

ISSN 1971-9892

**Il processo costituzionale in espansione. Note a margine
delle modifiche delle norme integrative del 2026**

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

SARA LIETO
09 SETTEMBRE 2026

SARA LIETO

Il processo costituzionale in espansione. Note a margine delle modifiche delle norme integrative del 2026

TITLE *The expanding constitutional process. Notes on the 2026 amendments to the supplementary provisions.*

ABSTRACT Il testo approfondisce il recente intervento della Corte costituzionale che, con [delibera del 12 marzo 2026](#), ha introdotto nuovi dispositivi di partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale di “altre” parti processuali, con l'intento di ampliare il perimetro del contraddittorio, ponendosi nel solco di una operazione – già da tempo avviata - di valorizzazione della comunicazione tra Corte e società civile, predisponendo nuovi strumenti per veicolare nel processo contenuti ulteriori rispetto a quelli prospettati dal giudice a quo. A fronte di una puntuale disamina delle nuove disposizioni, la riflessione pone una serie di questioni circa gli effetti che tali strumenti di partecipazione potrebbero avere sulla struttura originaria del modello incidentale, interrogandosi sulla ratio di tali nuove misure e sulla effettiva necessità del modello di essere sostanzialmente rivisitato. Sullo sfondo, è posta la più ampia questione, da sempre discussa in dottrina, della legittimazione della Corte e della sua esigenza di consolidamento, anche attraverso l'attivazione di modalità “compensative” alla carenza di rappresentanza, che forse potrebbero essere rinvenute nei recenti interventi presi in esame.

This article examines the recent ruling by the Constitutional Court which, by a [decision of 12 March 2026](#), introduced new provisions allowing ‘other’ parties to the proceedings to participate in constitutional review proceedings, with the aim of broadening the scope of the adversarial process, as part of an initiative – a trend that has been underway for some time – to enhance communication between the Court and civil society, by providing new tools to incorporate into the process contents beyond that put forward by the ordinary courts. In the light of a detailed examination of the new provisions, this analysis raises a number of questions regarding the effects that such participatory mechanisms might have on the original structure of the incidental model, questioning the rationale behind these new measures and whether there is a genuine need for the model to be substantially revised. In the background lies the broader issue – one that has long been debated in legal scholarship – of the Court's legitimacy and the need for its consolidation, including through the introduction of ‘compensatory’ measures to address the lack of representation, which might perhaps be found in the recent interventions under consideration.

KEYWORDS Norme integrative; processo costituzionale; parti processuali; partecipazione; modello incidentale; contraddittorio; legittimazione.

Supplementary provisions; constitutional process; parties to the proceedings; participation; incidental model; principle of adversarial proceedings; standing.

AUTHOR Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.



SOMMARIO 1. Rilievi introduttivi. – 2. Il modello incidentale e i nuovi dispositivi di partecipazione. – 3. Le “altre” parti. – 3.1 La “dimensione interlocutoria” del giudizio costituzionale alla luce delle recenti modifiche. – 3.2 La «medesima posizione processuale» delle parti. – 4. La legittimazione della Corte costituzionale e l’ampliamento del perimetro del contraddittorio. – 5. Conclusioni.

1. Rilievi introduttivi

Con [delibera del 12 marzo 2026](#) il Giudice delle leggi ha introdotto numerose modifiche nell’ambito delle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”. Si tratta di novità di particolare interesse che si collocano nel solco di un percorso di riforma sollecitato dall’allora Presidente Lattanzi¹ e che si è poi concretizzato durante la Presidenza Cartabia (Delibera dell’8 gennaio 2020), con l’inserimento, nell’ambito delle norme integrative, di una serie di istituti nuovi volti ad ampliare il perimetro del contraddittorio e a favorire, in questo modo, l’ingresso di “contenuti” ulteriori nel giudizio di legittimità costituzionale, attraverso l’iniziativa di specifiche figure, quali l’*amicus curiae*, i terzi intervenienti e gli esperti².

L’intervento di modifica delle norme integrative si disponeva, all’epoca, come ulteriore segnale di apertura del giudizio costituzionale nell’ambito di una più ampia operazione, sul piano della comunicazione, volta a favorire un contatto più diretto tra Corte costituzionale e cittadini.

È noto, infatti, che, soprattutto grazie all’innovazione tecnologica, le istituzioni pubbliche si sono tutte progressivamente orientate - principalmente attraverso la “ristrutturazione” dei loro siti telematici - verso forme comunicative più performanti, volte a fornire maggiori

¹ Sulla necessità di “accorciare” le distanze tra Corte e società civile, si veda la [Relazione](#) del Presidente emerito della Corte costituzionale Giorgio Lattanzi sul tema della “Comunicazione istituzionale”, del 26-28 giugno 2019; ed inoltre le riflessioni proposte 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*, Atti del seminario di studi, Roma, Palazzo della Consulta, 11 dicembre 2018, Giuffrè, Milano, 2020.

² Le modifiche hanno riguardato, in particolare: l’ammissibilità degli interventi in giudizio (art. 4, commi 6 e 7), l’accesso degli intervenienti agli atti processuali (art. 4-bis), la ricevibilità di opinioni scritte degli *amici curiae* (art. 4-ter), la facoltà di disporre l’audizione in camera di consiglio di esperti di chiara fama (art. 14-bis). A riguardo, il dibattito dottrinale è stato particolarmente denso; tra le numerose riflessioni, si vedano almeno M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in [Rivista AIC](#), 3/2020, 402 ss.; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in [Giustizia Insieme](#), 24 gennaio 2020; T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 371 ss.; G. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 3 ss.; A. Pugiotto, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 426 ss.

informazioni sul loro operato, in un'ottica di implementazione della pubblicità e della trasparenza dell'azione pubblica. Tale esigenza è stata avvertita anche dagli organi non rappresentativi che si sono resi sempre più disposti ad "accorciare le distanze" e ad andare incontro all'opinione pubblica, attraverso nuove modalità di comunicazione della loro attività. Nel caso della Corte costituzionale, si tratta di un organo che per lungo tempo è stato percepito lontano dalla società, nonostante le ricadute delle sue decisioni, soprattutto sul piano dei diritti e delle libertà fondamentali. Come si diceva, anche grazie ai progressi tecnologici e all'innovazione, si è ampliata la disponibilità di strumenti per agevolare un maggiore contatto e una più sistematica interazione con il contesto sociale, e a questa tendenza anche la Corte costituzionale si è adeguata³. Innanzitutto, attraverso una riconfigurazione del sito, reso molto più accessibile ed interattivo rispetto al passato, con maggiori facilitazioni nell'effettuare ricerche e, più in generale, reperire informazioni. Tra le novità, vi è stata, poi la previsione dei comunicati stampa, redatti in forma semplificata, con i quali i contenuti delle più importanti decisioni vengono sintetizzati e resi noti al pubblico prima del deposito dei provvedimenti nella loro interezza⁴.

Il percorso evolutivo, in un'ottica di maggiore apertura, ha riguardato – come si diceva – anche il processo costituzionale, che si è arricchito di istituti nuovi, molti dei quali "presi a prestito" da altri sistemi di giustizia costituzionale, ma la cui acquisizione si è ritenuto potesse costituire un valore aggiunto per il nostro sistema di controllo di costituzionalità, consentendo alla Corte di accedere in questo modo a materiali e contenuti, anche di carattere tecnico e scientifico (è il caso certamente degli esperti), utili per strutturare un percorso argomentativo più solido e persuasivo delle proprie decisioni.

