



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO I

Lorenzo Madau

**Crisi e rilancio della discussione orale
nei giudizi della Corte costituzionale**

27 gennaio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Lorenzo Madau

Crisi e rilancio della discussione orale nei giudizi della Corte costituzionale***

Sommario: 1. Premessa. La disciplina normativa dell'udienza pubblica della Corte costituzionale prima della riforma delle Norme integrative del 2022. – 2. L'esperienza della giustizia costituzionale "emergenziale" e la genesi della riforma del 2022. – 3. Il contenuto della riforma delle Norme integrative del 2022. – 4. La resa della "nuova" udienza pubblica a due anni e mezzo dalla sua introduzione: alcuni dati utili per la riflessione.

Abstract: The contribution focuses on the modalities of conducting the public hearing in the judgments of the Constitutional Court, which was the subject of the amendment of the Supplementary Rules introduced by the Resolution of 24 May 2022, with the aim of introducing a tighter and more profitable oral discussion between judges and attorneys. The contribution examines, in particular, the genesis of the reform and the historical context that led the Court to review its procedural rules on public hearings, with particular reference to the experience of 'emergency' constitutional justice. Moreover, after examining the content of the reform and its most significant aspects, the contribution offers a first analysis of the performance of the "new" oral discussion at the test of the first two and a half years of practical application, through the empirical examination of the public hearings held from June 2022 to December 2024.

1. *Premessa. La disciplina normativa dell'udienza pubblica della Corte costituzionale prima della riforma delle Norme integrative del 2022*

Sullo svolgimento dell'udienza pubblica nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale, la disciplina dettata dalle fonti in tema di giustizia costituzionale, come accade con riferimento a molti altri aspetti procedurali, è stata per lungo tempo decisamente scarna¹.

La legge n. 87 del 1953, in sostanza, si limita ad affermare, all'art. 15, che le udienze della Corte costituzionale sono pubbliche, «anche se il Presidente può disporre che si svolgano a

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Lorenzo Madau è Assegnista di ricerca presso l'Università Politecnica delle Marche.

** Il contributo è destinato anche agli Scritti in onore di Giovanni Serges.

¹ Sull'udienza pubblica nei giudizi costituzionali, v., per tutti, A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 283 ss.; T. GROPPi, *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. Angiolini (cur.), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998, 151 ss.; G. FAMIGLIETTI, *L'uso dell'udienza pubblica e della camera di consiglio*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*, Torino, 2020, 111 ss.



porte chiuse quando la pubblicità può nuocere alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico o alla morale, ovvero quando avvengono, da parte del pubblico, manifestazioni che possano turbare la serenità», aggiungendo, all'art. 17, che dell'udienza è steso processo verbale, sotto la direzione del Presidente, a cura del cancelliere.

A ciò si deve aggiungere quanto disposto dalle Norme integrative della Corte costituzionale. In particolare, nella loro versione originaria, a occuparsi dell'udienza pubblica era l'articolo 17, il quale prevedeva che all'udienza il giudice relatore esponesse le questioni della causa e che, dopo la relazione, i difensori delle parti svolgessero «succintamente» i motivi delle loro conclusioni, mentre al Presidente era attribuito il compito di regolare la discussione e determinare i punti più importanti sui quali essa doveva svolgersi.

Quando la Corte, dopo oltre cinquant'anni di applicazione delle proprie Norme integrative, decise di procedere a una loro riscrittura integrale, con la deliberazione del 7 ottobre 2008, l'originario art. 17, oltre a divenire art. 16, subì alcune lievi modifiche: al primo comma, venne precisato come anche l'esposizione delle questioni della causa da parte del giudice relatore dovesse essere svolta «in modo sintetico», mentre, al terzo comma, venne inserita la previsione secondo cui il Presidente, nel dirigere la discussione, poteva anche «determinare i tempi nei quali essa deve contenersi».

Si trattò di piccole modifiche che non avevano certo determinato una soluzione di continuità rispetto al passato, dal momento che entrambe le precisazioni inserite potevano considerarsi ricomprese già all'interno del tenore testuale della versione originaria dell'articolo². Quel che emergeva da esse, in ogni caso, era la volontà di mettere per iscritto qualche “segnale” in più sulla necessità di contenere i tempi della discussione orale, pur rilasciandone il rispetto in concreto all'apprezzamento dei protagonisti del giudizio costituzionale e, in particolare, del Presidente, nell'esercizio del suo potere di direzione dei lavori.

L'art. 16, inoltre, è stato oggetto di una leggera integrazione anche con la deliberazione dell'8 gennaio 2020, la quale ha introdotto la precisazione per cui i difensori ammessi a svolgere le conclusioni in udienza non possono essere, «di regola» (senza escludere, dunque, la possibilità di deroga in casi specifici), più di due per ciascuna parte.

Come noto, tuttavia, proprio la disciplina dell'udienza pubblica è stata di recente al centro di una riforma mirata delle Norme integrative da parte della Corte, operata con la

² Secondo E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2009, 126 e M. MAZZARELLA, *Le nuove norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale: sguardo d'insieme e riflessioni sparse*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2009, 14, tali modifiche trasposero in regole scritte delle “regolarità” procedurali seguite già di fatto dai giudici costituzionali e dal Presidente nello svolgimento dell'udienza pubblica.



deliberazione del 24 maggio 2022 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2022)³, avente lo specifico obiettivo di rinnovare e, in qualche modo, “rilanciare” le modalità di svolgimento di questo importante momento processuale, al fine di introdurre una più serrata e proficua discussione tra giudici e avvocati⁴.

2. L'esperienza della giustizia costituzionale “emergenziale” e la genesi della riforma del 2022

Per comprendere la genesi di questa riforma⁵, appare necessario partire dal contesto storico in cui essa è venuta maturando.

