



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

ROSSANA CARIDÀ

**NOTAZIONI MINIME SU *AMICI CURIAE*
ED ESPERTI NEL PROCESSO COSTITUZIONALE**

9 NOVEMBRE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Rossana Caridà
Notazioni minime su *amici curiae* ed esperti nel processo costituzionale*

ABSTRACT: *The paper examines the provisions about the amicus curiae and intervention of experts in the judgment of the Constitutional Court, recently introduced in the Supplementary Rules for Judgments before the Constitutional Court. The issue is addressed in relation to the investigative powers of the Court, highlighting that the Court's judgment is increasingly conditioned by the knowledge of economic, scientific and social facts for the acquisition of which the contribution of external subjects may be useful.*

SOMMARIO: 1. Le recenti modifiche delle Norme integrative: la partecipazione degli *Amici curiae*. - 2. Segue: l'audizione degli *Esperti*. - 3. Considerazioni d'insieme.

1. Le recenti modifiche delle Norme integrative: la partecipazione degli Amici curiae.

1. Può dirsi ormai prassi che la Corte costituzionale, quando ritiene che sia giunto il momento di introdurre un istituto nuovo per migliorare il suo funzionamento e la sua efficienza, organizzi un convegno sul tema allo scopo di dar vita ad un proficuo confronto di idee.

Ciò è esemplarmente avvenuto quando, in occasione di un convegno di studiosi del diritto costituzionale, si è discusso dell'opportunità di introdurre l'istituto della *dissenting opinion*: un incontro di studio¹ che, tra l'altro, era stato preceduto da prese di posizione di alcuni costituzionalisti², i quali avevano sottolineato come si trattasse di un istituto che avrebbe assicurato una maggiore trasparenza dei procedimenti decisionali della Corte, consentendo, altresì, un più lineare sviluppo delle evoluzioni giurisprudenziali, anche nel caso di mutamenti di indirizzo. In quel caso, tuttavia, nulla è avvenuto, dato che la Corte ha continuato a operare con un problematico senso di collegialità, in cui necessariamente si facevano e si fanno entrare in motivazione tutte le opinioni, spesso le più diverse³.

Un'analogha vicenda ha preceduto l'introduzione, questa volta andata a buon fine, della figura dell'*amicus curiae* e dell'intervento di terzi, esterni, in veste di esperti⁴. Difficile dubitare

* Contributo sottoposto a referaggio.

¹ AA. VV., *L'opinione dissenziente. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 novembre 1993*, a cura di A. Anzon, Milano, 1995.

² G. AMATO, *Osservazioni sulla "dissenting opinion"*, in C. Mortati (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Milano, 1964, 21 ss.; ID, *Considerazioni sul tema dell'introduzione del "dissent" nelle pronunce della Corte costituzionale italiana*, in AA. VV., *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 165 ss.; A. ANZON, *Per l'introduzione dell'opinione dissenziente dei giudici costituzionali*, in *Pol. del dir.*, 1992, 332.

³ L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 91. Sul *dissent* nella giustizia costituzionale, A. RUGGERI, *Per la introduzione del dissent nei giudizi di costituzionalità: problemi di tecnica della normazione*, in *Pol del dir.*, 1994, 299 ss.; S. PANIZZA, *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino, 1998; S. CASSESE, *Una lezione sulla cosiddetta opinione dissenziente*, in *Quad. cost.*, 2009, 973; M. VILLONE, *Corte costituzionale, dissenting opinion, giudizio dei pari*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2011.

⁴ AA. VV., *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 di studi, Roma, Palazzo della Consulta, 11 dicembre 2018, Milano, 2020. Si vedano ora i contributi pubblicati in *Giur. cost.*, 1/2020 e, in particolare, A. DEMMIG ANZON, *Dibattito sulle modifiche alle norme integrative: le "aperture" della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, 481 ss.; A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, 484 ss.; P. COSTANZO, *Verso una riconfigurazione del processo costituzionale?*, 486 ss.; F. DAL CANTO, *La stagione di apertura non riguarda il giudizio in via principale*, 489 ss.; A. D'ATENA, *L'introduzione degli "amici curiae": tra esigenze di radicamento, apertura del giudizio e strategie di comunicazione istituzionale*, 491 ss.; S. DI PALMA, *Esperti: un istituto (ancora) misterioso*, 496 ss.; M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, 501 s.; A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, 503 s.; M. MANETTI, *I "falsi amici" del giudice costituzionale*, 505 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alle "voci" della società*, 509 ss.; O. RAZZOLINI, *Amicus curiae e partecipazione delle organizzazioni sindacali al processo costituzionale*, 514 ss.; R. ROMBOLI, *I contenuti "non rivoluzionari" della riforma delle norme integrative*, 517 ss.

dell'opportunità di simili soluzioni, dato che le decisioni della Corte vertono spesso, oltretutto su temi giuridici, anche su questioni tecniche, come quelle economico-finanziarie o scientifiche, essendo non infrequentemente mutato nel tempo il corrispondente quadro di riferimento⁵, anche se una fondamentale ispirazione appare tratta da un'attenta comparazione con gli altri sistemi di giustizia costituzionale⁶.

Con la delibera dell'8 gennaio 2020, [Modificazioni alle "Norme integrative per i processi davanti alla Corte costituzionale"](#)⁷ sono stati introdotti, dunque, elementi di novità che potrebbero sortire rilevanti effetti nel processo costituzionale⁸.