A tale percorso si aggiunge oggi una ulteriore tappa nella previsione della possibilità per le "parti" di un altro giudizio di intervenire in quello dinanzi alla Corte costituzionale; ed in secondo luogo, nella possibilità per la Corte di adottare misure cautelari nei procedimenti per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, di cui tuttavia non si tratterà in questa sede⁵.

³ P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in federalismi.it, 2/2020, IV ss.

⁴ G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le "voci di dentro" tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e Società*, 2/2018, 237 ss.

⁵ Art. 26, «Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato»: «7. Qualora il ricorrente allegghi di subire un pregiudizio grave e irreparabile nel tempo necessario alla definizione del giudizio, la Corte, con l'ordinanza che dichiara ammissibile il conflitto, adotta le misure idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso. L'ordinanza è immediatamente notificata a cura della cancelleria agli organi interessati. Questi possono chiedere la revoca o la modifica della misura cautelare. La Corte si pronuncia sulla relativa istanza nella prima camera di consiglio successiva al suo deposito». Per completezza, si rammenta che nel 2003 è stato introdotto nei giudizi in via principale il potere di sospensiva delle leggi; l'art. 9, comma 4, l. n. 131/2003 ha modificato l'art. 35, l. n. 87/1953 che, novellato, recita «1. Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio



Prima di entrare nel dettaglio delle ultime novità richiamate, si ritiene però necessario ripercorrere, sia pur brevemente, le principali questioni teoriche e criticità che sono emerse già in concomitanza con le modifiche del 2020, durante la presidenza Cartabia, trattandosi in entrambi i casi di interventi che si collocano nel medesimo solco che è quello di ampliare il contraddittorio dinanzi alla Corte costituzionale⁶.

2. Il modello incidentale e i nuovi dispositivi di partecipazione

Come in generale avviene per gli ordinamenti giuridici, anche i sistemi di giustizia costituzionale evolvono e si modificano nel tempo, soprattutto per via di quei fenomeni di contaminazione che si realizzano tra modelli differenti e che ne determinano la loro riconfigurazione⁷. In tal senso, i c.d. dialoghi tra le Corti agevolano un costante confronto, che si proietta non solo nelle decisioni di merito, ma anche sui rispettivi modelli di giudizio. E in ogni caso, va rilevato che, al di là delle scelte di fondo, che hanno orientato i sistemi costituzionali verso una determinata forma di giustizia costituzionale, essi hanno quasi sempre carattere misto – sia pur prevalendo alcuni caratteri su altri – e risultano pertanto peculiari del contesto giuridico di appartenenza.

Il modello di giustizia costituzionale che si definì durante la fase costituente in Italia si caratterizzò per essere di tipo accentrato, ossia prerogativa di un tribunale *ad hoc*, e concreto, azionabile cioè da parte di un qualsiasi giudice, a partire da uno specifico giudizio.

La caratteristica principale del c.d. modello incidentale può essere rinvenuta nel tentativo di tenere insieme la componente concreta e quella astratta del controllo di costituzionalità. La questione, infatti, si definisce ad opera di un giudice, a partire da un caso concreto, ma essa, successivamente, diventa oggetto di un giudizio (quello di costituzionalità) che guarda alla norma e non al giudizio di provenienza⁸. Questo legame originario, tuttavia, non si recide mai del tutto ed è, in un certo senso, salvaguardato, in

all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all'articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione»; la prima applicazione di tale disposizione si è avuta con l'[ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021](#); a riguardo cfr. A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in [federalismi.it](#), 10, 2021; A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2009.

⁶ Sia consentito rinviare diffusamente a S. LIETO, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁷ Sia consentito ancora rinviare a S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁸ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985.

quanto il controllo da parte della Corte contempla poi una fase discendente, che ha impatto sul processo *a quo*. In altre parole, quello dell'incidentalità si configura come un modello dinamico, che assume a tratti le peculiarità della concretezza e a tratti quelle della astrattezza. Con l'accoglimento la norma viene dichiarata costituzionalmente illegittima e l'annullamento della stessa ha effetti *erga omnes* e retroattivi. A quel punto il giudizio *a quo* si riattiva, essendo stato nel frattempo sospeso, con tutte le conseguenze che la pronuncia di annullamento produce sul caso specifico dal quale il controllo ha avuto origine. In questo senso, si riscontra una certa originalità del modello incidentale, in quanto in grado di coniugare due diverse prospettive di giudizio, quella dell'astrattezza e quella della concretezza⁹. Un ruolo assolutamente decisivo per il funzionamento del modello è quello dei giudici comuni e dell'esperienza che essi hanno maturato sul campo a partire dall'entrata in funzione della Corte costituzionale e dal consolidarsi della sua giurisprudenza. In generale, ad essi va il merito di aver progressivamente assunto "dimestichezza" con la di giustizia costituzionale, acquisendo una sensibilità e delle competenze nuove per attivare il sistema di controllo. Essi hanno anche vissuto delle stagioni diverse nella loro relazione con la Corte costituzionale, che in alcune fasi li ha anche investiti del compito di realizzare un controllo diffuso dell'illegittimità costituzionale delle leggi, salvo aver poi invertito la tendenza riassumendolo su sé stessa in via esclusiva.

Ora, non è questa la sede per ripercorrere le fasi di consolidamento, ma anche di rivisitazione, nella pratica, di un modello i cui sviluppi, probabilmente, gli stessi Padri costituenti non sarebbero stati in grado di prevedere. Quel che è, tuttavia, di interesse mettere a fuoco, in questa sede, è la figura del giudice *a quo* quale attore unico nella fase ascendente di attivazione del controllo di costituzionalità. Egli è, infatti, il *dominus* che aziona il meccanismo, cioè colui che, alla luce di determinate circostanze e condizioni, ha il compito di decidere se sollevare la questione. Le parti del giudizio, come è noto, possono tutt'al più essere di stimolo, non essendo previste, nel nostro sistema, che limitate ipotesi di ricorso diretto, quali quelle di stato e regioni.

Tuttavia, al di là della mancata previsione di ipotesi di ricorso diretto dei cittadini dinanzi alla Corte costituzionale, non può essere negato, in ogni caso, alle parti del giudizio un ruolo che, talvolta, è andato oltre la semplice sollecitazione del giudice *a quo*. È quanto accaduto, ad esempio, nel caso del controllo di costituzionalità delle leggi elettorali (sentenze [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#)), che rappresentano casi particolarmente significativi, ma anche molto discussi in dottrina, di aggiramento del divieto di ricorso

⁹ Il senso della norma, sul piano dell'illegittimità costituzionale, può assumere significati diversi a seconda che della stessa si effettui un controllo di tipo astratto o di tipo concreto. In particolare, quello concreto può essere potenzialmente più rivelatore di aspetti di incostituzionalità, in quanto opera nella concretezza dell'applicazione della norma. Il sistema incidentale, pertanto, sembrerebbe coniugare entrambe le dimensioni.



diretto, mediante l'espedito processuale dell'azione di mero accertamento. Si è trattato di due circostanze che hanno riaperto il dibattito sull'opportunità di introdurre altre ipotesi di ricorso diretto, preferibilmente non per via giurisprudenziale, ma al momento la questione non sembra essere all'ordine del giorno del legislatore. Quel che, tuttavia, è interessante osservare sono gli interventi effettuati dalla stessa Corte, con le proprie decisioni e poi con la formale modifica delle norme integrative nella direzione di una più ampia partecipazione al processo costituzionale, non solo delle parti del giudizio *a quo*, e di altri giudizi, ma anche di soggetti con specifiche competenze o più in generale portatori di interessi connessi alle sorti della norma, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale¹⁰.