³ Su tale riforma, v. i commenti di: G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile) dinamica per le udienze davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 604 ss.; L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella “nuova” udienza pubblica della Corte costituzionale*, in federalismi.it, 27/2023, 67 ss.; D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2022, 200 ss.

⁴ Significativi, in questo senso, risultano sia il titolo del comunicato stampa della Corte del 31 maggio 2022 che ha accompagnato la riforma: “[Cambiano le udienze alla Corte: entra in aula il dialogo tra giudici e avvocati](#)”; sia il suo contenuto (leggibile al seguente collegamento: [il quale intende evidenziare all’opinione pubblica l’oggetto e i benefici che ci si attende dalla riforma](#). Il testo, per esempio, così si apre: «Come già avviene nelle Corti europee e anglosassoni, anche le udienze della nostra Corte costituzionale saranno segnate più dal dialogo (anche serrato) fra giudici e avvocati che non dal (solo) ascolto reciproco di relazioni già scritte». Dopo una sintesi delle novità principali recate dalla riforma, inoltre, esso così si chiude: «Con le modifiche approvate, l’udienza diventerà non solo più vivace, ma soprattutto più utile ai fini della decisione della Corte».

⁵ In dottrina, essa era stata auspicata, in particolare, da due diversi Autori che, al tempo stesso, sono tra gli avvocati dotati di maggiore consuetudine con le udienze che si tengono presso la “Sala Gialla” di Palazzo della Consulta. Ci si riferisce a M. LUCIANI, *Intervento*, in 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*, Milano, 2020, 136, il quale si era espresso a favore della prassi di porre domande ai difensori in udienza, incoraggiandola e precisando di ritenere che «il difensore debba essere ben lieto che il collegio gli ponga dei quesiti, ma sarebbe opportuno [...] che la loro formulazione fosse preventiva»; nonché a M. BERTOLISSI, *L’udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2022/I, 324, che, in un contributo dedicato proprio all’udienza pubblica nei giudizi costituzionali e pubblicato appena poco prima della riforma del maggio 2022, così si era espresso: «Personalmente, sono favorevole a che non solo il giudice relatore, ma qualunque altro giudice ponga domande; sia introdotta l’opinione dissenziente; siano – come erano – consentite repliche; si stabiliscano regole precise, relativamente allo svolgimento dell’udienza, anche con riferimento al tempo accordato al difensore per illustrare quel che è rimasto in ombra. Da chi dipende tutto questo e perché si continua a svalutare l’oralità, facendo credere che dipenda dall’avvocato? L’udienza è nelle mani del giudice ed è ad esso che compete intervenire, definendo uno schema, che potrebbe non discostarsi granché, rispetto a quel che accade dinanzi alla Corte suprema federale degli Stati Uniti d’America». La necessità di un rinnovamento delle udienze pubbliche nei giudizi costituzionali nel senso di un maggior dialogo tra Corte e parti era stata di recente sostenuta anche da G. TIEGHI, *Diritto, esperienze comunicative, Questioning: nuovi itinerari di Giustizia costituzionale?* in federalismi.it, 14/2020, 417 ss. e da G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta?* Napoli, 2021, 251 ss., il quale aveva messo



Segnatamente, non sembra azzardato ipotizzare che, nel processo di progressiva formazione e consolidamento della volontà riformatrice all'interno della Corte, possa avere inciso in modo non marginale l'esperienza del periodo emergenziale conseguente alla pandemia da COVID-19.

Si deve ricordare, infatti, che, nella prima e più difficile fase dell'emergenza sanitaria nella primavera del 2020, la Corte aveva adottato, in particolare, due decreti presidenziali, uno datato 24 marzo e l'altro 20 aprile 2020, con cui erano state disposte, tra le varie misure eccezionali volte ad adattare le modalità di svolgimento dei suoi giudizi al contesto pandemico, delle incisive deroghe alla regola dell'udienza pubblica di cui agli artt. 8 e 16 n.i. (oggi artt. 10 e 19).

Il primo dei due decreti aveva previsto, quale eccezione alla regola temporanea del rinvio generalizzato a nuovo ruolo delle udienze, la possibilità che, su richiesta concorde di tutte le parti del giudizio, la Corte avrebbe potuto procedere direttamente alla decisione della questione in camera di consiglio e, dunque, senza alcuna discussione orale in udienza pubblica, ma sulla sola base degli atti scritti depositati⁶.

Il successivo decreto di aprile, invece, aveva trasformato in regola proprio quest'ultima ipotesi, ovvero la decisione allo stato degli atti, senza discussione orale, ferma restando la possibilità che, qualora anche una sola parte ne avesse fatto richiesta, la causa sarebbe stata trattata in udienza pubblica, con la partecipazione di giudici e avvocati "da remoto", tramite strumenti di videoconferenza, in tal modo introducendo per la prima volta, nei giudizi costituzionali, l'udienza telematica⁷.

in luce la contraddizione tra il carattere ancora "chiuso" dell'udienza pubblica tradizionale e la recente stagione di "apertura", sia comunicativa che processuale, promossa dalla stessa Corte costituzionale.

⁶ In tal modo, la Corte aveva raggiunto un apprezzabile bilanciamento tra due esigenze confliggenti: da un lato, quella di preservare l'ordinaria procedura che passa, di regola e salvo i casi di camera di consiglio previsti dalla normativa, per la discussione orale della causa in pubblica udienza, essendosi previsto il rinvio delle udienze a un momento successivo, in cui il loro svolgimento fosse tornato possibile; dall'altro, il rispetto dell'interesse delle parti a una celere definizione delle questioni, qualora esse avessero dovuto ritenere che il ritardo della decisione avrebbe potuto provocare loro un danno o che, comunque, non avrebbero avuto molto da aggiungere nella discussione orale rispetto ai propri atti.