Nella Relazione annuale su [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), la Presidente Cartabia ha, del resto, tenuto a sottolineare come l'anno considerato fosse già stato quello «della grande apertura della Corte costituzionale alla società civile e alla dimensione internazionale. "Apertura" è stata la parola d'ordine a palazzo della Consulta. La Corte ha aperto le sue porte, oltre che per permettere al pubblico e ai giornalisti di assistere alle udienze pubbliche, anche per consentire la visita del Palazzo da parte dei cittadini. Ha posto molte energie per sviluppare una comunicazione capace di raggiungere non solo gli operatori del diritto e gli specialisti, ma anche il pubblico generale. Ha moltiplicato i comunicati stampa⁹. Ha rinnovato il sito internet. Si è resa presente sui

⁵ P. RIDOLA, *La Corte di apre all'ascolto della società civile*, in [Federalismi.it](#), n. 2/2020, VI, argomenta come, nello stato costituzionale di democrazia pluralista, occorra «dotare le corti costituzionali di strumenti di protezione della loro indipendenza non solo nei confronti dei poteri dello stato, ma anche dall'aggressività del tessuto pluralistico, e spesso dal trambusto della società civile» e che le Corti costituzionali «devono dotarsi di uno strumentario sempre più elaborato per rispondere alle domande di complessità che provengono dalla società civile, e l'interpretazione costituzionale non può restare avulsa da uno spettro ampio di informazione e di conoscenza sulle questioni che dividono il tessuto pluralistico»; e tuttavia «una Corte costituzionale non è un'agorà, non è un foro delle opinioni, perché è chiamata a rielaborare le domande prodotte continuamente dalla complessità, ed il "giudizio" è lo strumento peculiare per approdare attraverso un *iter* argomentativo e persuasivo, agli equilibri ed ai contemperamenti che sostanziano la funzione di unificazione politica delle costituzioni del pluralismo».

⁶ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Interventi di terzi e "amici curiae"* cit., 13, indica, tra i punti di riflessione sulla eventuale apertura del giudizio costituzionale *oltre le parti*, «lo spazio assunto dal giudizio di ragionevolezza; lo sviluppo di nuove tecnologie che vengono sempre più a incidere sui diritti fondamentali e si intersecano con gli *hard case*; la crisi della rappresentanza politica e la nuova enfasi sulla partecipazione popolare; l'impatto della crisi economico-finanziaria sugli equilibri di bilancio e sui diritti sociali; fino ad arrivare al sempre più frequente attacco, da parte delle maggioranze politiche, ad alcuni *acquis* dello Stato costituzionale, a partire dai diritti delle minoranze, che fa parlare i comparatisti di una *constitutional retrogression*».

⁷ B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2019, 107 ss., ID., *Dalla amicus friendship alla amicus advocacy: l'amicus curiae fra i diritti delle minoranze e la ongizzazione della società*, in *Interventi di terzi e "amici curiae"* cit., 157 ss.; M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*; G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, tutti in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2020.

⁸ Sulle norme integrative, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988; G. Famiglietti, E. Malfatti, P.P. Sabatelli (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002. Sulla modifica delle norme integrative (2008) P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in [Associazione italiana dei Costituzionalisti](#) 10 luglio 2009, 3 (ora in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Giappichelli, Torino, 2011, 2401 s.); E. LAMARQUE, *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2009; A. RAUTI, *Le nuove 'norme integrative' della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2010; N. SAIITA, *I procedimenti in camera di consiglio nel nuovo regolamento di procedura davanti alla Corte costituzionale (Prime impressioni a caldo)*, in *Giust. amm.*, 1/2009; M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, relazione introduttiva al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Milano 9 e 10 giugno 2017, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 30 giugno 2017.

⁹ Sul ricorso all'utilizzo dello strumento del comunicato stampa, D. CHINNI, *Prime considerazioni su Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa, 2018, 281 ss.; ID., *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione*

social». Sempre nella direzione di «favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale», nella relazione viene richiamato l'istituto degli *amici curiae* e la possibilità di ascoltare esperti di altre discipline. In particolare, vi si legge, è stato previsto che «qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale possano 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»; parimenti, vi viene richiamata la possibilità che la Corte convochi «esperti di chiara fama di altre discipline per ricevere apporti su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame».

Più particolarmente, le novità in questione hanno preso posto nelle *Norme integrative* agli artt. 4-ter (*Amici curiae*) e 14-bis (*Esperti*)¹⁰.

La possibilità di presentare opinioni scritte, entro determinati limiti di spazio, è riconosciuta alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi¹¹.

In merito alle espressioni «formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi», utili spunti sono offerti dalla normativa sul Terzo settore, nell'ambito della quale si rinviene, infatti, un'ampia varietà di figure collettive, quali associazioni di

politica, in *Dir. Soc.*, n. 2/2018, 255 ss.; ID., *Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web. Spunti introduttivi*, in D. Chinni, a cura di, *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e “le voci di dentro” tra tradizione e innovazione*, in *Dir. Soc.*, n. 2/2018, 237 ss.; A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della corte costituzionale? sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2019, 251 ss.; P. PASSAGLIA, *La comunicazione istituzionale degli organi di giustizia costituzionale, tra ricerca di legittimazione e rivisitazione della tradizione. Appunti per una ricerca*, in C.A. D'Alessandro, C. Marchese (a cura di), *Ius Dicere in a Globalized World*, vol. 1, Roma, 2018, 183 ss.

¹⁰ F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in questa *Rivista*, 2020/II, 324, evidenzia come la previsione contenuta nell'art. 4, comma 7, ai sensi della quale *nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio*, positivizzi «sulla scia di alcune modifiche già intervenute nel 2004, una giurisprudenza costituzionale che da anni ammette l'intervento di terzi portatori di un interesse “diretto”, “individualizzato” e “riconoscibile”, sul quale l'esito del giudizio di costituzionalità sia “destinato ad incidere”»; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in questa *Rivista*, 2019/I, 120 ss.