L'impressione è che si stia consolidando una tendenza che, pur non andando esplicitamente nella direzione di un ampliamento delle ipotesi di ricorso diretto, oltre il caso di stato e regioni, sembra inquadrabile in una più ampia prospettiva di allargamento del processo, in cui, oltre al contributo fondamentale del giudice *a quo*, si possono veicolare contenuti ed istanze ulteriori, provenienti da altri soggetti, a certe condizioni legittimati ad intervenire.

Dato lo scenario di un processo – già *sui generis* – più partecipato, gli interventi che la Corte ha realizzato in questi ultimi anni, mediante l'esercizio della sua potestà regolamentare, hanno sollevato in dottrina entusiasmi ma anche perplessità. Non c'è dubbio, infatti, che tali interventi siano stati accolti con positività, nell'ottica – come sottolineato in premessa – di una Corte costituzionale più aperta verso l'esterno e più in dialogo con l'opinione pubblica. Ciò nonostante, che il modello incidentale possa, per questa via, assumere connotazioni forse un po' troppo distanti dalla sua originaria configurazione resta una concreta possibilità. Certo, non va trascurato il dato empirico, ovvero la concreta utilizzazione che la Corte farà di questi nuovi istituti di partecipazione nel lungo periodo, e soprattutto quanto saranno effettivamente incidenti sulla decisione i materiali acquisiti per il loro tramite.

Ma al di là di questi riscontri, rimanendo al dato formale, la potenziale partecipazione al processo costituzionale di molti altri soggetti, pone senz'altro qualche interrogativo sulla tenuta del modello incidentale. L'allargamento del contraddittorio (sia pure in una accezione parzialmente diversa dal significato che esso ha nel contesto processuale ordinario) consente, infatti, alla Corte di giudicare la questione sulla base di una struttura argomentativa ben più ampia rispetto a quella che si andrebbe a delineare se essa rimanesse nel perimetro del *thema decidendum* definito dal giudice *a quo* nella sua ordinanza di rimessione. In altre parole, il *petitum*, che segna i confini della decisione della

¹⁰ Per un esaustivo inquadramento del tema, cfr. diffusamente M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991; Idem, *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro it.*, 10/1997, 310 ss.

Corte e che si caratterizza per quella che è stata la costruzione intellettuale del giudice *a quo* nell'impostazione della questione di legittimità costituzionale, con l'individuazione – tra l'altro – di parametri costituzionali specifici, che si suppongono possano essere stati violati, assume, nel caso di altri interventi e contenuti, contorni più sfumati e, in un certo senso, meno vincolanti. La Corte, in questo modo, potendo attingere anche da altri percorsi argomentativi rinvenibili nelle memorie o, più in generale, nelle documentazioni fornite da altri soggetti, potrebbe discostarsi dal giudizio originario, rendendo in questo modo ancor più debole quel legame – di cui si diceva – tra fase ascendente e fase discendente del controllo di costituzionalità.

Un altro aspetto che andrebbe considerato è che, in questo modo, veicolando, almeno potenzialmente (perché molto dipende dall'uso che la Corte fa della documentazione prodotta), contenuti ulteriori, si potrebbe prospettare addirittura l'ipotesi che gli istituti di partecipazione, piuttosto che ancorare di più il processo costituzionale al dato di realtà, producano un effetto paradossale e cioè, ampliando a dismisura il contraddittorio, quello di trasformare il controllo da concreto in astratto. Infatti, almeno in linea teorica, quanto più si estendono i confini del processo, determinando una fuga dal giudizio *a quo* e dalla struttura argomentativa data dal suo giudice alla questione di legittimità costituzionale, tanto più la Corte si "libera" dai vincoli del *petitum* e ha, in questo modo, la possibilità di effettuare il controllo in termini di maggiore astrazione. In altre parole, più contenuti specifici fornisca alla Corte, più, in realtà, consenti ad essa di operare a prescindere dal giudizio originario. Ora, potrebbe anche essere questa una opzione condivisibile, soprattutto nell'ottica di un rinnovato rapporto tra Corte e società civile, che consente ad essa di assumere decisioni più commisurate ai cambiamenti e alle istanze della società, nonché più solide nella loro struttura argomentativa, soprattutto per il contributo di esperti, portatori di interessi e *amici curiae*. Tale dato, di per sé, non può essere in teoria ritenuto negativo, soprattutto se si considera l'elevato livello di complessità che caratterizza, attualmente, qualsiasi processo decisionale. Dunque, che la Corte si possa avvalere di strumenti ulteriori per assumere decisioni più equilibrate e rispondenti alle esigenze di legalità costituzionale per come esse si sono evolute nel tempo, è una possibilità che va senz'altro valorizzata. Al tempo stesso, però, resta aperta la questione sul destino del modello incidentale, che sollecita una riflessione per valutare se esso, conservando ancora le sue peculiarità originarie, sia ancora in grado di garantire il ripristino della legalità costituzionale, o sia necessario orientarsi verso altri modelli di controllo. Come già sottolineato, i fenomeni di ibridazione e, in un certo senso, di trasformazione dei modelli non sono solo il risultato di interventi formali, che introducono nuovi istituti, ma anche dell'utilizzo che concretamente se ne fa. Non è detto, infatti, che le trasformazioni siano sempre automatiche, soprattutto quando le nuove misure, come quelle in questione, siano più da leggere in una prospettiva di apertura alla società civile più che giustificate da reali esigenze del modello incidentale di essere, in qualche modo,



rivisitato. Sta di fatto però che, potenzialmente, più si allarga il perimetro del processo costituzionale, più ci si distacca dal giudizio originario che l'ha attivato, ridimensionando in questo modo l'incidentalità. Potrebbe, infatti, accadere che il potenziamento di questi istituti di partecipazione, con il tempo, produca l'effetto di consentire alla Corte di attingere elementi di decisione da strutture argomentative che poco hanno a che fare con il giudizio *a quo*, e soprattutto con la questione così come elaborata dal giudice del caso concreto, disattendendo l'impostazione del *thema decidendum*. Inoltre, veicolando tali dispositivi di partecipazione contenuti potenzialmente in eccesso, che propongono valutazioni che prescindono dagli specifici parametri indicati dal giudice *a quo* e dalla sua prospettiva argomentativa della questione, anche gli orientamenti giurisprudenziali potrebbero essere soggetti a cambiamenti repentini e non incrementali, come invece sarebbe auspicabile.

3. Le "altre" parti

Quanto all'intervento di parti di altri giudizi in quello di legittimità costituzionale, vanno fatte alcune osservazioni preliminari. Innanzitutto, la nuova disposizione delle norme integrative prevede la possibilità che soggetti, parti di un diverso giudizio, in cui debba essere applicata la legge, il cui controllo è pendente dinanzi alla Corte costituzionale, possano partecipare al processo costituzionale. Sembra evidente che l'elemento di novità consista nell'ulteriore valorizzazione del ruolo delle parti processuali nell'ambito del controllo di costituzionalità, che va inteso come un altro segnale della tendenza verso una forma più partecipata del controllo, nel solco di una maggiore interazione tra la Corte e la società civile.

Più nel dettaglio, all'art. 4 («Interventi in giudizio») delle Norme integrative, dopo il comma 3, è inserito il seguente: «4. La Corte può inoltre autorizzare l'intervento delle parti di altri giudizi, pendenti innanzi a un giudice di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale, nei quali debba essere applicata la disposizione censurata e una delle parti abbia già formulato entro tale termine una eccezione di illegittimità costituzionale concernente la medesima disposizione».