Il decreto, inoltre, prevedeva un'altra eccezione alla regola del rinvio delle udienze a nuovo ruolo, il quale non avrebbe trovato applicazione «a eventuali questioni di eccezionale gravità e urgenza per le quali la Presidente, sentito il Collegio, ravvisi la necessità di trattazione immediata in udienza pubblica, con modalità che saranno all'uopo stabilite».

⁷ Per quanto riguarda lo svolgimento delle udienze pubbliche da remoto nel periodo pandemico, la Corte si era preoccupata sin da subito di adottare accorgimenti in grado di garantire comunque la pubblicità delle stesse, «mediante la verbalizzazione a cura del Cancelliere, nonché mediante la registrazione e la successiva pubblicazione delle registrazioni nel sito informatico istituzionale della Corte costituzionale» (così il decreto del 20 aprile 2020). Lo stesso standard di pubblicità è stato garantito quando, a partire dal decreto presidenziale del 23 giugno 2020, la Corte ha ritenuto di ripristinare lo svolgimento delle udienze pubbliche dal vivo, nella propria sede e con limitazioni più o meno ampie alla presenza del pubblico in sala (a seconda dell'andamento della



Sulla base di tali decreti, per circa tre mesi i giudizi costituzionali sono stati decisi, per la gran parte, prescindendo completamente dall'udienza pubblica, ben al di là delle tradizionali ipotesi di cui all'art. 9 (oggi 11) n.i.

In tal senso, particolarmente significativo risulta l'atteggiamento mostrato all'epoca dalle parti nei confronti dell'udienza pubblica: si pensi che, a quanto consta, sotto la vigenza dei due decreti sopra citati (quindi, dal 24 marzo al 30 giugno 2020), almeno 43 giudizi sono stati decisi direttamente in camera di consiglio e senza discussione orale⁸.

Di questi, 6 sono stati così decisi ai sensi del precedente decreto del 24 marzo 2020 e, dunque, sulla base della concorde richiesta esplicita in tal senso delle parti, in alternativa all'altrimenti automatico rinvio della causa a nuovo ruolo⁹; ben 37, invece, sono i giudizi decisi con tali modalità a seguito dell'assenza di una manifestazione contraria di volontà di almeno una delle parti, sulla base di quanto previsto dal decreto presidenziale del 20 aprile 2020¹⁰.

Non sembra, insomma, che le parti dei giudizi costituzionali, almeno durante la stagione emergenziale, abbiano attribuito mediamente una grande importanza allo svolgimento della discussione orale in udienza pubblica, mostrando di accordare un peso specifico maggiore all'interesse posto sull'altro piatto della bilancia, ovvero la speditezza dei tempi della decisione, probabilmente anche in considerazione del fatto che non avrebbero avuto molto da aggiungere rispetto a quanto già dedotto negli atti difensivi.

È allora ragionevole pensare che tale esperienza non possa non avere aperto delle riflessioni, all'interno della Corte, sulla resa e forse persino sul senso stesso dell'udienza pubblica nei giudizi costituzionali così come si svolgeva tradizionalmente. A ciò si deve

pandemia). D'altronde, già da anni le udienze della Corte venivano regolarmente registrate e le registrazioni pubblicate sul suo sito *web*. Un ulteriore elemento di novità che la Corte ha introdotto al riguardo nel periodo emergenziale è stata la previsione, a partire dall'udienza pubblica del 23 febbraio 2021, della diretta *streaming* delle sue udienze, mettendo a disposizione un collegamento ipertestuale tramite apposito comunicato stampa del 22 febbraio 2021, che permetteva così a chiunque lo volesse di connettersi e assistere in tempo reale allo svolgimento dell'udienza. Tale novità "emergenziale" è divenuta poi stabile e strutturale: le udienze della Corte, oggi, possono essere seguite da chiunque lo voglia, in diretta, collegandosi al suo canale ufficiale sulla piattaforma "Vimeo".

⁸ Si tratta di calcoli effettuati dall'Autore attraverso l'esame delle singole decisioni adottate dalla Corte nel periodo di tempo che viene qui in rilievo. Essi, pertanto, possono scontare un fisiologico margine di errore.

⁹ V. Corte cost., nn. [85](#), [88](#), [91](#), [94](#), [103](#) e [128 del 2020](#) (si tratta di tre giudizi di l.c. in via incidentale e tre in via principale).

¹⁰ V. Corte cost., nn. [97](#), [98](#), [100](#), [101](#), [104](#), [106](#), [109](#), [110](#), [116](#), [117](#), [126](#), [130](#), [131](#), [133](#), [134](#), [135](#), [138](#), [140](#), [141](#), [143](#), [144](#), [146](#), [151](#), [152](#), [155](#), [159](#), [160](#), [161](#), [163](#), [165](#), [167](#), [169](#), [170](#), [177](#), [179](#), [181](#), [188 del 2020](#) (di queste, 21 sono decisioni rese in giudizi di l.c. in via principale, mentre 14 in giudizi di l.c. in via incidentale). Invece, sempre a quanto consta, nella vigenza del decreto del 20 aprile 2020, solo in 8 pronunce la Corte ha dato conto di aver deciso a seguito dello svolgimento della discussione in udienza pubblica (da remoto), in conseguenza della richiesta in tal senso di almeno una delle parti costituite (v. Corte cost., nn. [99](#), [132](#), [139](#), [149](#), [150](#), [158](#), [167](#) e [189 del 2020](#): tutte decisioni pronunciate all'esito di giudizi di l.c. in via incidentale).



aggiungere che, come noto, l'utilità e l'efficacia dell'udienza pubblica erano già da molto tempo oggetto di discussione e di considerazioni critiche sia da parte della dottrina che da parte di alcuni degli stessi protagonisti dei giudizi costituzionali¹¹.