¹¹ A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 23 marzo 2020, rileva «la difficoltà di tracciare un netta linea di confine tra interesse particolare ed interesse diffuso o collettivo - ben potendo, infatti, i due profili finire per coincidere - rende quindi difficile leggere nel criterio della rappresentanza di interessi diffusi o collettivi un filtro efficace attraverso cui la Corte potrà operare una concreta selezione delle opinioni»; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 151; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale e amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1983, 482 ss.; B. CARAVITA, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, 35 ss.; A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 779 ss. Sulla legittimazione ad agire e legittimazione ad intervenire a difesa di interessi esponenziali, 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*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 55 ss.

Sulla innovatività di tale strumento, A. M. LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritti Comparati*, 23 gennaio 2020, che sottolinea come la Corte avrà modo di trattare talune questioni in «piena conoscenza di fatti, informazioni tecnico-scientifiche e dati statistici presentati da esperti e enti che ben conoscono il contesto applicativo delle norme oggetto di giudizio e, quel che più conta, di farlo nel pieno rispetto della trasparenza e del contraddittorio, così che tali acquisizioni possano espressamente figurare nella motivazione»; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, 407 ss.

promozione sociale, di volontariato, dei consumatori, ma anche sindacati e partiti politici¹². In proposito, peraltro, nel ricordare che l'art. 28 della l. n. 87/1953 esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento da parte della Corte, si paventa condivisibilmente «che i partiti precipitino la Corte nel fuoco della polemica politica immediata, trasformando il processo costituzionale nella passerella di chi dovrebbe competere su palcoscenici diversi e generando il rischio di far percepire la pronuncia definitiva del giudizio come un arbitraggio fra contrapposte posizioni politiche»¹³. Del pari, è stato segnalato il rischio di «conferire ad interessi particolari, organizzati, rappresentati dalle associazioni sindacali, un ruolo dominante in un giudizio di cui si discute della legittimità di una legge approvata da una maggioranza parlamentare»¹⁴.

Comunque sia, pur non essendo ovviamente possibile prevedere sin da ora gli effetti reali sul(a durata del) processo costituzionale¹⁵, la modifica delle norme integrative in parola non dovrebbe almeno comportare l'espansione del contraddittorio processuale¹⁶, sia per il termine breve per la presentazione dell'*opinione*, sia per il circoscritto numero di parole consentite¹⁷. Ma anche a queste limitative condizioni, possono trovare ingresso nel processo costituzionale opinioni utili (spetta preliminarmente al solo Presidente¹⁸, sentito il giudice relatore, decidere sulla loro ammissibilità) a richiamare l'attenzione su eventuali problematiche legislative o a contribuire in ogni caso alla soluzione delle questioni portate all'attenzione della Corte.

Le parti costituite, a cui il decreto presidenziale di ammissione dell'*opinione* è trasmesso almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio¹⁹, possono interloquire ed eventualmente controbattere con gli strumenti processuali di cui dispongono. Una simile facoltà di contraddittorio sembra preclusa, invece, agli *amici curiae*, essendo espressamente previsto che essi «non assumono la qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza», non potendo nemmeno né costringere la Corte ad ammettere il loro contributo, né appellarsi avverso un eventuale diniego. Sicché l'efficacia dei nuovi istituti

¹² Definiti dalla Corte costituzionale «organizzazioni proprie della società civile» e «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati» ([ordinanze nn. 79/2006](#), [120/2009](#), [256/2016](#)). La normativa europea annovera nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro, volte a fornire alle famiglie beni e servizi non destinabili alla vendita, le seguenti istituzioni: a) sindacati, organizzazioni professionali o di categoria, associazioni di consumatori, partiti politici, chiese o società religiose (comprese quelle finanziate ma non controllate dalle amministrazioni pubbliche), circoli sociali, culturali, ricreativi e sportivi (Cap. 2.130, sec. 2020, all "a" al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea).

¹³ M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020, 413.

¹⁴ O. RAZZOLINI, *La partecipazione del sindacato a processo costituzionale (per i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori)*, in [Lavoro Diritti Europa](#), 2/2020, 11, ricorda che «l'interesse collettivo, smitizzato da quella spinta ideologica di cui è stato talvolta caricato dalla cultura giuslavoristica, non è altro se non un interesse particolare riferibile ad un gruppo organizzato di lavoratori o ad una parte di essi: un interesse che viene autonomamente selezionato e scelto dal sindacato, che ne è l'interprete e il portatore costituzionalmente qualificato (art. 39 Cost.), e posto al centro dell'azione sindacale e dell'autotutela collettiva».

¹⁵ Per una ricostruzione minuziosa ed utile, soprattutto sotto l'aspetto processuale, G. PARODI, *L'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Analisi della giurisprudenza recente e profili di comparazione*, in *Interventi di terzi e "amici curiae"* cit., 49 ss.

¹⁶ A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020, 434, ricorda come il giudizio costituzionale si sia «sempre rilevato permeabile a contributi utili all'approfondimento delle questioni oggetto del sindacato di costituzionalità: formalmente esclusi, essi entravano comunque a far parte del bagaglio di conoscenze dei giudici per il tramite delle ricerche preparatorie svolte dai relativi assistenti, dei dossier elaborati dal Servizio Studi della Corte, della tentata costituzione in giudizio di organizzazioni o associazioni (destinata a sicura inammissibilità, ma usata quale vettore per introdurre i propri argomenti in dibattimento)».

