazione di "esperti

⁴⁴ Per tutte, cfr. C. Stato, 18 novembre 2013, n. 5451.

di chiara fama”, procedendo alla loro convocazione e audizione in camera di consiglio senza però illustrare le ragioni in base a cui ha deciso di fare ricorso all’audizione piuttosto che una istruttoria ai sensi dell’art. 12 delle norme integrative emanate il 7 ottobre 2008 (in G.U. 7 novembre 2008, n. 261), tramite assunzione di mezzi di prova⁴⁵. La scelta operata dalla Corte ha generato perplessità in ordine ai profili correlati al principio del contraddittorio, in considerazione della maggiore estensione delle garanzie dell’istruttoria tradizionale (art. 12) – mediante la quale il coinvolgimento delle parti è maggiore e comporta anche il deposito del materiale istruttorio, con facoltà delle parti di prenderne visione – rispetto all’art. 14-bis che prevede l’audizione degli esperti in camera di consiglio, con la partecipazione delle parti costituite, con l’unica facoltà di rivolgere domande. La questione sollevata dal T.A.R. Lazio in qualità di giudice *a quo* si è presentata come un’occasione che la Corte avrebbe potuto cogliere per delineare meglio i profili processuali dello strumento dell’audizione degli esperti, anche alla luce dell’assenza di una traccia probatoria dell’esito dell’audizione, atteso che la videoregistrazione rimane ad uso esclusivo della Corte, senza

⁴⁵ Si tratta della sentenza Corte cost., sent. 11 giugno 2020 n.164, in G.U. 29/07/2020 n. 31, con accurata e analitica disamina di G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale tra "posizioni organizzative di elevata specializzazione" e dirigenza pubblica: la prima volta degli "esperti di chiara fama" in una decisione che non convince*, in *ambienteditto.it*, 4/2020, p. 1259 ss.; *Id.*, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e Contabilita' dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021. Ulteriori dubbi attengono al procedimento di selezione degli “esperti”. Quella che emerge è una assoluta assenza di giustificazione della scelta, mentre potrebbero essere indicati elementi in grado di giustificare la scelta, anche con riferimento alla preparazione dell’esperto sul punto in discussione (si potrebbe immaginare la allegazione del curriculum vitae dell’esperto). Nella pur articolata motivazione della sentenza non emerge alcun elemento relativo al contenuto dell’audizione. L’impressione è che l’audizione non abbia influito in modo particolare sulla decisione, a meno di non ritenere che in realtà ciò sia accaduto ma la Corte non ne abbia dato atto nella motivazione. In ogni caso l’esperimento di questo mezzo istruttorio non ha lasciato alcun segno nella motivazione della sentenza e questo non pare un dato né positivo né promettente. Per una disamina dei poteri istruttori della Corte costituzionale, cfr. A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 1335 ss.; M. CHIAVARIO, *Intervento*, in Pizzorusso, A. e Romboli, R. (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002; J. LUTHER, *Intervento*, in Pizzorusso, A. e Romboli, R. *ivi*; M. D’AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991; *Id.*, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in D’Amico, M. e Biondi, F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018; T. GROPPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; M. LUCIANI, M., *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 556 ss.; M. NISTICÒ, M., *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in D’Amico, M. e Biondi, F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018.

neanche una menzione nella parte motiva, tale da consentire di cogliere la sua effettiva necessità e funzionalità rispetto alla parte decisoria del provvedimento.⁴⁶

Ne scaturisce, dunque, un'ulteriore conferma del fatto che "l'osservanza della disciplina processuale, unitamente al rigore nell'applicazione di essa, rappresentano irrinunciabili fonti di legittimazione della stessa funzione della Corte costituzionale"⁴⁷. Emerge, da quanto innanzi evidenziato, la necessità di comprendere in futuro ruolo e funzione dell'*amicus curiae*, che la Corte individua per la sua particolare competenza e conoscenza rispetto alla questione trattata, ossia se può ritenersi una figura di rappresentanza di interessi che sarebbero altrimenti esclusi dal processo. Il quadro di sintesi in merito all'apertura partecipativa dell'attività processuale e all'integrazione del contraddittorio induce a numerose riflessioni: "il processo, sia esso costituzionale o di altra natura, non è un'azione esclusivamente bilaterale, che si svolge e si esaurisce nel rapporto parti necessarie/giudice, ma contiene una vocazione pluralistica che travalica le parti del processo, toccando e coinvolgendo interessi che spesso hanno destinatari plurali....consentire la partecipazione al procedimento di soggetti formalmente estranei, ma sostanzialmente coinvolti, contribuisce alla ricerca della decisione giusta, non in sé ma quanto più ampiamente accettabile sotto il profilo sociale e credibile sotto il profilo giuridico"⁴⁸.

Di contro, non va sottaciuto che un'apertura del contraddittorio a maglie fin troppo larghe, rischierebbe di vulnerarne la posizione di

⁴⁶ G.P. DOLSO, *Note sulla sentenza n.164/2020 della Corte costituzionale*, op. cit. Ulteriori dubbi attengono al procedimento di selezione degli "esperti". Quella che emerge è una assoluta assenza di giustificazione della scelta, mentre potrebbero essere indicati elementi in grado di giustificare la scelta, anche con riferimento alla preparazione dell'esperto sul punto in discussione (si potrebbe immaginare la allegazione del curriculum vitae dell'esperto).

⁴⁷ G.P. DOLSO, ult. op. cit.

⁴⁸ Così, M. CALAMO SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l'intervento di terzo e l'amicus curiae in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, op. cit. p. 23.

organo di garanzia, trasformando il processo costituzionale in una sorta di “giurisdizione parallela” al sindacato giurisdizionale del giudice naturale o al più che il giudizio costituzionale possa trasformarsi, in alcune ipotesi, in una sorta di seconda istruttoria legislativa, dopo quella compiuta in seno ai due rami del Parlamento⁴⁹.

Le risposte emergeranno dalla prassi applicativa e non può escludersi che la Corte voglia preservare una certa speditezza del giudizio che potrebbe, invece, essere rallentata proprio da un'eccessiva partecipazione alla camera di consiglio in cui saranno ascoltati gli esperti. Il dato certo è quello dell'apertura della giustizia costituzionale alla società civile, ma occorrerà, parimenti, un intervento esegetico da parte della Corte per preservare il processo costituzionale da una proliferazione smodata di soggetti, con il rischio verosimile di una vera e propria alterazione della natura e della stessa funzione della Corte. Come spesso accade, la linea di pensiero più equilibrata e ragionevole dovrebbe indurre, tuttavia, ad un necessario, sia pur delicato bilanciamento, tra le esigenze di ampliare il contraddittorio e comunque la partecipazione al processo costituzionale e quella di preservare le peculiarità di un procedimento che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita»⁵⁰. Allo stato, il giudizio sul tentativo di “aprire” il processo costituzionale al contributo esterno, sia in relazione alla formazione del contraddittorio, sia in rapporto alle modalità di gestione e di ricorso all'istruttoria formalizzata è da differirsi alla giurisprudenza successiva, nella convinzione, si ribadisce, della necessità di preservare da un lato la Corte da alterazioni della propria

⁴⁹ Sul punto, le considerazioni conclusive di A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, op. cit., p. 433. Sul punto, cfr. anche V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, p. 404.

⁵⁰ Si tratta di un principio richiamato a più riprese dalla Consulta; per tutte, cfr. Corte cost., sentenza n. 31 del 2000.

natura e dall'altro il delicato, ma essenziale ruolo di organo di garanzia e di tutela dei valori e dei principi costituzionali.