Proprio tali considerazioni critiche, peraltro, hanno assunto un peso decisivo nel percorso di maturazione della riforma sotto la presidenza di Giuliano Amato, nel momento in cui sono venute diffondendosi sempre più tra gli stessi membri del collegio, non a caso proprio nel periodo dell'emergenza sanitaria. A questo riguardo, si esce dal campo delle congetture per passare a quello della cronaca, perché, in tal caso, è stato lo stesso Presidente Amato ad aver voluto spiegare direttamente al pubblico, in modo aperto e trasparente, la genesi, gli obiettivi e i modelli che hanno ispirato la riforma in questione, attraverso un apposito *podcast* pubblicato dalla Corte costituzionale sul suo sito istituzionale il 16 settembre 2022, intitolato "Udienze come in Europa: la dialettica entra in Aula"¹².

In tale *podcast*, l'allora Presidente della Corte spiegava come avesse maturato da anni, nella sua esperienza di giudice costituzionale, la convinzione della inutilità della tradizionale udienza pubblica, descritta come «un rito, che a me è venuto sembrando sempre più noioso col passare del tempo, costituito semplicemente dalla lettura di testi già scritti, tanto da parte dei giudici, quanto da parte degli avvocati rappresentanti delle diverse parti. [...] Mi pareva che fosse più una perdita di tempo che altro, in realtà»¹³. Da tempo, pertanto, egli

¹¹ Note, ad esempio, sono le critiche formulate dall'ex giudice costituzionale Sabino Cassese, il quale, nel libro in cui ha riferito della sua esperienza a Palazzo della Consulta, si è espresso in più punti in modo drastico nei confronti delle udienze pubbliche, ritenute «pressoché inutili». In esse, infatti, proseguiva Cassese, «[i]l relatore legge spesso la parte in fatto della ricerca (la documentazione preparata dall'assistente), nella stessa versione o in versione breve. Gli avvocati delle parti ripetono quanto hanno scritto, in qualche caso soltanto aggiungendo dettagli o replicando a punti scritti dall'altra parte. Il tono degli avvocati è noioso, con rare eccezioni. Nessuna domanda da parte dei giudici. Non una vera discussione. Insomma la parte orale non serve a capire la questione. È un rito» (S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2005, 25). In senso analogo, si era espresso anche M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica*, cit., 321: «è risaputo – nel senso che è opinione diffusa, anche perché è un punto di vista reso esplicito da chi è stato componente del collegio – che l'udienza pubblica, che si svolge dinanzi alla Corte costituzionale, è poco più di una formalità. Nulla di più di un rito, destinato a produrre, inevitabilmente, perdite di tempo». Lo stesso Autore, tuttavia, aggiungeva significativamente che «se l'udienza pubblica è ritenuta inutile, non si fa un buon servizio alla democrazia riducendone gli spazi. Al contrario, va ripensata, disciplinata e valorizzata, quale presidio delle libertà». Cfr. anche T. GROPPI, *Giustizia costituzionale "Italian style"? Sì, grazie (ma con qualche correttivo)*, in *DPCE OnLine*, 2/2016, 389; G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta?* cit., 251 ss.; L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità*, cit., 70.

¹² La puntata è ascoltabile all'interno della sezione "[Libreria dei podcast della Corte costituzionale](#)" del sito *web della Corte costituzionale*.

¹³ Peraltro, il Presidente Amato aveva già espresso con chiarezza la propria idea al riguardo nell'intervista intitolata "[Fiducia nel dialogo, non solo tra le Corti](#)". *Intervista al Presidente Giuliano Amato*, ove così si esprimeva: «Quel che mi piacerebbe vedere nel giudizio costituzionale, invece, è un vero dialogo durante le udienze, che troppo spesso sono un susseguirsi di monologhi, del relatore e degli avvocati delle diverse parti, anziché essere,



si era persuaso della necessità di un cambiamento nelle modalità di discussione orale in udienza.

A tal fine, se eccessivo gli era parso l'esempio della Corte Suprema degli Stati Uniti, le cui udienze lo avevano sempre colpito per le modalità aspre e serrate con cui ciascuno dei nove giudici della Corte mette "sotto esame" gli avvocati¹⁴, il modello più idoneo a essere adattato ai nostri giudizi costituzionali gli era sembrato quello della Corte EDU e della Corte di Giustizia dell'UE, presso le quali il dialogo proficuo tra giudici e avvocati in udienza è la prassi costante e, ancor più in particolare, le norme del Regolamento di procedura della seconda, che prevedono la possibilità che i giudici relatori inviino in anticipo alle parti alcuni quesiti ai quali esse devono specificamente rispondere in udienza, ove, peraltro, ulteriori domande possono essere loro poste da ciascun giudice¹⁵.

Così, dopo aver tentato per anni di convincere colleghi e Presidenti della necessità di promuovere una riforma in tal senso, una volta divenuto Presidente egli stesso, se ne è fatto direttamente promotore, con l'ausilio della Commissione Studi e Regolamenti, all'epoca presieduta dal giudice Francesco Viganò, che, «nel giro di poche settimane», ha partorito «un adattamento delle regole della Corte del Lussemburgo» ai giudizi costituzionali.

Le modifiche proposte sono state così approvate all'unanimità dal collegio, riferiva sempre Amato, anche grazie al fatto che, col passare del tempo, il suo punto di vista e le sue perplessità sulle tradizionali modalità di svolgimento dell'udienza pubblica erano andati diffondendosi sempre più anche tra gli altri colleghi della Corte, come dimostrava il fatto che già negli ultimi anni precedenti alla deliberazione del maggio 2022, la riforma era stata in qualche modo anticipata parzialmente, in via di prassi, da un atteggiamento diverso da parte di alcuni giudici,

come accade in altre Corti, un confronto vivo, fatto anche di domande e di risposte. C'è, ogni tanto, qualche cenno, ma se penso alla Corte suprema americana o anche alle nostre Corti europee, mi sento molto più indietro».