¹⁷ Che, se, in ipotesi, vi corrispondessero 25.500 battute, ben potrebbe immaginarsi il controllo della Cancelleria inteso ad escluderla.

¹⁸ R. 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 [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2020, 90, sottolinea che il Presidente la esercita *inaudita altera parte*.

¹⁹ E pubblicato sul sito della Corte costituzionale.

dipenderà in gran parte dalla sensibilità del Presidente, chiamato logicamente a evitare inutili e non pertinenti “appesantimenti” del processo costituzionale²⁰.

Venendo alle scelte di merito sottese a queste aperture, i commentatori si sono subito divisi, sottolineandosi, da qualche parte, «il “coraggio” dimostrato dal Giudice costituzionale, il quale, per primo sembra dare una risposta alle sempre più pressanti istanze di partecipazione che provengono dalla società civile, ormai capace di esprimere, attraverso le infinite potenzialità offerte dalla “rete”, opinioni ed indirizzi non più frammentati ed occasionali, ma in grado di influire continuamente sulle scelte di vertice del nostro sistema»²¹; laddove «l'intervento di soggetti esterni non [avrebbe] unicamente una valenza argomentativo-collaborativa, ma anche partecipativo-rappresentativa»²². Ma, secondo un'altra impostazione, «il processo, fosse pure quello costituzionale, non [sarebbe] il luogo della partecipazione democratica ... [in quanto il processo servirebbe] ad allocare diritti, disporre su interessi legittimi, accertare responsabilità, far valere la legalità legale e la legalità costituzionale, ma non può essere utilizzato come canale di partecipazione democratica, perché, se così fosse, verrebbe meno la sua funzionalizzazione al soddisfacimento del diritto di difesa»²³; conseguendone che se l'apertura all'ascolto della società civile «rafforza l'immagine di un giudice costituzionale che ascolta», occorre «che restino chiari, trasparenti, e soprattutto adeguatamente preservati, gli itinerari attraverso i quali esso si fa carico nello spazio pubblico della “sua” responsabilità di decidere»²⁴.

2. Segue: l'audizione degli Esperti.

Circa il secondo istituto introdotto, ossia l'*ascolto* degli esperti, se è vero che l'art. 13 della l. n. 87/1953 prevede già che la Corte possa disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai

²⁰ Secondo M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative* cit., 411, «con una sovraesposizione della sua figura che non è da salutare con favore nell'era della personalizzazione, che conosce repentine esaltazioni e non meno repentine damnationes delle figure individuali. E poi per la Corte nel suo complesso, non solo perché l'opinione pubblica sarà portata a identificarla sempre più con il suo Presidente, nelle congiunture favorevoli e in quelle negative, ma anche perché è alla Corte, nella sua collegialità, che la decisione finale del caso deve essere imputata». Diversamente, G. COTTURRI, che vede nella «decisione della Corte di assumere un ruolo di responsabilità nel processo di maturazione di una democrazia allargata e partecipata» il segno di una nuova fase «in cui più che in passato la Costituzione è chiamata a guidare i processi collettivi, e il principio di sussidiarietà diventa il motore del cambiamento», «si riconosce quindi che culture ed opinioni di merito su singole questioni, nate da partecipazione attiva di persone comuni in quel campo di esperienze e portatrici di competenze formatesi in esse, sono da integrare nell'esercizio della giustizia costituzionale e devono così entrare stabilmente nel cammino di realizzazione della Costituzione stessa. In un certo senso si potrà dire che cittadini attivi anche attraverso la influenza/partecipazione a funzioni giurisdizionali confermano d'essere attore sempre più rilevante per una trasformazione della democrazia, passando da modalità astratte e separate di intenderla alla concretezza di un processo storico realizzativo del sistema di valori e principi condivisi», *Quando la Costituzione è in movimento*, in *Questione Giustizia*, 28 gennaio 2020. Benché, qui si rileva, non è certo quella processuale massima la fase nella quale deve trovare adeguata collocazione la partecipazione e l'attivismo delle persone, singole o organizzate, posto che il principio costituzionale di sussidiarietà trova adeguata realizzazione anche attraverso le varie forme di rappresentanza.

²¹ M. C. CRISTINA GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.

²² T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 39.

²³ M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative* cit., 410-411, che pur riferendosi alla oggettiva *caratura* “politica” del giudizio costituzionale ritiene che non possa essere utilizzato come “canale alternativo al procedimento decisionale politico-parlamentare” in un momento di “crisi della rappresentanza” (cfr. nota 44 sul richiamo a M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.).

²⁴ P. RIDOLA, *La Corte di apre all'ascolto della società civile*, cit., IX, ritiene che «le aperture della giustizia costituzionale alle istanze provenienti dalla società richiedano di essere adeguatamente formalizzate in canali procedurali, potenziando un contraddittorio tanto più indispensabile quanto più articolate sono le linee di frattura offerte dalla complessità sociale»; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 11, ritiene necessario che «l'atto conclusivo del giudizio si dimostri essere, al pari del procedimento che l'ha preceduto e determinato, “aperto” e trasparente, rendendo analitica e puntuale la testimonianza delle indicazioni venute da quanti hanno a vario titolo preso parte al giudizio».

divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti²⁵, anche «le scarse disposizioni che fondano i poteri istruttori del giudice costituzionale (in particolare gli artt. 12, 13 e 14 delle Norme integrative) sembrano lasciare alla Corte ampia discrezionalità nel delineare, di volta in volta, “termini e modi” per l’assunzione delle informazioni necessarie». Ma sarebbe «proprio la determinazione in concreto di tali termini e modi, in ogni singola questione, a porsi come problema»²⁶; tanto che la vaghezza delle vigenti regole nella materia dell’istruttoria, più che indurre il giudice costituzionale a farne uso, lo avrebbe indotto a *non* farvi ricorso, proprio per l’assenza di una loro chiara procedimentalizzazione²⁷.