Tale possibilità si concretizza se sussistono determinate condizioni (la medesima disposizione da applicare e l'eccezione della parte entro un determinato termine), fermo restando che l'intervento deve essere autorizzato dalla Corte. Infatti, l'art. 5 («Ammissione degli interventi»), interamente novellato, recita: «1. La Corte si pronuncia in camera di consiglio sull'ammissibilità degli interventi di cui all'art. 4, commi 3 e 4. 2. Il cancelliere dà immediata comunicazione del decreto di fissazione della camera di consiglio di cui al comma 1 all'interveniente, alle parti costituite, nonché agli intervenienti di cui all'art. 4,

commi 1 e 2. Questi ultimi e le parti costituite, entro dieci giorni dall'avvenuta comunicazione, hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento. 3. La Corte decide con ordinanza, cui si applica il regime di pubblicità di cui all'art. 35».

Alcuni rilievi vanno fatti riguardo all'art. 4, comma 4, che pone come condizione per l'intervento non solo, naturalmente, che in quel giudizio debba essere applicata la medesima disposizione, ma anche che una delle parti abbia formulato, in relazione alla stessa, una eccezione di illegittimità costituzionale entro la data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale. Come è noto, l'eccezione di illegittimità costituzionale delle parti non costituisce un atto di impulso per attivare il controllo di costituzionalità, ma una "sollecitazione" rivolta al giudice *a quo* che è l'unico soggetto legittimato a sollevare la questione. Dal dato testuale, tuttavia, sembra emergere un "potenziamento" del ruolo delle parti che, attraverso l'eccezione, e a prescindere dalla decisione del giudice *a quo*, possono fare richiesta di intervento. Come si legge dal comunicato stampa, la condizione per proporlo si consolida con la semplice eccezione, sia nel caso in cui il giudice *a quo* abbia ritenuto di non accoglierla, sia nel caso in cui semplicemente non si sia ancora pronunciato sulla stessa. Si potrebbe ritenere a riguardo che ciò che conta è che ci sia stato comunque un altro giudice ad attivare il controllo, nulla in realtà impedendo, anche in un'ottica di economia processuale, che possano poi confluire nel giudizio dinanzi alla Corte anche istanze provenienti da altri giudizi, purché convergenti sulla medesima disposizione. A voler, tuttavia, approfondire il testo della novella, va anche osservato che tale intervento – sempre che la Corte lo autorizzi – comporta anche la facoltà per le parti di depositare memorie concernenti «esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento». Si tratta di una formulazione che solleva qualche incertezza interpretativa. In primo luogo, va evidenziato che l'intervento in sé, e il deposito della memoria, sono – quanto meno per quanto emerge dal tenore letterale del testo – due fatti distinti, anche se appare piuttosto irrealistico che l'iniziativa di intervento non sia corredata da un testo scritto con un minimo di argomentazione a sostegno. In secondo luogo, il testo fa espressamente riferimento all'ammissibilità dell'intervento. Sorge, dunque, l'interrogativo su che tipo di argomentazione debba emergere dalla memoria affinché l'intervento sia ritenuto ammissibile. Se la decisione sull'ammissibilità deve limitarsi al piano formale, allora la memoria (e dunque l'istanza di partecipazione, per poter essere accolta) dovrebbe semplicemente contenere due indicazioni, che la parte ha sollevato l'eccezione e che nel giudizio che la riguarda deve trovare applicazione la medesima disposizione. Se la parte si dovesse limitare a questi due argomenti, non sembrerebbero emergere particolari problemi, in quanto la memoria in questione non corre il rischio di tradursi in qualcosa d'altro, che possa essere – anche solo lontanamente – accostata ad una ordinanza di rimessione, considerato che nel testo novellato – tra l'altro – si parla di memorie sintetiche. Tuttavia, non può essere escluso che, al di là dei limiti di



contenuto – pur evidenziati attraverso il richiamo alla sintesi –, si possano produrre memorie scritte che esorbitino i limiti di contenuto che esse dovrebbero osservare.

Va poi evidenziato che, per quanto la norma sia la medesima, non si comprende se sia sufficiente che essa trovi applicazione nel giudizio o se essa debba essere rilevante per quel giudizio¹¹. Come è noto, nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* deve argomentare in merito alla non manifesta infondatezza e alla rilevanza della questione. Egli cioè deve convincere la Corte che per decidere deve necessariamente applicare quella disposizione e non un'altra. Il requisito della rilevanza, nel modello incidentale, è un elemento determinante in ordine all'ammissibilità della questione, anche se la discrezionalità della Corte può spingersi talvolta oltre il convincimento del giudice remittente.

Si osserva inoltre che l'intervento di altre parti, per quanto giustificato dall'identità della disposizione, ha origine da un giudizio relativo ad un caso concreto che, per quanto riconducibile alla medesima fattispecie giuridica, ha delle connotazioni sue proprie che lo rendono comunque mai del tutto sovrapponibile ad un altro caso. A riguardo va poi evidenziato che è il giudice a dover applicare la norma, ed è al giudice che spetta quindi il compito di interpretare le disposizioni per poterla ricavare e poter poi valutare se sussistono dubbi di incostituzionalità.

Ad una prima valutazione, dunque, al di là dell'impatto comprensibilmente positivo che le misure volte a favorire la partecipazione, in genere, producono, non vanno sottovalutati i potenziali effetti a detrimento del ruolo del giudice *a quo*. Sia di quello remittente, sia di quello dell'altro giudizio che non ha accolto l'eccezione o che sulla stessa non si sia pronunciato. Perché per quanto sia auspicabile che le memorie si limitino ad argomenti di sintesi relativi alla sussistenza dei requisiti formali delle parti, non è da escludere che esse si focalizzino anche sulla questione di legittimità costituzionale, proponendo magari percorsi argomentativi diversi da quelli seguiti nell'ordinanza di rimessione. Naturalmente le perplessità rappresentate potrebbero rivelarsi, nella pratica, infondate, ma non si può escludere in astratto il potenziale rischio che con gli interventi e le memorie delle "altre" parti si veicolino nel processo costituzionale ipotesi argomentative diverse da quelle proposte dal giudice remittente, e che ciò avvenga non ad opera di altri giudici, ma di parti processuali. Si potrebbero addirittura ravvisare, in tal senso, forme più o meno larvate di ricorso diretto, con aggiramento del divieto e superamento del ruolo di *dominus* del giudice *a quo*.

I rilievi fin qui proposti inducono anche a riflettere su una questione più di ordine generale che è la "tracciabilità" dei processi decisionali e la chiarezza riguardo all'oggetto su cui si chiede di decidere. Anche nel caso della Corte, la questione non è tanto (o meglio

¹¹ Del resto, nel caso il giudice *a quo* abbia rigettato l'eccezione delle parti di incostituzionalità della disposizione, è evidente che non ha ritenuto sussistenti la rilevanza o la non manifesta infondatezza.

non è solo) quella dell'integrità del modello incidentale, in quanto – con una certa dose di realismo – è piuttosto concreta la possibilità che esso, come tutti i modelli, sia soggetto ad adattamenti, contaminazioni e trasformazioni, quanto quella della necessità di un ordine procedimentale scandito da fasi determinate e chiare e soprattutto affidato a soggetti inequivocabilmente identificabili come responsabili dello stesso.