¹⁴ Riporta il confronto serrato che caratterizzava, almeno fino allo scoppio della pandemia da COVID-19, le udienze pubbliche della Corte Suprema degli USA, D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo*, cit., 206. Tale contributo, inoltre, mette a confronto le modalità di discussione orale introdotte dalla riforma delle n.i. del 2022 proprio con quelle della Corte Suprema statunitense. Sul tema, oltre alla dottrina citata in quest'ultimo contributo, v. anche l'approfondito studio, avente a oggetto l'influenza della discussione orale e delle argomentazioni ivi svolte dagli avvocati sul convincimento finale dei giudici della Corte, compiuto da T.R. JOHNSON, P.J. WAHLBECK, J.F. SPRIGGS, II, *The Influence of Oral Arguments on the U.S. Supreme Court*, in *Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1/2006, 99 ss.

¹⁵ V., infatti, gli articoli 61, 62 e 80 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, nonché il punto 65 delle "Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte" adottate dalla stessa Corte di Giustizia il 10 dicembre 2019. La possibilità di inviare domande in anticipo non è codificata, invece, nel Regolamento della Corte EDU, il quale però prevede, all'art. 64.2, che in sede di dibattito «[i] giudici possono porre domande alle persone che si presentano dinanzi alla camera».



più frequentemente inclini, dopo aver svolto la loro relazione in udienza, a chiedere alle parti di concentrarsi su alcuni punti specifici o comunque a porre loro quesiti e domande puntuali¹⁶.

Insomma, da un lato, l'esperienza della giustizia costituzionale "emergenziale" aveva probabilmente mostrato ai giudici costituzionali in tutta la sua evidenza, come mai prima di allora, il carattere spesso superfluo e, a volte, del tutto inutile dell'udienza pubblica, nella sua configurazione tradizionale, per la formazione del convincimento finale del collegio, come testimoniavano i numerosissimi casi di decisioni assunte eccezionalmente allo stato degli atti e in camera di consiglio¹⁷; dall'altro, proprio in quegli stessi anni, stavano emergendo agli occhi della Corte, per contrasto, i molteplici aspetti positivi di un diverso modo di concepire l'udienza stessa, più attivo, partecipato e dialogato da parte dei giudici e dei difensori, in grado di arricchire la formazione del convincimento dei primi e di permettere ai secondi di chiarire e perfezionare in modo mirato le proprie difese, avendo conoscenza dei punti ritenuti essenziali o critici da parte dei giudici.

L'obiettivo della riforma, dunque, è stato proprio quello di codificare, all'interno delle Norme integrative, tali "buone prassi" processuali, fino a quel momento emerse saltuariamente e legate essenzialmente alla sensibilità dei singoli giudici costituzionali, dotandole, in tal modo, di una precisa disciplina procedurale, che ne regolasse in maniera puntuale e sistematica le modalità e i tempi di realizzazione, allo scopo di "rilanciare" e restituire centralità al momento dell'udienza pubblica nella dinamica dei giudizi costituzionali¹⁸.

¹⁶ Anche [P.C.\(OSTANZO\), Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0](#), in questa [Rivista, 2020/1](#), 159, dava conto di come già la presidenza di Marta Cartabia sembrasse particolarmente orientata a valorizzare «la facoltà dei membri del collegio di porre quesiti e chiedere delucidazioni agli avvocati».

¹⁷ Commentando tale possibilità introdotta dal decreto presidenziale del 24 marzo 2020, [P.C.\(OSTANZO\), Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0](#), cit., infatti, sottolineava la probabilmente solo «marginale *deminutio* che la procedura [avrebbe sopportato]», rilevando «come non infrequentemente le allegazioni orali delle parti poco aggiungono a quanto già esplicitato negli atti che compongono il fascicolo processuale».

¹⁸ Secondo G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile) dinamica*, cit., 605, infatti, la riforma del 2022 costituisce in buona misura il recepimento e la codificazione, pur razionalizzata e sistematizzata, di una prassi che stava già emergendo di fatto nell'esperienza pratica dei giudizi della Corte, tra le maglie larghe di una disciplina normativa che di certo non poneva ostacoli al suo affermarsi, dal momento che «già da circa un quindicennio si è fatta strada la prassi per cui il giudice relatore può formulare quesiti alle parti presenti in giudizio. Nel corso degli ultimi anni, poi, si è assistito al riconoscimento *de facto* di siffatta possibilità anche agli altri giudici». Cfr. anche L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità*, cit., 72 ss. Esempi di domande da parte del relatore ai difensori in aula si trovano, invero, sin dagli albori della giustizia costituzionale, ma si trattava di casi del tutto sporadici e rapsodici; il riferimento temporale di D'Amico all'ultimo quindicennio, invece, è probabilmente legato – confortato in questo dall'analoga posizione di altri Autori (A. PACE, *La Corte costituzionale nell'esperienza di un avvocato*, in questa [Rivista, 2006](#); D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo*, cit., 203; L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità*, cit., 73) – alla prassi instaurata dal giudice costituzionale Sabino Cassese, il quale, sin dalla prima causa di cui fu relatore, "cambiò registro" e, omessa ogni relazione, formulò direttamente cinque quesiti ai difensori (S. CASSESE, *Dentro la Corte*, cit., 35). La vicenda, che si riferisce all'udienza del 21 febbraio 2006, nella



Da questo punto di vista, può essere utile riportare le parole del giudice costituzionale Francesco Viganò, già Presidente della Commissione Studi e Regolamenti che aveva predisposto la proposta di modifica delle Norme integrative, il quale, in un ampio contributo dedicato alla comunicazione della Corte, ha sottolineato come «il senso complessivo di questa riforma miri a valorizzare l'udienza – da parte di molte autorevoli voci ritenuta, in passato, assai poco utile [...] – quale occasione preziosa per sollecitare i difensori ad affrontare di petto, in contraddittorio con le controparti, i nodi essenziali che la Corte dovrà sciogliere nel proprio percorso decisionale e motivazionale, coinvolgendo in questo percorso anche i giudici diversi dal relatore e favorendo così, in misura ancora maggiore di quanto già accadesse in passato, la dimensione collegiale della decisione»¹⁹.