In un simile quadro, allora, la novità dell’*ascolto* degli esperti, che già probabilmente avrebbe potuto trovare ingresso nel processo costituzionale²⁸, potrebbe costituire una qualificata modalità con cui acquisire elementi rilevanti per conoscere e per decidere²⁹. L’iniziativa in tal senso potrebbe riconoscersi anche un effetto di “messa in mora” del legislatore, sulla base di quanto già avvenuto con l’[ordinanza n. 207/2018](#) (cfr. poi la [sentenza n. 242/2019](#)): per cui «di fronte ad una questione complessa - per le implicazioni etiche o tecniche controverse o per i risvolti finanziariamente importanti o ancora per le delicate ricadute organizzative nella p.a. - la Corte potrebbe, attraverso il rinvio per l’ascolto degli esperti, sortire anche l’effetto di ammonire il legislatore relativamente all’accertamento di una situazione di illegittimità costituzionale, indicando implicitamente un termine ultimo per intervenire in *subiecta materia*. In estrema sintesi, potrebbe venire a formarsi,

²⁵ Inoltre, in base all’art. 12 delle norme integrative, la Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritiene opportuni e stabilisce i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione. In argomento, v. A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1497 ss.; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, 1335 ss.; M. CHIAVARIO, *Ordinanze interlocutorie della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità promossi in via incidentale*, in *Scritti Crisafulli*, Padova, 1985, I, 232 ss.; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1045 ss.; G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del “fatto” nelle decisioni della Corte*, in P. Costanzo (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 245 ss.; R. BIN, *La Corte e la scienza*, in AA. VV., *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D’Aloia, Torino, 2005, 1 ss.; Q. CAMERLENGO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e l’accesso agli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, *ivi*, 168; F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti-R. Romboli-E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, Torino, 2002, 145 ss.; M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale. Appunti per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2010; G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, maggio 2017; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012; M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, Relazione al Convegno annuale di Milano, Università Statale, 9-10 giugno 2017, in *Rivista del Gruppo di Pisa*.

²⁶ N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D’Amico, F. Biondi, Napoli, 2018, 16, ritiene necessaria «una scelta coraggiosa e di principio, nel senso dell’apertura del contraddittorio a forme di acquisizione di dati diversi da quelli forniti liberamente dalle parti, e ricercate d’ufficio».

²⁷ V.G.F. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche, Interventi di terzi e “amici curiae”* cit., 103, n. 10, che pone in luce come «lo sporadico ed esiguo ricorso alle ordinanze istruttorie non ha significato la totale assenza di forme istruttorie, quanto piuttosto il ricorso a istruttorie informali».

²⁸ Tra gli approfondimenti, di tipo istruttorio e non solo, G. LATTANZI, *Introduzione*, in *Interventi di terzi e “amici curiae”* cit., 2, ha posto l’utilità delle audizioni, come quelle delle Camere, da fare in udienza, immaginandole non come risposta ad un quesito tecnico ma come colloquio tra più esperti, anche con posizioni diverse, «per dare alla Corte modo di formarsi un convincimento attraverso conoscenze non raggiungibili solo attraverso letture».

²⁹ Più precisamente, il nuovo art. 14-*bis* (*Esperti*) dispone che «La Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l’autorizzazione del Presidente, le parti possono formulare domande agli esperti».

Il cancelliere avverte le parti almeno dieci giorni prima di quello fissato per l’adunanza in camera di consiglio».

per effetto del ricorso a strumenti istruttori come quelli in discorso, la tendenza ad utilizzare ordinanze di differimento a data certa della dichiarazione di incostituzionalità»³⁰.

Se si guarda alle prime applicazioni dell'istituto, peraltro, si può notare come gli interventi finora ammessi abbiano interessato proprio associazioni professionali e di specialisti, che hanno fornito, in qualche caso, qualificati contributi (si vedano, in particolare, i decreti presidenziali di ammissibilità di interventi di *amici curiae* del 9 settembre, del 14 settembre, del 12 ottobre, del 28 ottobre 2020 e del 30 ottobre 2020).

Venendo ora ai profili procedimentali, la mancanza di specifiche indicazioni pone anche qui una serie di interrogativi.

Quanto agli *esperti di chiara fama*³¹ di cui si disponga l'ascolto, sembra logico pensare che non debbano, proprio in quanto soggetti tecnici, essere diretta "espressione" di alcuna delle parti. Non sono, peraltro, al momento previsti criteri per selezionare tali esperti³²; né le parti possono interloquire sul punto³³. Inoltre, non è previsto che possano essere ascoltati esperti designati dalle stesse, sebbene non sia da escludere che, in ordine alle questioni, e a maggior ragione per quelle controverse per le quali potrebbe non sussistere univocità di vedute, potrebbe palesarsi plausibile un qualche contraddittorio tra posizioni diverse. Si aggiungano le «difficoltà ad individuare i soggetti qualificati a cui chiedere i dati necessari: poiché anche le conoscenze scientifiche e tecniche sono spesso controverse e sono esse stesse oggetto di divergenze di opinioni, nell'accingersi a chiedere informazioni la Corte fatica ad individuare soggetti neutri, disinteressati, non coinvolti nell'esito delle decisioni poste al suo esame»³⁴.