In altre parole, si riavvisa il rischio di una eccessiva confusione di ruoli su questioni complesse che devono invece poter essere intelleggibili e non distorte in corso d'opera. Si potrebbero anche ridimensionare queste preoccupazioni, ritenendo tali istituti fondamentalmente innocui, rendendo gli stessi alla Corte un contributo innanzitutto eventuale (perché è la Corte a deciderne l'ammissibilità) e in ogni caso mai determinante ai fini della decisione. E così è, con molta probabilità. Ma allora viene da chiedersi qual è la reale portata di questa operazione di apertura. La Corte costituzionale non è un organo rappresentativo, eppure collocandosi in un contesto istituzionale democratico ha avvertito, con il tempo, la necessità di doversi rinnovare sul piano dell'*accountability*, anche attraverso la predisposizione di strumenti per interagire e rendere più partecipe, in vario modo, la società al suo operato. Nel caso quindi si trattasse di questo tipo di esigenza, l'operazione di apertura, anche attraverso le modifiche delle norme integrative, non dovrebbe destare particolari preoccupazioni. Con ciò, tuttavia, non si può escludere che, col tempo, si possano osservare altre tendenze nell'uso di questi strumenti, e per questo è importante che sia riportata al centro del dibattito la questione sulla tenuta del modello incidentale e sulle garanzie, soprattutto sul piano dei diritti, che la mediazione dei giudici (e non delle parti), nell'attivazione del meccanismo di controllo, fornisce.

3.1 La “dimensione interlocutoria” del giudizio costituzionale alla luce delle recenti modifiche

Il vincolo con il giudizio *a quo* e la componente di concretezza del modello incidentale sono elementi che rendono precipuo il nostro sistema di controllo di costituzionalità che, pur consistendo in un giudizio sulla norma e non sul caso, prende avvio dalla dimensione processuale e da un atto di impulso affidato non ad un soggetto qualsiasi ma un giudice, terzo e imparziale. La questione di legittimità costituzionale, per quanto la Corte costituzionale ben possa andare oltre i confini tracciati dal *petitum* (cosa che molto spesso avviene), è posta, comunque, nell'ambito del perimetro fissato dal giudice. Tale impostazione è importante per la stessa Corte che può, in questo modo, sul piano della responsabilità della sua funzione, disporsi ad assumere le proprie decisioni in termini di trasparenza e coerenza con la questione posta, senza travalicare arbitrariamente lo specifico quesito che le viene rivolto. In tal senso, è, infatti, importante per un organo passivo, che si attiva solo se interpellato, dare una risposta esclusivamente alla domanda per come gli è stata posta. Ora, che l'iter decisionale – come è giusto che sia, anche in



considerazione della complessità dei problemi di incostituzionalità – si arricchisca in corso d’opera e che, rispetto a quanto prospettato dal giudice *a quo*, esso si definisca anche alla luce di nuovi argomenti, che possano rivelarsi utili per una decisione più ponderata, è certamente un valore aggiunto. Ma è altrettanto importante, però, che la Corte si muova comunque all’interno di un confine chiaro, che si definisce a partire da una questione specifica e sulla base di una determinata argomentazione. Infatti, se tale confine si espande eccessivamente, se nel processo costituzionale vengono veicolati troppi contributi, contenuti e stimoli, magari tra loro incongruenti, potrebbe esserci il rischio (anche solo potenziale) che la Corte si discosti troppo dalla domanda originaria. Il che non vuol dire, in assoluto, che non possa essere garantito comunque, e magari forse anche più efficacemente, il ripristino della legalità costituzionale, ma ciò starebbe anche a significare che il modello vigente evidentemente non è più del tutto idoneo a soddisfare le esigenze per le quali era stato concepito. A quel punto però sarebbe forse necessario cambiarlo espressamente per evitare ambiguità, garantendo in questo modo il senso di affidamento dei consociati nella stessa Corte sul piano della trasparenza e della intellegibilità del suo operato.

Con i recenti interventi regolamentari vengono forniti strumenti potenzialmente idonei a implementare la “dimensione interlocutoria” del processo costituzionale, con l’ammissione degli interventi delle parti, sia di quelle del giudizio *a quo* che di quelle di altri giudizi, ed anche di altri soggetti.

Di rilievo, in tal senso, è quanto previsto dal comma 3, dell’art. 10¹², e dall’art. 19, novellato¹³, delle norme integrative. In particolare, si legge al comma 3 che «il giudice

¹² Art. 10 («Convocazione della Corte in udienza pubblica»), «1. Il Presidente fissa, con decreto, la data dell’udienza pubblica e convoca la Corte. 2. Almeno trenta giorni prima della data fissata per l’udienza, il cancelliere ne dà comunicazione alle parti costituite e ai soggetti di cui all’art. 4. 3. Il giudice relatore, d’intesa con il Presidente, può formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti di cui all’art. 4. I quesiti sono comunicati, a cura del cancelliere, a tutti i difensori e agli altri giudici almeno dieci giorni prima della data fissata per l’udienza. I difensori rispondono oralmente all’udienza pubblica. Le parti possono anche depositare documenti strettamente pertinenti al quesito e meramente illustrativi delle risposte orali almeno cinque giorni prima della data fissata per l’udienza».

¹³ Art. 19 («Udienza pubblica») «1. L’udienza si apre con una sintetica introduzione del giudice relatore, di regola non superiore a cinque minuti, nella quale sono esposti i termini essenziali delle questioni e i quesiti eventualmente formulati alle parti ai sensi dell’art. 10, comma 3. 2. A ciascuna parte sono assegnati, di regola, quindici minuti complessivi per lo svolgimento delle difese orali e la risposta alle domande formulate per iscritto dal giudice relatore ai sensi dell’art. 10, comma 3. Il Presidente, sentito il giudice relatore, può tuttavia assegnare a ciascuna parte o interveniente un tempo diverso, tenuto conto della natura e del grado di complessità della causa. 3. Il tempo a disposizione di ciascuna parte, di cui al comma 2, resta invariato anche qualora più difensori di una stessa parte intendano prendere la parola. 4. Se più parti sostengono la medesima posizione processuale, il Presidente assegna ai loro difensori un unico tempo complessivo per lo svolgimento delle difese orali e la risposta alle domande scritte del giudice relatore. 5. La cancelleria comunica alle parti le determinazioni del Presidente non oltre il giorno precedente l’udienza. 6. Concluse le difese orali o nel corso di esse ciascun giudice può rivolgere brevi domande ai difensori presenti. 7. Il

relatore, d'intesa con il Presidente, può formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti di cui all'art. 4». Si prospetta, in questo modo, una eventuale fase ulteriore di confronto al momento della convocazione della Corte costituzionale in udienza pubblica, con la possibilità di far confluire all'interno del processo altri contenuti, su sollecitazione del giudice relatore. Tali quesiti sono comunicati agli avvocati difensori e agli altri giudici che possono poi replicare in udienza pubblica. Considerato il contingentamento dei tempi, necessario per evitare "ingorghi" che possano rendere oltre modo lunghe le udienze, questi quesiti e le eventuali repliche dovrebbero porsi in continuità con le memorie originariamente depositate; essi, in altre parole, dovrebbero rappresentare un'ulteriore fase di sviluppo di un dialogo tra Corte e parti già impostato con l'ammissione degli interventi, i cui contenuti potrebbero essere stati acquisiti nell'impianto argomentativo della decisione proposto dal giudice relatore. È chiaro che questo coacervo di stimoli può anche determinare il consolidarsi di posizioni di minoranza, in quanto probabilmente un eccesso di contenuti, o semplicemente di sollecitazioni, può comportare il rischio di far sfumare decisioni più tendenzialmente unanimi. Quel che si intende rappresentare, in altre parole, è che il rischio di troppi *input* possa impattare proprio sul percorso decisorio, rendendolo troppo frastagliato di elementi di contorno, anche magari molto eterogenei tra loro.