3. Il contenuto della riforma delle Norme integrative del 2022

Chiariti genesi e obiettivi e passando ora al contenuto della riforma, la delibera del 24 maggio 2022 ha modificato due articoli delle Norme integrative, l'art. 10 e l'art. 19.

Per quanto riguarda il primo, la delibera vi ha aggiunto un nuovo terzo comma, ai sensi del quale «[i]l giudice relatore, d'intesa con il Presidente, può formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti di cui all'art. 4, ai quali i difensori rispondono oralmente nell'udienza pubblica. I quesiti sono comunicati, a cura del cancelliere, a tutti i difensori e agli altri giudici almeno cinque giorni prima della data fissata per l'udienza».

In tal modo, come spiegato chiaramente da Amato nel *podcast* sopra ricordato, la Corte ha preso spunto direttamente dal Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, prevedendo la possibilità, per il giudice relatore, di far pervenire alle parti e agli intervenienti i propri quesiti con un certo anticipo rispetto alla data dell'udienza pubblica, in modo da permettere ai difensori di prepararsi a tal fine e rispondere fruttuosamente, in sede di udienza, alle domande e ai dubbi avanzati dal relatore.

È questo l'elemento di maggiore novità della riforma, dal momento che, se le domande nel corso dell'udienza pubblica avevano iniziato a trovare più frequentemente spazio già

causa poi decisa con [sentenza n. 104 del 2006](#), è ricordata da A. PACE, *La Corte costituzionale*, cit., 93, ed è stata ricostruita recentemente da uno dei componenti del collegio difensivo a cui quei quesiti, a sorpresa e senza preavviso, vennero rivolti: v. M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica*, cit, 322 ss. Un episodio in qualche misura analogo si è verificato anche nel corso dell'udienza del 26 gennaio 2016, quando il giudice Franco Modugno, nella causa poi decisa con [sentenza n. 52 del 2016](#), di cui egli non era relatore, pose un quesito inatteso all'avvocato dello Stato, sorto all'esito delle difese svolte da quest'ultimo e dal quale scaturì un interessante confronto tra giudice e difensore. Per diversi anni, tuttavia, la prassi instaurata da Cassese aveva trovato scarso seguito negli altri componenti del Collegio, fino a un mutamento di fatto avvenuto soprattutto negli ultimi anni, come testimoniato dalle parole sopra ricordate del Presidente Amato.

¹⁹ Cfr. F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, in *Quad. cost.*, 1/2023, 18-19.



nella prassi processuale della Corte, non necessitando, a tal fine, di alcuna modifica normativa, la possibilità di inviare i quesiti in anticipo alle parti, invece, per fare il proprio ingresso nei giudizi costituzionali aveva necessariamente bisogno di un intervento normativo *ad hoc*, consistendo essa in un'attività processuale del tutto nuova, di cui andavano disciplinati quantomeno i termini e le modalità di comunicazione.

La delibera, inoltre, ha interamente riscritto l'art. 19 n.i. che, adesso, così dispone:

«All'udienza il giudice relatore espone in sintesi le questioni della causa e i quesiti eventualmente formulati ai sensi dell'art. 10, comma terzo.

Dopo la relazione, i difensori, di regola non più di due per parte, svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni e rispondono ai quesiti eventualmente formulati dal relatore.

Ciascun giudice può formulare in udienza ulteriori domande ai difensori.

Il Presidente dirige la discussione e stabilisce i tempi nei quali le difese orali debbono contenersi.

Si osservano, oltre agli articoli 15, 16 e 17 della legge 11 marzo 1953, n. 87, gli articoli 128, comma secondo, e 129 del codice di procedura civile».

Il nuovo art. 19, dunque, consolida la possibilità di porre quesiti e domande ai difensori nel corso della trattazione orale: non solo quelli comunicati in anticipo dal giudice relatore, ma anche quelli che possono essere formulati da ciascun altro giudice direttamente e senza necessità di preavviso al momento dell'udienza, così da incentivare la partecipazione corale di tutti i componenti del collegio alla discussione²⁰, in passato troppo spesso limitata al solo monologo del giudice relatore (oltre che a quelli dei difensori), cui gli altri giudici assistevano quali spettatori passivi²¹.

Infine, l'art. 3 della deliberazione prevede un rinvio a un decreto presidenziale, da adottarsi, a sua volta, previa deliberazione collegiale²², per l'ulteriore disciplina di dettaglio dell'istituto.

Il decreto che ha dato attuazione all'art. 3 è stato emanato dal Presidente Amato il 30 maggio 2022 e si compone di quattro articoli volti a disciplinare nel dettaglio l'articolazione temporale e procedurale dell'udienza pubblica, così come ripensata dalla Corte con la modifica degli artt. 10 e 19 delle n.i.

²⁰ In senso analogo, cfr. G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile) dinamica*, cit., 605, secondo cui «[l]e nuove N.I. mirano, inoltre, ad assicurare una gestione corale dell'udienza, consentendo soprattutto agli altri giudici di prendere parte attivamente al percorso di formazione della decisione».

²¹ La funzione passiva svolta prevalentemente dal collegio in udienza era stata segnalata già da A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale*, cit., 284.

²² Su questa vera e propria nuova tipologia di decreti presidenziali, utilizzati per l'adozione di una disciplina di dettaglio rispetto a quanto previsto dalle n.i., sia consentito il rinvio a L. MADAU, *La "nuova stagione" dei decreti del Presidente della Corte costituzionale: da fonte emergenziale a fonte emergente del diritto processuale costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 3/2023, 485 ss.