Appare apprezzabile, in quanto utile a valorizzare il ruolo di tali contributi, la previsione secondo cui l'ascolto deve avvenire in apposita adunanza in camera di consiglio, a cui possono assistere le parti costituite³⁵. Così come altrettanto opportuna è la possibilità, riconosciuta alle parti, se

³⁰ A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti del processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa di prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2020, 18.

³¹ La locuzione *chiara fama* è delineata nella normativa universitaria in materia di chiamata diretta nelle università (art. 23, comma 3, l. n. 240/2010). Qualche altra analogia potrebbe instaurarsi con la chiamata diretta in Cassazione per meriti insigni (art. 33, d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, conv., con modif., nella l. 22 gennaio 1934, n. 36). È evidente, tuttavia, come, nel nostro caso, l'individuazione sia totalmente rimessa alla discrezionalità del giudice costituzionale.

³² L'audizione di esperti, inserita all'interno del contraddittorio richiederà «la definizione di una prudente prassi applicativa, in particolare quanto ai criteri nella scelta degli esperti, al fine di garantire che si squaderni innanzi alla Corte ed alle parti del giudizio un quadro il più possibile ampio, contraddittorio e realmente inclusivo, delle controversie scientifiche sul tappeto, sullo sfondo delle quali si intravedono spesso, ad esempio sui temi eticamente sensibili, su quelli della bioetica o della finanza pubblica, conflitti identitari e religiosi, squilibri e disegualianze, sacche di marginalità e di discriminazione»: P. RIDOLA, *La Corte di apre all'ascolto della società civile*, cit., VIII.

³³ A. SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *Diritti Comparati*, 31 gennaio 2020, 3, rileva che «alle parti non è data facoltà di interloquire con la Corte in merito alla scelta dei medesimi o, al limite, di proporre esse stesse la convocazione di esperti, fermo restando l'apprezzamento del collegio. Anche in questo caso, peraltro, una maggiore coerenza con il diritto processuale "comune" - il pensiero va, come ovvio, all'istituto della consulenza tecnica - avrebbe forse assicurato un maggiore equilibrio. Esistono materie nelle quali, infatti, l'estrema complessità tecnica si accompagna a una altrettanto estrema sensibilità sul piano etico, la quale può rinviare, non di rado, a contrapposte opzioni di principio suscettibili di incidere sull'approccio alle questioni oggetto di audizione. In mancanza, è inevitabile che l'apprezzamento della "chiara fama" degli esperti resti affidato alla responsabilità del collegio laddove invece una qualche forma di contraddittorio avrebbe forse potuto fornire elementi di maggiore garanzia».

³⁴ M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2017, 11.

³⁵ Secondo A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, 209, «Nel processo costituzionale, il coinvolgimento delle parti costituite nella formazione della prova scientifica dovrebbe essere anticipato fino a consentire di segnalare o integrare la lista di tecnici o scienziati, di società scientifiche, nazionali e internazionali, e di associazioni qualificate da audire o dei documenti da acquisire (...). Ne beneficerebbe, in un primo momento, la migliore selezione degli esperti che verrebbero ad essere chiamati in ausilio del giudice costituzionale nonché, in un secondo momento, la predisposizione delle domande da porre e il successivo confronto critico».

autorizzate dal Presidente, di formulare domande³⁶. Suscita perplessità, invece, il fatto che non è indicato se le domande da porre agli esperti, da parte della Corte, siano già formulate nell'invito o poste direttamente nella camera di consiglio³⁷ (così come la circostanza per cui non è neppure previsto se debba essere redatto apposito verbale)³⁸.

Le novità fin qui illustrate con riferimento ai giudizi in via incidentale sono applicabili anche ai giudizi promossi in via diretta, con la sola eccezione riguardante la possibilità di intervento dei titolari di un interesse qualificato. Come è stato osservato, la Corte ritiene il processo in via principale un giudizio a *parti esclusive*, non ammettendo interventi di soggetti diversi da quello del ricorrente e da quello del resistente³⁹, non solo di natura privata, ma anche di caratura istituzionale (altre regioni o enti locali, che potrebbero quindi fare ingresso nel giudizio in qualità di *amici curiae*)⁴⁰.

Per concludere sul punto, è stato fatto notare come le medesime novità potrebbero utilmente apprezzarsi anche sotto i profili dell'apertura e della trasparenza⁴¹. L'apertura sarebbe diretta verso «nuove informazioni strumentali alla decisione» e «nuovi interessi riferibili a soggetti che rischiano altrimenti di rimanere inauditi»⁴² e potrebbe «dare voce ai senza voce, cioè ai soggetti che non sono stati adeguatamente coinvolti nel procedimento legislativo, o che comunque si trovano ai margini del dibattito e delle scelte pubbliche»⁴³; la trasparenza, a sua volta, sarebbe riferibile alle operazioni decisorie della Corte, essendo il materiale acquisito e, nel rispetto del contraddittorio, menzionato in sede di pronuncia⁴⁴.

³⁶ La possibilità di valorizzare questa fase istruttoria, individuando i consulenti d'ufficio, ai quali rivolgere quesiti su questioni rilevanti ai fini della decisione, prevedendo, nel rispetto del principio del contraddittorio, che le parti propongano le loro consulenze (appunto, di parte): per V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale* cit., 123, «potrebbe contribuire a colmare quelle mancanze conoscitive che le questioni tecniche naturalmente pongono, e a ridurre le situazioni in cui la ricostruzione rimane nella determinazione del solo giudice relatore e dei suoi assistenti di studio»; secondo S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 393, «un'effettiva tutela del contraddittorio richiederebbe invece che alle "parti" sia concesso di formulare domande o in alternativa ricorrere a dei consulenti tecnici, così da poter evidenziare *motu proprio* alcuni aspetti del fatto ritenuti essenziali ai fini della decisione, conseguentemente ampliando anche il panorama argomentativo a disposizione della Corte costituzionale».

