



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista

Fascicolo 2021/02

Contributi di:

A. Anzon Demmig, M. Betzu, F. Biondi, Y.M. Citino,
M. D'Amico, L. D'Andrea, P.I. D'Andrea, L. Di Majo,
B. Liberali, A. Lo Calzo, C. Malinverno, D. Morana, A. Morelli,
C. Napoli, G. Orlando, L. Pace, S. Penasa, M. Plutino, F. Politi,
G. Tarli Barbieri

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL FASCICOLO 2/2021

Benedetta LIBERALI, <i>Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale</i>	1
Ylenia Maria CITINO, <i>I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze</i>	40
Adele ANZON DEMMIG, <i>Contrasto al correntismo e questioni di “genere” nella discussione attuale sul Consiglio superiore della Magistratura</i>	60
Patrizio Ivo D’ANDREA, <i>L’impugnabilità degli atti di conferimento degli incarichi direttivi del CSM</i>	66
Antonello LO CALZO, <i>Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell’emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale</i>	85
Chiara MALINVERNO, <i>Quali prospettive per terzi, amici curiae ed esperti a più di un anno dalla riforma delle norme integrative? Spunti a partire dalla giurisprudenza costituzionale</i>	129
Francesca BIONDI, <i>La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi</i>	149
Marco BETZU, <i>Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale</i>	166
Cristina NAPOLI, <i>Territorio, globalizzazione, spazi virtuali</i>	192
Giancarlo ORLANDO, <i>Le ragioni attuali dell’associazionismo dei magistrati</i>	222

Le recensioni

Leonardo PACE, <i>L’adeguatezza della legge e gli automatismi. Il Giudice delle leggi fra norma “astratta” e caso “concreto”</i> , Napoli, Editoriale Scientifica, 2020	
<i>Recensione di Giovanni TARLI BARBIERI</i>	238
<i>Replica dell’Autore</i>	251

Il Forum

Sulla vaccinazione in tempo di Covid-19..... 257



QUALI PROSPETTIVE PER TERZI, *AMICI CURIAE* ED ESPERTI A PIÙ DI UN ANNO DALLA RIFORMA DELLE NORME INTEGRATIVE? SPUNTI A PARTIRE DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*

CHIARA MALINVERNO**

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. I terzi intervenienti. – 3. Gli *amici curiae*. – 4. Il contributo degli esperti nel più ampio quadro dei poteri istruttori. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive

Con delibera presidenziale dell’8 gennaio 2020¹ la Corte costituzionale ha nuovamente posto mano, dopo le riforme del 2004 e del 2008, alle sue Norme Integrative (di seguito, anche N.I.), sancendo l’inizio di quella che è stata proposta come una nuova stagione per la giurisprudenza costituzionale sotto il segno di una maggiore apertura alla società civile².

Intervenendo sull’art. 4 N.I. e inserendo e l’art. 4-*bis* N.I. in tema di intervento di terzi, nonché introducendo gli artt. 4-*ter* e 14-*bis* N.I., rispettivamente relativi agli *amici curiae* e agli esperti, la Corte costituzionale ha aperto nuove vie funzionali, secondo quanto dichiarato dalla stessa Presidente nel comunicato stampa³, a garantire l’accesso

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Laureanda in Giurisprudenza presso l’Università degli studi di Milano.

¹ Si veda la delibera della Presidente della Corte costituzionale dell’8 gennaio 2020 *Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale»*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio 2020.

² *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, comunicato dell’Ufficio stampa della Corte costituzionale pubblicato sul sito web della stessa Corte in data 11 gennaio 2020.

³ Sul punto è utile uno sguardo al crescente impiego da parte della Corte del comunicato stampa, nonché sulla relazione intercorrente fra l’uso dei comunicati stampa e l’apertura alla società civile. A tal fine, si rimanda, in particolare, alle osservazioni contenute in *Il Forum: i comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2020, 358 ss., nonché a L. FERRARELLA, *Prove di comunicazione della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 167 ss.; S. PAJNO, *La Corte*

al giudizio della società civile, così da dare anche ad essa la possibilità di «far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale»⁴.