Le corti costituzionali sono un organo collegiale; il principio di collegialità ha un indubbio merito, e cioè quello di fornire alle decisioni della Corte un *surplus* di equilibrio e affidamento che forse gli organi monocratici non sono sempre altrettanto in grado di garantire. L'idea, cioè, che una decisione venga presa da un organo collegiale è, infatti, di per sé più rispondente alle istanze del pluralismo innanzitutto sul piano del bilanciamento e dell'equilibrio, nel senso che più individui devono assumere decisioni riferibili ad una entità unica (l'organo che compongono) pur identificandosi, spesso, in posizioni differenti, o comunque legate ad una propria specifica prospettiva giuridica e ad un precipuo bagaglio culturale e politico. Dato, quindi, il pluralismo che "abita" gli organi collegiali ma data anche l'importanza che la decisione sia inequivocabilmente espressione della volontà dell'organo (non essendo contemplato – tra l'altro – nel nostro sistema di giustizia costituzionale l'istituto del *dissent*) è importante che la stessa sia presa con metodo deliberativo e solo, come estrema ratio, con il voto. I fondamenti della democrazia deliberativa – come è noto – vanno rinvenuti essenzialmente nella capacità dell'organo collegiale di assumere una decisione sulla base di una argomentazione ragionevole. Si tratta di un percorso più lento e complesso, il cui obiettivo è quello di fare in modo che i singoli, pur partendo da posizioni diverse, si convincano, attraverso l'argomentazione più convincente, perché razionale, della persuasività della pozione supportata da quell'argomentazione. In questo modo, non si addivene al voto, ma si assumono decisioni

Presidente dirige la discussione. 8. 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».



unanimi, sulla base della forza dell'argomento, che spinge anche coloro che originariamente la pensavano diversamente a sostenere quella posizione. Il percorso deliberativo rappresenta, dunque, una importante garanzia per decisioni più ponderate, consentendo di evitare o superando dissensi e fratture interne all'organo. Con la decisione unanime, raggiunta in questo modo, il pluralismo delle posizioni originarie viene in un certo senso valorizzato; può accadere, infatti, che si definiscano in origine punti di vista molto diversi, ma che attraverso il graduale prevalere dell'argomento giuridico più persuasivo, in quanto più razionale e coerente con il tessuto normativo chiamato in causa, si raggiunga l'obiettivo del ripristino della legalità costituzionale rispetto alla domanda originaria senza radicalizzazioni e contrapposizioni. Questo tipo di percorso è chiaramente più impegnativo, ma probabilmente garantisce decisioni più equilibrate e ponderate rispetto a quanto si otterrebbe con il voto, che è un po' la soluzione estrema alla quale ricorrere quando non c'è margine per la composizione.

In considerazione dello scenario che si è molto sinteticamente tratteggiato, è chiaro che un eccesso di contributi, contenuti e sollecitazioni, che oscillano tra casi concreti e controllo astratto di costituzionalità delle norme, possa creare una certa confusione, facendo perdere di vista la questione originaria. Al contrario, un perimetro certo, entro il quale decidere, appare più consono a realizzare la ponderazione tra posizioni diverse, a garantire un più ordinato e trasparente percorso deliberativo, e addivenire a decisioni quanto più possibile unanimi, che non sono affatto la negazione del pluralismo, ma il risultato della deliberazione di fare sintesi attraverso argomenti di diritto razionali, coerenti e strettamente ancorati al dato costituzionale.

3.2 La «medesima posizione processuale» delle parti

L'art. 19 («Udienza pubblica»), al comma 4, fa riferimento, a proposito delle parti che sono intervenute, a quelle che «sostengono la medesima posizione processuale». Il ricorso a questo tipo di formulazione sembra rendere necessario qualche chiarimento. Per «medesima posizione processuale» si presume che si intenda quella ricoperta nel giudizio di legittimità costituzionale dalle parti che sono intervenute, nel rispetto dei termini e delle condizioni prestabilite e sulla base di una memoria scritta, debitamente depositata, nella quale esse hanno argomentato la propria posizione. Fermo restando che in sede di processo costituzionale la posizione – volendo semplificare – si identifica sostanzialmente nell'essere a favore o contro la declaratoria di incostituzionalità, è altrettanto evidente che gli argomenti a sostegno delle rispettive posizioni, trattandosi di “parti” provenienti da giudizi originari differenti, non possono mai essere del tutto sovrapponibili. Va, inoltre, osservato che l'intervento della parte di per sé non necessariamente deve coincidere con l'aspettativa di favore che l'esito del controllo di costituzionalità potrebbe produrre per essa nel processo originario, ben potendosi verificare che la parte di un giudizio *a quo* – al

di là della circostanza che la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della norma costituisca per essa un vantaggio processuale – possa assumere, nell'intervento, una posizione differente. In linea di massima, si ritiene possa darsi per scontato che l'intervento corrisponda ad una aspettativa di incostituzionalità e coerentemente la relativa memoria contenga una struttura argomentativa a sostegno di siffatto esito; ciò tuttavia non esclude – almeno in teoria – che le parti possano assumere una posizione in controtendenza, soprattutto nell'ottica di un giudizio – quello di costituzionalità – che prescinde dal caso concreto e assume i caratteri dell'astrattezza, nel senso che oggetto del controllo è la norma in sé al di là dal caso specifico. In tal senso, dunque, non parrebbe potersi escludere che le parti che intervengono nel processo costituzionale siano portatrici di istanze differenti, e ciò non solo perché i giudizi di partenza sono necessariamente diversi, pur implicando l'applicazione della medesima norma in quanto rilevante, ma anche perché il giudizio *a quo* e la sua impostazione processuale non condiziona in assoluto le scelte delle parti quando queste si dispongono a partecipare al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale. In linea generale, ci si aspetta dalle parti che intervengono l'assunzione di posizioni che si adeguano alle motivazioni formulate dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione, ma in assoluto non si può escludere che esse possano optare per un percorso argomentativo diverso, e in ogni caso non aderire necessariamente alla tesi posta a fondamento del dubbio di incostituzionalità.

Questi rilievi, elaborati a partire dall'analisi della formula «medesima posizione processuale», si propongono nell'intento di osservare come l'assetto del *thema decidendum* possa acquisire, nella parte conclusiva del giudizio (siamo, infatti, all'udienza pubblica, in cui, al netto degli interventi orali dei difensori e i quesiti, nel caso, posti dal giudice relatore e dagli altri giudici, l'iter decisionale è ormai alle battute finali), contorni molto diversi dall'impostazione originaria dello stesso fornita dall'ordinanza di rimessione. Naturalmente va osservato che – rispetto al momento dell'udienza, che pure può contribuire ad un completamento dei contenuti già espressi in sede di memorie o anche essere occasione di acquisizione di ulteriori elementi di novità – il collegio, attraverso l'attività istruttoria del giudice relatore, condivisa in corso d'opera con gli altri giudici, ha già avuto modo di acquisire una più ampia visione della questione, oltre la prospettazione della stessa da parte del giudice *a quo*.