I suoi articoli, se in alcune parti ripetono quanto già previsto dalle due disposizioni citate delle n.i., con l'aggiunta di qualche particolare in più²³, per altro verso contengono previsioni di dettaglio effettivamente innovative, come, in special modo, quelle di cui all'art. 3. Esso dispone, innanzitutto, che «[c]iascuna parte e ciascun interveniente hanno a disposizione, di regola, quindici minuti complessivi per svolgere le proprie difese orali e rispondere alle domande formulate per iscritto dal giudice relatore», ferma restando la possibilità che il Presidente, sentito il giudice relatore, assegni un diverso tempo, in considerazione «della natura e del grado di complessità della causa». Si prevede, inoltre, che, nel caso in cui più difensori per una stessa parte (o interveniente) intendano prendere la parola, essi sono tenuti a dividersi il tempo complessivamente assegnato a quella parte; mentre, nel caso in cui vi siano più parti (o intervenienti) che sostengano la medesima posizione rispetto alle questioni in esame, il Presidente assegna loro un «unico tempo complessivo». Infine, le eventuali questioni preliminari devono essere «brevemente discusse, su invito del Presidente, prima dello svolgimento delle difese orali». Un altro esempio di disposizione innovativa è dato dall'art. 1, comma 2, a tenore del quale, con la comunicazione ai difensori dei quesiti formulati nei loro confronti dal giudice relatore ex art. 10, comma 3, n.i., il cancelliere comunica loro anche le eventuali determinazioni del Presidente circa i tempi a loro disposizione secondo il sopra ricordato art. 3.

Sulla base di quanto rapidamente esposto, dunque, sembra riduttivo parlare di semplice recepimento della prassi giurisprudenziale già con riferimento all'introduzione di una disciplina così dettagliata delle modalità di svolgimento dell'udienza pubblica, articolata secondo precise scansioni temporali e regolata, tramite decreto presidenziale, financo negli aspetti più elaborati, come quelli che vedono comparire diversi difensori per una stessa parte o più parti o intervenienti a sostegno della medesima posizione. Soprattutto, inoltre, la riforma, per la parte relativa alla previsione della possibilità che il giudice relatore formuli e faccia pervenire in anticipo ai difensori i propri quesiti, ai quali essi dovranno rispondere in udienza, ha introdotto una vera e propria innovazione processuale, priva di precedenti nella pratica giurisprudenziale della Corte.

4. La resa della "nuova" udienza pubblica a due anni e mezzo dalla sua introduzione: alcuni dati utili per la riflessione

A distanza di due anni e mezzo dall'entrata in vigore della riforma dell'udienza pubblica del 2022, è possibile già farsi qualche prima idea sulla resa della stessa e, a tal fine, può

²³ Si pensi all'art. 2, il quale prevede che la sintetica introduzione del giudice relatore ex art. 19, comma 1, n.i., con cui si apre la discussione, di regola non deve essere superiore a cinque minuti; oppure all'art. 4 che, nel confermare la possibilità per ciascun giudice di rivolgere ulteriori domande ai difensori, specifica che esse devono essere «brevi» e che, in tal caso, «il Presidente regola il prosieguo della discussione».



essere utile fornire alcuni interessanti dati numerici, che possono scontare un leggero margine di imprecisione, essendo stati raccolti empiricamente, attraverso l'ascolto di tutte le discussioni in udienza svoltesi in questo lasso di tempo, ma senza aver potuto avere visione dei quesiti inviati anticipatamente, per iscritto, dal relatore ai difensori delle parti.

Dalla prima udienza tenutasi sotto il vigore dei nuovi artt. 10 e 19 n.i., il 21 giugno 2022²⁴, sino alla fine del 2024, momento in cui si scrive, la Corte risulta aver trattato in udienza pubblica un totale di 291 cause²⁵.

Di queste, almeno 185 cause hanno visto una discussione orale più o meno marcatamente “dialogata”, in cui, cioè, il giudice relatore, all'interno della sua relazione, ha posto ai difensori delle parti presenti in udienza dei quesiti ex art. 10, comma 3, n.i. o delle richieste di chiarimento o approfondimento relativamente a determinati aspetti, oppure ha posto specifiche domande nel corso della discussione, di solito al termine dell'esposizione dei difensori; o in cui, ancora, sono stati gli altri giudici, diversi dal relatore, a intervenire ponendo domande agli avvocati.

Solo in 106 casi, invece, la discussione si è svolta nel modo tradizionale e più piano, con la relazione introduttiva cui hanno fatto seguito le difese delle parti, senza scambi verbali tra collegio e avvocati.

L'udienza “dialogata”, dunque, ha trovato finora effettiva applicazione in quasi due cause su tre.

Si tenga conto che, invece, in tutte le udienze tenutesi da gennaio a giugno del 2022, sotto il vigore del vecchio testo delle Norme integrative, solo una decina di cause avevano visto una qualche forma di dialogo tra giudici e difensori, quasi sempre tramite domande poste dal relatore (solo in un paio di casi dagli altri giudici). Il che testimonia, da un lato, che, come si è detto, la prassi si era già diretta verso una forma di udienza più dialogica; dall'altro, che la soluzione di continuità, a seguito della riforma regolamentare, è stata comunque piuttosto netta, con un marcato cambio di atteggiamento dei giudici in udienza. Le prime due udienze successive alla riforma, le uniche tenute sotto la direzione del “padre” della riforma stessa, Giuliano Amato, lo mostrano chiaramente: tutte le dodici cause ivi trattate hanno visto un'alta partecipazione dialettica, non solo da parte del relatore, ma della maggioranza del collegio.