In particolare, la riforma dell'8 gennaio 2020 si è concentrata su tre aree d'intervento, identificabili nella previsione di una più specifica disciplina per la partecipazione al processo costituzionale di terzi aventi interesse e titolo, nell'introduzione della figura degli *amici curiae* e, da ultimo, nella possibilità per la Corte di ascoltare esperti in camera di consiglio, individuando quella che è stata definita dalla dottrina come soluzione a «doppio binario»⁵.

Con l'adozione di queste innovazioni la Corte è sembrata volersi discostare da quello che era stato fino ad allora il suo atteggiamento che, seppur a tratti propenso ad ammettere l'intervento in giudizio di terzi aventi uno specifico interesse, si era mostrato invece sempre restio nel consentire la partecipazione in giudizio di soggetti titolari di posizioni qualificate, quanto piuttosto improntato all'acquisizione di elementi e l'audizione di soggetti per lo più in modo implicito e indiretto, ossia mediante indagini informali.

A fronte del suo carattere innovativo, la riforma 2020 è stata accolta dalla maggior parte della dottrina con favore, anche se non sono mancati giudizi discordanti⁶. Se da un

"mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto, in *Questione giustizia*, 4/2020, 137 ss.; D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Diritto e Società*, 2/2018, 255 ss. 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.

⁴ La Corte si apre all'ascolto della società civile, comunicato dell'Ufficio stampa della Corte costituzionale pubblicato sul sito web della stessa Corte in data 11 gennaio 2020.

⁵ Sul punto si vedano 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. e 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 *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 371 ss.

⁶ Sui rischi e le opportunità connessi alla riforma delle Norme Integrative, si sono espressi *ex multis* S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 373 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.; G. COTTURRI, *Quando la Costituzione è in movimento*, in *Questione giustizia*, 28 gennaio 2020; M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss.; A. FUSCO, *Un problema di "civic constitutional culture": la legittimazione del giudice costituzionale tra nuovi canali di dialogo con la società civile e l'effettiva conoscibilità dell'organo e della sua fisiologia*, in *Federalismi.it*, 15/2020, 156 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020; T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *LaVoce.info*, 17 gennaio 2020, 1 ss.; A. M. LECIS COCCO-ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritticomparati.it*, 23 gennaio 2020, 1 ss.; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 8 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alle "voci" della società*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 510 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC.*, 2/2020, 426 ss.; P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2/2020, IV ss.; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020; G. RAGONE *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020; R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020.

lato vi è chi ha visto in questa modifica una rivoluzione assoluta⁷, dall’altro vi è chi ha accolto la riforma sì come una novità di pregio, ma non priva di rischi⁸ o ancora chi ha giudicato le modifiche apportate al contempo troppo enfatizzate e troppo poco coraggiose⁹.

Ora, a più di un anno dall’entrata in vigore del nuovo testo delle Norme Integrative, si possono iniziare ad avanzare alcune riflessioni circa l’effettiva portata di tale riforma, mettendone in luce criticità e opportunità.

In particolare, in questa si intende indagare, mediante l’analisi della prassi, se effettivamente le modifiche apportate con la riforma del 2020 siano destinate a segnare quel radicale e promesso cambio di passo nel giudizio costituzionale nel segno di una maggiore apertura della Corte alla società civile oppure se, a contrario, esse siano destinate a rimanere lettera morta e, dunque, a vedere concretizzato quel timore che tali modifiche fossero sì enfatizzate, ma di poco valore o ancora se esse si siano effettivamente limitate a recepire le indicazioni già presenti nella giurisprudenza costituzionale, senza apportare sostanziali modifiche¹⁰.

2. I terzi intervenienti

La prima modifica introdotta dalla riforma del gennaio 2020 ha riguardato l’intervento di terzi in giudizio.

Nello specifico, la riforma del gennaio 2020 ha dato completamento a livello normativo al processo di apertura della Corte costituzionale ai terzi intervenienti già iniziato con la riforma del 2004, la quale aveva già provveduto a ridisegnare l’art. 4 N.I., prevenendo l’ammissibilità dell’intervento in giudizio di soggetti diversi dalle parti del giudizio principale e dai presidenti del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale, attraverso l’introduzione dei commi 3 e 4, e poi non completato dalla riforma del 2008, definita a tal proposito «un’occasione persa»¹¹.