Come più volte sottolineato, che il percorso decisionale si possa arricchire di ulteriori elementi di interesse per addivenire a decisioni più ponderate ed esaustive, è un dato che va certamente accolto con favore. Volendo realizzare un parallelo con l'attività amministrativa, che è il contesto in cui principalmente gli istituti di partecipazione hanno trovato accoglienza, c'è da osservare che a differenza del procedimento amministrativo, che comporta l'obbligo di motivazione per l'amministrazione procedente nel caso non intenda avvalorare le prospettazioni contenute nelle istanze partecipative, nel caso in esame la decisione della Corte costituzionale sull'ammissibilità degli interventi non implica



altrettanto. La delibazione a riguardo – almeno per quello che emerge dalle norme integrative – sembra avere a oggetto la verifica del rispetto di alcuni parametri oggettivi e dei termini previsti per costituirsi. Del resto, diversamente, un obbligo di motivazione sui contenuti delle memorie rappresenterebbe un vincolo per la Corte privo di fondamento nella misura in cui il modello è e resta incidentale, con un suo *dominus* che il giudice *a quo*. È al giudice, infatti, che la Corte deve una motivazione in caso di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale; una motivazione che riguarda l’impianto argomentativo dallo stesso proposto. Nel caso delle parti – che non hanno un ruolo propulsivo nell’attivazione del controllo – il tema della motivazione non può che assumere caratteri più sfumati, consistendo la decisione della Corte in una ammissione o in un rigetto della istanza di intervento sulla base della verifica di elementi formali, tipo il rispetto dei termini.

4. La legittimazione della Corte costituzionale e l’ampliamento del perimetro del contraddittorio

A partire dai rilievi effettuati, sembra tornare evocativa la celebre frase «*Much Ado About Nothing*», soprattutto se si considera – stando ai dati disponibili – un uso piuttosto contenuto da parte della Corte costituzionale degli istituti partecipativi introdotti nelle recenti riforme regolamentari. Infatti, l’impressione che si ricava è quella di un formale arricchimento del processo costituzionale, in una prospettiva di allargamento del perimetro del contraddittorio, al quale non sembra aver fatto seguito un ricorso frequente a questi nuovi dispositivi. Si tratta di un dato che induce ad almeno due considerazioni; la prima è che la Corte stessa è forse consapevole della necessità di farne un uso moderato e prudente, per non sovraccaricare la struttura del modello incidentale, snaturandolo. La seconda è che questi interventi recenti, effettuati dalla Corte sulla base della propria potestà regolamentare, sembrano rispondere più a delle istanze provenienti dall’esterno – e che hanno investito un po’ tutte le istituzioni pubbliche – di maggiore apertura e interazione con la società civile, che ad una reale esigenza del processo costituzionale di dotarsi di ulteriori strumenti di intervento. In parte perché la Corte, in caso di necessità, può con un certo margine di discrezionalità acquisire contributi e pareri esterni, soprattutto da parte di soggetti esperti, quando la questione lo necessita per il suo elevato livello di tecnicismo che rende necessarie competenze specifiche di altri saperi. In parte, per la consapevolezza che un ricorso più intensivo e frequente a questi strumenti avrebbe delle ripercussioni sul modello di controllo che, allo stato, non sembra necessitare di significativi cambiamenti, o almeno non di questo tipo. Piuttosto, torna sempre di attualità il tema dell’attivazione del controllo da parte di soggetti altri rispetto a quelli codificati, ma non è questa la sede per affrontare il discorso sul ricorso diretto.

Dunque, in sintesi, gli interventi di allargamento del contraddittorio – sia pur da intendersi in una accezione *sui generis* rispetto al contesto proprio del diritto processuale – sembrano avere più a che fare con il tema della legittimazione della Corte costituzionale che con una reale esigenza di rivisitazione del modello incidentale¹⁴. Come è noto, la Corte costituzionale non è un organo rappresentativo, ma essa incide profondamente sull’operato del legislatore, espressione della volontà popolare, con le sue decisioni di incostituzionalità. Si tratta di un dibattito risalente già all’epoca in cui fu prevista la Corte costituzionale, che rappresentò una delle più importanti novità del processo costituente, quale componente essenziale alla configurazione della rigidità della Costituzione. Non essendo di diretta derivazione popolare, quello della sua legittimazione resta tuttora un tema di grande attualità, rispetto al quale si è sviluppato un intenso dibattito dottrinale che ha avanzato argomenti di precipuo interesse¹⁵. Innanzitutto, la legittimazione della Corte è connessa alla Costituzione stessa e al suo rispetto da parte del legislatore. In questa prospettiva, la sua funzione di controllo si dispone come garanzia ad ampio spettro del testo costituzionale¹⁶. Inoltre, la Corte svolge tale funzione avvalendosi del modello giurisdizionale, identificandosi in tal senso come giudice, sia pur *sui generis*. L’azione che essa realizza in questo modo, adottando la struttura e le prerogative del processo, consente alla Corte – sul piano della legittimazione – di avvalersi di un *modus operandi* che offre importanti garanzie sul piano della responsabilità, in quanto l’iter processuale – per quanto in questo caso adattato ad una funzione precipua che è il controllo di costituzionalità – è una modalità decisionale che si fonda su alcuni principi quali la terzietà, l’imparzialità, il contraddittorio, la pubblicità, etc., e soprattutto si caratterizza per la struttura argomentativa e motivazionale della decisione. Ciò permette alla Corte di avvalersi di un sistema di regole procedurali che la “protegge” dal rischio che le si possano contestare comportamenti arbitrari e che attenua in una certa misura la carenza di rappresentanza. In altre parole, è proprio la circostanza che la Corte operi come se fosse un

¹⁴ Sul tema della legittimazione della Corte costituzionale, L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982; L. ELIA, *Intervento*, in P. Pasquino, B. Randazzo (a cura di), *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)*, Giuffrè, Milano, 2019, 130 ss.; C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia veneziana, Roma, 1984; sul tentativo della Corte di «continuare ad approvvigionarsi del massimo possibile di legittimazione delle proprie decisioni, tenuto conto del contesto – giuridico, politico, culturale e sociale – in cui esse dispiegano i propri effetti», cfr. D. TEGA, *La Corte costituzionale alla ricerca di legittimazione*, in federalismi.it, 3/2021.

¹⁵ G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, il Mulino, Bologna, 1996; M. LUCIANI, *La Corte costituzionale nella forma di governo italiana*, in AA.VV., *La Costituzione italiana quarant’anni dopo*, Giuffrè, Milano, 1989, 78 ss.

¹⁶ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004; L. ELIA, *L’esperienza italiana della giustizia costituzionale. Alcuni nodi critici*, in M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003, 137 ss.;



giudice a costituire un importante elemento compensativo alla sua carenza di legittimazione diretta da parte del popolo, in quanto essa compie in tal modo il suo iter decisionale, avvalendosi di un modello, quello giurisdizionale, che le consente di assumere le proprie decisioni in conformità ai capisaldi del processo, permettendole, di conseguenza, di beneficiare di una garanzia non solo formale ma anche sostanziale, in quanto il rispetto delle regole procedurali rafforza ed eleva quello sostanziale di tutela dei diritti.

Inoltre, la decisione deve essere prodotta sulla base di un percorso argomentativo e in virtù di una motivazione che rappresentano elementi fondamentali di autorevolezza della stessa, tanto più necessari in considerazione anche della sua inappellabilità¹⁷. Infatti, l'utilizzo nell'assunzione delle decisioni dello strumentario tipico del diritto processuale (sentenza, ordinanza, etc.), sia pur riadattato alla specifica funzione di controllo di costituzionalità, permette alla Corte di rispondere ai quesiti di legittimità costituzionale avvalendosi di un modello decisorio concepito e strutturato in modo tale da permettere al giudice di comunicare all'esterno – con la conseguente assunzione di responsabilità di quanto deciso – il percorso compiuto per addivenire a quella conclusione. Sul piano della legittimazione, si tratta, dunque, di un elemento importante (quello motivazionale), in quanto rappresentazione della correttezza dell'iter seguito e della ragionevolezza e fondatezza degli argomenti proposti. Ottemperare a questi canoni è, di per sé, per qualsiasi istituzione pubblica, esigenza fondamentale per conciliare il piano della discrezionalità delle scelte con quello del rischio della loro arbitrarietà.