³⁷ Nel primo caso di convocazione degli esperti, a seguito dell'entrata delle nuove Norme Integrative, si è letto nel Comunicato del 28 febbraio 2020, pubblicato sul sito istituzionale, che la Corte avesse disposto l'audizione di due esperti per le POER (posizioni organizzative di elevata responsabilità), al fine di «acquisire ulteriori e specifiche informazioni in relazione alle esigenze organizzative delle Agenzie fiscali, alle mansioni assegnate al personale e alle modalità di selezione dello stesso». Per approfondire questi punti, la Consulta ha emesso un'«ordinanza di convocazione esperti», depositata in cancelleria, e disposta l'audizione del professor Elio Borgonovi e del dottor Vieri Ceriani.

³⁸ Sul punto, occorrerà attendere il consolidamento di qualche prassi o preferibilmente qualche circolare presidenziale.

³⁹ Sull'orientamento fortemente restrittivo della Corte anche dopo la riforma, E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle Norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 406 ss. Nell'[ordinanza 25 febbraio 2020](#) (allegata alla [sentenza n. 56/2020](#)), la Corte costituzionale ha ribadito che «il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili».

⁴⁰ F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale* cit., 325, il quale ritiene, questa, una sorta di *soluzione "di ripiego"* «atteso che gli *amici curiae* non divengono parti del giudizio né risultano titolari di alcuna prerogativa ad eccezione della possibilità di presentare una breve memoria scritta» concludendo che, in futuro, i soggetti interessati a partecipare al giudizio in via principale potrebbero utilizzare «sia la vecchia soluzione del tentativo di intervento, per vedersi respinti ma di fatto ascoltati, sia la nuova via aperta dall'art. 4-ter, divenuta quella maestra ma non necessariamente la più conveniente» (328).

⁴¹ 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 *Sistema Penale*, 23 gennaio 2020.

⁴² S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta"*, cit., 7.

⁴³ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 39.

⁴⁴ S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta"*, cit., 7-8, che pure rileva la questione della maggiore legittimazione della Consulta «agli occhi della collettività e degli "utenti" della Corte», quale tendenza verso

3. Considerazioni d'insieme.

Le recenti modifiche alle *Norme integrative* confermano, qualora ve ne fosse ancora bisogno, la rilevanza dei fatti nel giudizio costituzionale, dal momento che i giudici costituzionali sono chiamati a decidere anche su questioni tecnico-scientifiche e specialistiche, talvolta non di immediata comprensione ed intelleggibilità, ma ugualmente necessarie ai fini della soluzione della questione sottoposta al loro vaglio⁴⁵.

Il diritto processuale costituzionale, pertanto, non può non essere al passo con i tempi e la Corte costituzionale ha, da sempre, ricoperto il suo ruolo di garante dell'ordinamento costituzionale adeguandosi ai nuovi contesti. Lo ha fatto guardando alla Costituzione e al futuro, tenendo nella giusta considerazione le trasformazioni sociali, i conflitti, la limitatezza delle risorse finanziarie, i rapporti con i giudici comuni e con le altre giurisdizioni, valutando la conformità costituzionale delle leggi statali e regionali.

L'opinione degli *amici curiae* e l'audizione degli esperti si collocano in questa tendenza evolutiva ed all'interno di quell'area di conoscibilità volta ad attenuare la *solitudine della Corte costituzionale*⁴⁶. È pensabile che il Giudice delle leggi prima di pronunciarsi intenda meglio valutare le conseguenze e le ricadute della sua pronuncia nell'ordinamento⁴⁷.

Se l'introduzione dell'opinione scritta e dell'ascolto degli esperti possono rivelarsi utili per la decisione costituzionale, il che potrebbe significare una sorta di 'soccorso istruttorio costituzionale' potenzialmente idoneo a sfociare in una prassi processuale più assidua, l'utilizzo di queste novità dovrebbe trovare il giusto ingresso nella decisione finale, rendendo, a monte, trasparente il processo di formazione del convincimento.

È plausibile che tutto questo si riverserà sul contenuto della motivazione, sicché, a ben vedere, potrebbero dirsi maturi i tempi anche per l'introduzione dell'opinione dissenziente. In questa direzione, oltre agli argomenti classici (la trasparenza del procedimento decisionale, la responsabilità del giudice⁴⁸ nell'ambito del collegio e singolarmente considerato), le divergenze di

cui sembra essere orientato il giudice costituzionale «e che potrà apprezzarsi, in particolare, nelle decisioni più delicate sul piano sociale, etico, politico, scientifico, tecnologico»; V. ONIDA, *Gli utenti della giustizia costituzionale in Italia*, G. FALCON, *La Corte costituzionale italiana ed i suoi utenti*, entrambi in *La giustizia costituzionale e i suoi utenti*, a cura di P. Pasquino, B. Randazzo, Milano, 2006, rispettivamente 172 ss. e 132 ss.; G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile* cit., 79, «la Corte ha dimostrato di essere sin troppo consapevole del ruolo che svolge nelle dinamiche della forma di governo e ha ritenuto di rafforzare la legittimazione delle proprie decisioni aprendosi all'ascolto della società civile (...). Lo ha fatto avvalendosi della propria autonomia costituzionale e, perciò, spingendo il proprio potere ben oltre la possibilità di definire le regole "interne" di funzionamento dell'organo, secondo una lettura tradizionale dell'autonomia riservata agli organi costituzionali, e avvicinandosi a una interpretazione del proprio potere regolamentare che pare essere ispirata all'autonomia regolamentare del Parlamento».