È necessario specificare come la riforma del 2020 abbia completato l’apertura ai terzi solo a livello normativo perché, al pari di quanto accaduto con la riforma del 2004¹², le modifiche del gennaio 2020 si sono limitate a formalizzare quella che è la già

⁷ G. COTTURRI, *Quando la Costituzione è in movimento*, in *Questione giustizia*, 28 gennaio 2020.

⁸ A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020.

⁹ P. RIDOLA, *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2/2020, IV ss.

¹⁰ In merito alla natura non innovativa della riforma delle Norme Integrative, si veda, in particolare, M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss. secondo cui esse non hanno costituito una «“apertura”, inedita rispetto al passato», quanto piuttosto come un tentativo «di razionalizzazione e di maggiore strutturazione e valorizzazione del processo costituzionale».

¹¹ M. D’AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2017, 1 ss.

¹² Con la riforma del 2004 e la conseguente introduzione all’art. 4 N.I. dei commi 3 e 4, la Corte non ha introdotto alcuna innovazione di carattere sostanziale, limitandosi a confermare la prassi. Come osservato in R. ROMBOLI, *L’intervento di terzi nel giudizio incidentale sulle leggi*, in *Foro italiano*, 10/2005, 2603 ss. ciò è chiaro se si analizzano le pronunce immediatamente precedenti la riforma, dalle quali si desume un atteggiamento della Corte rispetto all’ammissibilità di terzi in giudizio già aperto, seppur a tratti oscillante. Ancora, il fatto che la riforma del 2004 si inserisca nel solco già tracciato dalla

consolidata prassi della Corte in tema di intervento di terzi¹³.

In particolare, con la riforma del gennaio 2020, la Corte è intervenuta riscrivendo l'art. 4 N.I., provvedendo all'aggiunta dei commi 6 e 7, e introducendo l'art. 4-*bis* N.I.

Secondo quanto disposto dal comma 6 dell'art. 4 N.I., a norma del quale «la Corte decide sull'ammissibilità degli interventi», non essendo previsti criteri guida per la decisione dell'ammissibilità dell'intervento di terzi¹⁴, vi è in capo alla Corte la massima discrezionalità in merito a tale decisione, confermando di fatto quella che era già la tendenza della Corte a solo rimettere al suo libero apprezzamento la decisione circa l'ammissione in giudizio di terzi¹⁵.

Lo stesso si ravvisa anche con riferimento al comma 7 dell'art. 4 N.I., che, al pari del comma 6, si limita, come osservato dalla dottrina,¹⁶ a consolidare un indirizzo giurisprudenziale¹⁷ stabile da molto tempo, ossia il fatto che, in via generale e astratta, «nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»¹⁸, ovvero coloro che avrebbero già avuto titolo a partecipare al giudizio *a quo* perché titolari sia della legittimazione sia dell'interesse al processo¹⁹.

Anche in riferimento all'art. 4-*bis* N.I. si può ravvisare una sola positivizzazione della prassi.

prassi è confermato dalla mancata introduzione di criteri specifici capaci di guidare il giudice costituzionale nella decisione sull'ammissibilità dell'intervento di terzi, la quale era stata auspicata già da tempo dalla dottrina, in particolare sul punto di rimanda a M. D'AMICO, *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro italiano*, 10/1997, 310 ss. al fine di rendere la giurisprudenza in materia di terzi sempre più coerente e costante. Sul più risalente ruolo dei terzi nel processo costituzionale, si vedano *ex multis* R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985. M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991. Più in generale, sulla prassi applicativa delle Norme Integrative prima della riforma del 2004, si veda A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, Torino, 2002.

¹³ In particolare, se si analizzano le pronunce intercorrente fra la riforma del 2004 e la riforma del 2020, si nota come, seppur sempre con molta parsimonia e non sempre in maniera uniforme, la Corte si sia già mostrata progressivamente sempre più aperta nel decidere a favore dell'ammissibilità dell'intervento di terzi. Nello specifico, si vedano da ultimo l'ord. del 4 giugno 2019, allegata alla sent. n. 206 del 2019, e l'ord. n. 204 del 2019.

¹⁴ Si segnala che l'opportunità di individuare criteri guida per l'ammissione di terzi in giudizio era già stata fatta presente da tempo, come dimostra M. D'AMICO, *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro italiano*, 10/1997, 310 ss.