Ciò che più rileva, però, è che tale mutato atteggiamento non si è mostrato affatto un fuoco di paglia, limitato alle primissime udienze, ma ha trovato continuità e conferma anche una volta che alla Presidenza sono succeduti Silvana Sciarra e, poi, Augusto Barbera. L'impressione,

²⁴ Significativamente accompagnata da un comunicato stampa della Corte, dal titolo: “[Consulta: da oggi in aula il dialogo tra giudici e avvocati](#)”. Esso conteneva anche un ulteriore collegamento a un estratto video dell'udienza di quella data, in cui si aveva un esempio concreto della nuova disciplina “in azione”, in un fruttuoso scambio dialettico tra giudici e avvocati.

²⁵ Il calcolo è effettuato contando una volta sola le cause trattate in modo congiunto (anche se successivamente oggetto di più decisioni separate) e al netto di quelle inserite nel ruolo d'udienza ma poi rinviata dal Presidente.



anzi, è che con il tempo sia i giudici che i difensori abbiano acquisito sempre più familiarità con la nuova discussione orale: salvo pochissime eccezioni, praticamente tutti i componenti del collegio, nel lasso di tempo esaminato, hanno fatto ricorso alla possibilità codificata di porre domande ai difensori delle parti, mentre sono venuti emergendo anche i diversi “stili” personali nell’affrontarla, che variano inevitabilmente da giudice a giudice.

Ad esempio, non vi è dubbio che, per quantità di interventi e quesiti posti alle parti, spicchi su tutti il giudice Viganò che, come si è visto, aveva anche presieduto la Commissione che si era occupata di redigere la proposta di riforma. Da un conteggio approssimativo, risulta che in almeno 18 delle 20 trattate in udienza pubblica di cui è stato relatore, egli ha posto dei quesiti o delle richieste di chiarimento alle parti (già anticipati a queste tramite la cancelleria o formulati direttamente nel corso della relazione); in 9 di questi casi ha posto poi ulteriori domande ai difensori nel corso della discussione, mentre in almeno altre 70 cause di cui non era relatore è intervenuto ponendo domande in udienza, al termine dell’esposizione degli avvocati.

Un altro dei giudici più attivi, in tal senso, è senz’altro Antonini, che ha formulato quesiti alle parti all’interno della propria relazione in almeno 21 cause su 31 di cui è stato relatore, in 10 di queste ultime ha posto domande nel corso della discussione e lo stesso ha fatto in almeno 47 cause di cui non era relatore; mentre si sono segnalati tra i giudici più inclini a porre domande ai difensori anche Buscema, De Pretis, Navarretta, Patroni Griffi, Pitruzzella, Prosperetti, Zanon nonché, nelle sole due udienze da lui presiedute sotto il vigore delle nuove regole, Amato.

Certamente, per la maggior parte dei giudici la tendenza a porre domande è decisamente più accentuata nelle cause nelle quali ricoprono il ruolo di relatori, in particolare attraverso la formulazione di quesiti *ex ante*, che permettono così di indirizzare in anticipo le successive difese sui punti ritenuti maggiormente rilevanti per la discussione. Alcuni giudici, una volta posti tali quesiti, tendono poi a non porre ulteriori domande nel corso della discussione; altri, ancora, pur magari molto attivi nelle cause di cui sono relatori, tendono a intervenire poco o niente nelle altre.

Interessante, invece, appare lo “stile” del giudice Patroni Griffi, il quale, su 26 cause di cui è stato relatore, quasi mai ha posto direttamente domande in anticipo alle parti nel corso della propria relazione. Tuttavia, in ben 15 di questi casi, ha poi posto delle domande molto puntuali nel corso della successiva discussione e lo stesso ha fatto in almeno altre 23 cause di cui non era relatore, mostrando un’alta predisposizione al dialogo in udienza ma anche, in qualche modo, quella che sembra una preferenza per un intervento effettuato, più che a monte rispetto alle difese orali degli avvocati, a valle delle stesse, al fine di chiedere chiarimenti ulteriori o porre domande più specifiche e mirate ai difensori, proprio alla luce di quanto emerso dalle loro esposizioni.



È sembrato utile riportare tali dati, emersi dall'osservazione delle discussioni orali svoltesi sin qui nella "nuova" udienza pubblica, al fine di stimolare eventuali riflessioni e considerazioni più approfondite sulla resa di quest'ultima e su come e quanto essa possa incidere sui caratteri dei nostri giudizi costituzionali, nel senso di una loro maggiore apertura e conoscibilità verso l'esterno, nonché sul suo possibile impatto, in ultima battuta, sulla percezione della Corte nella società e sulla sua stessa legittimazione nel sistema.

In questa sede, ci si può solo limitare a segnalare come i dati sopra riportati mostrino abbastanza chiaramente un rendimento positivo delle nuove modalità di discussione in udienza, le cui possibilità dialogiche vengono sfruttate abitualmente da parte di quasi tutti i componenti del collegio, che appaiono convinti, evidentemente, della loro reale utilità al fine di rendere il processo di formazione del proprio convincimento più informato e completo possibile.

Al tempo stesso, esse sembrano aver rafforzato il profilo sostanziale e l'effettività del principio di pubblicità delle udienze costituzionali²⁶, dal momento che solo una vera e vivace discussione orale – e non una mera riproposizione di quanto già in atti – permette al pubblico di seguire consapevolmente ciò che accade in udienza, avendo una più agevole comprensione degli aspetti essenziali delle questioni discusse e dei contrapposti interessi che vengono in gioco e si confrontano nei giudizi innanzi alla Corte.

²⁶ D'altronde, come sottolineato da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 81, ricollegandosi anche all'insegnamento di Hans Kelsen, l'«esigenza di ampia pubblicità degli atti e dei dibattiti giudiziari [...] se è propria di qualunque processo, si presenta però in forma e consistenza del tutto particolari nel processo costituzionale».