⁴⁵ AA. VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'Amico, F. Biondi, Napoli, 2018; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 521 ss.; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008.

⁴⁶ Per riprendere la locuzione di V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale* cit., 99 ss.

⁴⁷ E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*; R. PINARDI, *La declaratoria di incostituzionalità tra impatto ordinamentale ed effetti del giudizio* a quo: *la Corte alla prova dei fatti*, entrambi in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti* cit., rispettivamente in 401 ss. e 439 ss.

⁴⁸ L. PICCARDI, *Democrazia e diritto*, 1963, 513, favorevole all'introduzione del *dissent* motivando «dal carattere che ha la funzione giurisdizionale e dalla posizione che, per generale riconoscimento, si vuole assicurare al giudice. Se è vero che la funzione di giudicare deve essere esercitata dal magistrato di qualsiasi vincolo di dipendenza o gerarchia, se è vero (...) che il giudice risponde del suo operato soltanto di fronte alla propria coscienza, se è vero quindi che si tratta di un'attività eminentemente personale non si può pretendere che il giudice debba tacere la propria opinione di fronte alla formazione di una diversa volontà di maggioranza, in senso al collegio di cui egli fa parte (...). Da noi, ben si potrebbe cominciare con la Corte costituzionale».

opinioni potrebbero promuovere non solo le dinamiche della giurisprudenza costituzionale⁴⁹ ma l'evoluzione della stessa anche in relazione all'evoluzione della società e, quindi, della legislazione⁵⁰.

Sullo sfondo si pone ovviamente l'antico e irrisolto tema della legittimazione della Corte costituzionale nell'ordinamento democratico⁵¹, che ovviamente non può coincidere con quella degli organi di produzione normativa, il cui potere trova giustificazione nei canali istituzionali della rappresentanza politica. Anche se dotata di una naturale «forza politica», come già sottolineato da un'autorevole dottrina⁵², il Giudice delle leggi rimane un organo di garanzia che impiega, pur in modo peculiare, le forme della giurisdizione. La partecipazione di soggetti nelle condizioni di fornire contributi utili a una più fedele ricostruzione del contesto entro cui deve collocarsi la decisione dell'organo di giustizia costituzionale non va intesa, dunque, come una modifica volta a «democratizzare» il sindacato di quest'ultimo ma come un'innovazione che può dare elementi preziosi a un giudizio su norme che, però, non può fare a meno di considerare anche i fatti.

⁴⁹ Secondo L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 90, l'introduzione della *dissenting opinion* sarebbe il correttivo per accrescere la pregevolezza delle motivazioni, pure rilevando come «i cambiamenti di orientamento giurisprudenziale sarebbero stati, nella storia della giustizia costituzionale italiana, meno traumatici, comunque più facilmente spiegabili, e quindi trasparenti, se fossero emerse, in quanto formalizzate come parte integrante della motivazione di precedenti sentenze (ma anche formalizzate, come si sostiene, in allegato alla decisione), le opinioni minoritarie che erano (verosimilmente) già disposte sul versante poi percorso dalla Corte, in seguito non ad un semplice ripensamento ma per maggiore aderenza al progressivo sviluppo delle istanze e del modo di essere della comunità «sottostante»». Per A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 199 ss., «a seguito della pubblicazione delle opinioni dissenzienti la struttura della motivazione si arricchirebbe notevolmente, sia perché la Corte dovrebbe argomentare meglio le sentenze per superare le obiezioni espresse dai giudici a favore della tesi minoritaria, sia perché il discorso motivante non sarebbe più ricavabile dalla lettura della sola sentenza, ma dal confronto dialettico fra quest'ultima e la *contromotivazione* dissenziente. Il destinatario della sentenza costituzionale avrebbe così la disponibilità di strumenti migliori per scandagliare le ragioni della decisione costituzionale e della sua fondatezza. Avrebbe, per dirlo in altre parole, una motivazione molto più sofisticata e molto più leggibile, idonea non soltanto a conferire maggiore persuasività alle decisioni validamente fondate, ma anche a far diminuire quelle delle sentenze frutto di forzature o di distorte esegesi della Costituzione».

⁵⁰ Mi piace ricordare la giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America Ruth Bader Ginsburg, icona dei diritti civili nel suo Paese, anche per via dei suoi *dissent*. E proprio in una intervista di G. BIANCONI a M. Cartabia, *Quella volta che Ginsburg rimbeccò il preside di Harvard*, in [Corriere della sera](#) (online), 16 ottobre 2020, nel ricordare la collega, e la «sua capacità di cogliere la cultura dell'epoca e volgerla a suo vantaggio», e per i suoi noti dissensi rispetto alle decisioni della Corte Suprema, la Presidente della Corte costituzionale (dal 2011 al 13 settembre 2020), rispetto alla introduzione della *dissenting opinion*, non sarebbe contraria, purché «venga usata con responsabilità e cautela, solo in casi estremi».

⁵¹ Sulla legittimazione della Corte costituzionale cfr., per tutti, A. Ruggeri - A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2019, spec. 12 ss. e, in prospettiva comparata, L. MEZZETTI - M. BELLETTI - E. D'ORLANDO - E. FERIOLI, *La Giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 168 ss.; D. BUTTURINI - M. NICOLINI (a cura di), *Giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato*, vol. II, *Dialoghi "esemplari": le esperienze straniere*, Bologna, 2017.

⁵² T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, 221.