¹⁵ Si noti che, seppur la norma non precisi se essa si riferisca ai soli soggetti titolari di interesse qualificati o si estenda anche ai soggetti istituzionali di cui ai commi 1 e 2, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale, la dottrina tende a propendere verso la prima soluzione e dunque a riferire il comma 6 ai soli soggetti individuati dal comma 7. Si veda sul punto, A. Vuolo, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 407 ss.

¹⁶ Si veda *ex multis* M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss.

¹⁷ Cfr. Sentt. cost. nn. 13 e 141 del 2019, nn. 217, 194 e 180 del 2018, n. 29 del 2017, nn. 243 e 286 del 2016, n. 178 del 2015.

¹⁸ Art. 4, co 7, N.I.

¹⁹ 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.; sul punto anche S. BARBARESCI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 373 ss.

In particolare, l’art. 4-*bis* consolida nelle Norme Integrative le istruzioni contenute nel provvedimento dell’allora Presidente della Corte costituzionale datato 21 novembre 2018, con cui, in risposta a un quesito sottopostogli dalla Cancelleria della Corte, il Presidente dispose che la Cancelleria possa mettere gli atti processuali a disposizione degli intervenienti «solo a seguito della dichiarazione di ammissibilità dell’intervento»²⁰.

Ai sensi dell’art. 4-*bis*, comma 1²¹, l’interveniente, nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, è chiamato a depositare, contestualmente all’atto di intervento, apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente la sua ammissibilità, la cui trattazione è fissata con decreto comunicato alle parti, le quali hanno facoltà di depositare sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell’ammissibilità dell’intervento, sulla quale la Corte è chiamata a decidere con ordinanza²².

Il fatto che la Corte costituzionale abbia riaffermato orientamenti giurisprudenziali consolidati, senza specificarli ulteriormente, ha lasciato irrisolti diversi dubbi manifestati dalla dottrina²³.

In particolare, la nuova riforma delle Norme Integrative non è intervenuta sulla specificazione del significato dell’espressione «titolari di un interesse qualificato,

²⁰ Provvedimento del Presidente della Corte costituzionale 21 novembre 2018, prot. 61/B della cancelleria.

²¹ Per completezza si riporta il testo dell’art. 4-*bis* comma 1, secondo cui «l’interveniente a norma dell’art. 4, commi da 3 a 7, nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, deposita contestualmente all’atto di intervento apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l’ammissibilità dello stesso. Il Presidente, sentito il relatore, fissa con decreto la trattazione dell’istanza in camera di consiglio per la sola decisione sull’ammissibilità dell’intervento. Il cancelliere dà immediata comunicazione del decreto alle parti costituite e all’istante, i quali, entro dieci giorni dall’avvenuta comunicazione, hanno facoltà di depositare sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell’ammissibilità dell’intervento. La Corte decide con ordinanza, a cui si applica il regime di pubblicità di cui all’art. 31».

²² Sul punto, merita di essere richiamata la posizione espressa in M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss. secondo cui nell’art. 4-*bis* sia individuabile un doppio regime processuale riservato ai terzi intervenienti, divisibile in ordinario e speciale. Secondo tale posizione, il regime ordinario è così delineato «l’interveniente non ha accesso agli atti processuali e l’ammissibilità dell’intervento è valutata direttamente in udienza [...]. In tale udienza l’interveniente potrà inizialmente parlare solo dell’ammissibilità dell’intervento; la Corte si riunirà in camera di consiglio, sospendendo l’udienza, per decidere esclusivamente sul punto; nell’ipotesi in cui l’ordinanza letta alla ripresa sia di ammissibilità, il contraddittorio si riespanderà, con l’ammissione dell’interveniente a dedurre anche sul merito»²². D’altro canto, quello speciale «prevede che l’interveniente, il quale “intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali”, depositi, “contestualmente all’atto di intervento”, un’apposita “istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l’ammissibilità dello stesso”. A seguito dell’istanza è fissata una specifica camera di consiglio nell’imminenza della quale possono essere prodotte “sintetiche memorie”, all’esito della quale la Corte decide con ordinanza». Questa distinzione trova fondamento nella facoltà attribuita al terzo interveniente di decidere se visionare gli atti processuali del giudizio *a quo*.