5. Conclusioni

Le novità introdotte attraverso l'esercizio della potestà regolamentare si collocano in un più ampio contesto creativo e innovativo che fin dalle origini ha contraddistinto l'operato della Corte costituzionale nella definizione del suo processo. A fronte di regole "prese a prestito" dal diritto processuale tradizionale, riconfigurate dal legislatore alla luce della funzione precipua del controllo di costituzionalità, la Corte – come è noto – ha, in prima persona, realizzato significative innovazioni a fronte di uno strumentario che necessitava di essere ulteriormente adattato, per poter funzionare adeguatamente allo scopo. Il principale ambito di intervento creativo della Corte è stato quello delle tipologie decisorie tenuto conto della crescente complessità delle questioni di incostituzionalità. L'alternativa tra accoglimento e rigetto, *sic et simpliciter*, si rivelò molto rapidamente insufficiente nella elaborazione di risposte adeguate ai ricorsi di incostituzionalità. Tale esigenza determinò una tendenza, da parte della Corte, alla elaborazione di formule decisorie nuove e con

¹⁷ A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle sentenze della Corte costituzionale: comandi o consigli?* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963.

specifiche caratteristiche che la casistica man mano sollecitava. Ciò fu poi oggetto di una importante operazione di classificazione e sistematizzazione da parte della dottrina con la messa a punto di una chiara nomenclatura che, senza dubbio, agevola lo studio della giustizia costituzionale. Che la Corte costituzionale possa in vario modo intervenire sul proprio stesso processo è, dunque, un dato acquisito da tempo. Essa può attivare diversi strumenti per innovare, a partire dalle sue stesse decisioni, mediante le quali introdurre elementi di novità anche di natura "processuale". Può poi avvalersi della propria potestà regolamentare, come nel caso che si è discusso in questa sede, e produrre norme integrative per il suo processo.

Questo ampio margine di discrezionalità della Corte costituzionale di intervenire sulle regole del suo processo, da un lato, è un dato comprensibile e anche giustificabile, a fronte di norme codificate a livello legislativo non sempre del tutto sufficienti a garantire un adeguato funzionamento del sistema di controllo; dall'altro, tale discrezionalità solleva sul piano teorico degli interrogativi circa l'opportunità che possa lo stesso giudice decidere le regole del suo processo. Tra i molti argomenti di perplessità si pone quello della terzietà e dell'imparzialità del giudice, che sono requisiti di garanzia giurisdizionale che si fondano anche sulle regole procedurali. Quanto più queste sono il prodotto del potere legislativo tanto più esse concorrono (insieme anche ad altri principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale) a rendere effettivamente terzo e imparziale il giudice. Come già evidenziato, le regole procedurali non sono "indifferenti" al piano sostanziale della decisione, avendo quindi un impatto indiscutibile in termini di tutela dei diritti. Che sia un soggetto "altro" a stabilire le regole di funzionamento dell'attività del giudice rappresenta, per il giudice stesso, un fattore di garanzia a che la sua decisione si disponga ad essere assunta nel rispetto di un iter "neutro" e non – all'occorrenza – conformato alle specifiche esigenze del caso. Le regole procedurali, in altre parole, non devono subire deroghe o modifiche occasionali. Solo in tal modo esse possono rappresentare una garanzia nella tutela sostanziale dei diritti.

Nel caso della Corte costituzionale, tuttavia, tali rilievi hanno bisogno di essere necessariamente contestualizzati, in quanto – come spesso sottolineato – la Corte è un giudice *sui generis*, che svolge una funzione, quella di giudicare la legittimità costituzionale delle leggi, avvalendosi della struttura giurisdizionale che, però, non può essere recepita nella sua integralità. Di qui la necessità di adattamento e di creatività della stessa Corte nella sua funzione. Vi è, tuttavia, un limite, oltre il quale – evidentemente – la stessa Corte costituzionale non dovrebbe andare che è rappresentato dall'integrità del modello di giustizia costituzionale come prefigurato dal legislatore costituzionale. Per stabilire tale limite, a fronte – come si diceva – della necessità a che la Corte, comunque, possa "disporre" del processo costituzionale per poterlo rendere più performativo rispetto alla risoluzione delle questioni di incostituzionalità, è necessario non perdere di vista le precipue caratteristiche del modello prescelto. In tal senso, quindi qualsiasi innovazione, se



di utilità, è auspicabile, a condizione però di non intaccare tali caratteristiche. Nel caso di specie del modello incidentale, esse sono innanzitutto riferibili alla figura del giudice *a quo* e al ruolo esclusivamente ad esso attribuito di azionamento del sistema di controllo di costituzionalità (fatti salvi i casi residui di ricorso diretto di Stato e regioni). Alla luce di tali rilievi, il “potenziamento” del ruolo delle parti nel processo costituzionale sarebbe auspicabile se si assestasse su dei parametri di loro mera valorizzazione, senza “scavalcare” il giudice remittente e riconfigurare il perimetro del *petitum*. Al contrario, saremmo di fronte ad uno snaturamento del modello e a una sua trasformazione, che, nel caso, dovrebbe opportunamente compiersi per via legislativa. Allo stato, valutazioni, in tal senso, sulle recenti novità introdotte per via regolamentare possono anche apparire premature. Al di là degli spunti di riflessione proposti, sarà – come sempre – necessario attendere concretamente quale sarà l’uso da parte della Corte di questi ulteriori strumenti processuali e quanto essi saranno in grado di incidere sul modello. Molto probabilmente la Corte ne continuerà a fare un uso contenuto e in ogni caso assolutamente conforme al modello incidentale. Ciò che però certamente tali novità rivelano è una esigenza della Corte costituzionale sul piano della sua legittimazione e che si spiega anche alla luce della crisi del sistema rappresentativo¹⁸. La Corte costituzionale svolge sempre più una funzione vicaria a fronte dell’immobilismo del Parlamento rispetto a questioni cruciali per la società. Il suo ruolo para legislativo è evidente¹⁹, nonostante si adoperi in decisioni spesso interlocutorie e di monito per il legislatore, anche per scongiurare indebite invasioni di campo. Ma anche, molto spesso, per gli evidenti limiti del suo operato, soprattutto rispetto a questioni complesse, che solo un intervento legislativo articolato e sistemico potrebbe realisticamente risolvere. In ogni caso, questa sua sovraesposizione, spesso non voluta, ha reso evidentemente sempre più necessarie misure che possano potenzialmente conferire ad essa e alla sua funzione un “tono” di ulteriore legittimazione, attraverso l’implementazione dei dispositivi di partecipazione. Dunque, essi sembrano forse più configurarsi come elemento di contorno, che di reale incidenza sul modello incidentale, che – tra l’altro – non sembra, allo stato, rivelare manchevolezze, nel funzionamento del sistema di giustizia costituzionale, tali da doverne giustificare una significativa rivisitazione.

¹⁸ Già in tal senso, cfr. E. BETTINELLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica (in un sistema politico debole)*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, 39 ss.; M. DOGLIANI, *La sovranità (perduta?) del Parlamento e la sovranità (usurpata) della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso, «Il pendolo della Corte». Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Giappichelli, Torino, 2017, 84 ss.

¹⁹ P. Franceschi, G. Zagrebelski, *Il colegislatore e il Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1981; F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982; F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981.