Si noti che, solo nel caso in cui l’interveniente intenda consultare il fascicolo del giudizio *a quo* si applica l’art. 4-*bis*, altrimenti resta la disciplina previgente.

²³ Si veda per un approfondimento A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 402 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 8 ss.

inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», la quale costituisce il presupposto dell'intera disciplina in tema di terzi intervenienti.

Anche dopo la riforma del 2020, difettando una definizione normativa, l'unica via per comprendere quale sia il significato dell'espressione pocanzi indicata è ripercorre, come suggerito da parte della dottrina²⁴, l'utilizzo che la Corte ne ha fatto nelle sue pronunce, con tutti i limiti che può avere una indagine così condotta.

Nonostante la giurisprudenza costituzionale sia per sua natura mutevole, è comunque possibile individuare alcune linee direttrici sulla base delle quali la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento dei terzi, riconoscendo la presenza di un loro interesse qualificato²⁵.

Al fine di comprendere il contenuto della nozione «interesse qualificato» fatta propria dalla Corte e, dunque, quale sia la portata del nuovo art. 4 N.I., è utile considerare l'ordinanza n. 37 del 27 febbraio 2020, pronunciata nell'ambito di un giudizio in via incidentale concernente la legittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono la pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa, la quale, fra l'altro, costituisce il primo esempio di reale e maggiore apertura ai terzi dopo la riforma del 2020²⁶.

Con l'ordinanza n. 37 del 2020, poi confermata dall'ord. 132 del 2020²⁷, la Corte è stata chiamata a decidere per la prima volta dopo l'entrata in vigore delle nuove Norme Integrative, sull'ammissibilità dell'intervento in giudizio di terzi e, in particolare, del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti.

Con la pronuncia in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti CNOG nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale, promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, dell'art. 13 l. 8 febbraio 1948, n. 47 *Disposizioni sulla stampa* e dell'art. 595, comma 3, c.p.,²⁸ affermando che, seppur «non [sia] sufficiente a legittimare l'intervento la

²⁴ Ancora si rimanda a quanto scritto in A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 402 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 8 ss.

²⁵ A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 402 ss.

²⁶ A commento dell'ord. n. 37 del 2020 si segnalano *ex multis* S. Di PALMA, *La Corte costituzionale "aperta", fra «Interventi in giudizio» e «Amici curiae» (note "semicritiche" all'ordinanza n. 37 del 2020)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 299 ss.; G.P. DOLSO, *La modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: una prima applicazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 398 ss.

²⁷ Si veda a commento *ex multis* M. BETZU, A. DEFFENU, *Pena detentiva e diffamazione a mezzo stampa in un'ordinanza di incostituzionalità accertata, ma rinviata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2020, 1417 ss.; D. CASANOVA, *L'ordinanza n. 132 del 2020 sulla pena detentiva per il reato di diffamazione mezzo stampa: un altro (preoccupante) rinvio della decisione da parte del Giudice costituzionale*, in *Consulta Online*, 2/2020, 622 ss.

²⁸ In attesa del deposito della sentenza definente il giudizio di legittimità promosso con le ordd. 140 e 149 del 2019, nell'ambito delle quali sono state pronunciate le ordinanze nn. 37 e 132 del 2020, si segnala il comunicato dell'Ufficio stampa della Corte costituzionale, *Diffamazione a mezzo stampa: Carcere solo nei casi di eccezionale gravità*, pubblicato sul sito web della stessa Corte in data 22 giugno 2021 in cui è stata anticipata la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 13 della legge sulla stampa (n. 47 del 1948) che fa scattare obbligatoriamente, in caso di condanna per diffamazione a mezzo stampa compiuta mediante l'attribuzione di un fatto determinato, la reclusione da uno a sei anni insieme al pagamento di

posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica rivestita dal CNOG»²⁹, l'intervento del CNOG è ammissibile, a fronte dell'esistenza di un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio in relazione alla competenza disciplinare attribuita al CNOG dalla legge.

Infine, per legittimare la sua scelta, la Corte ha affermato che, ai fini della «ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale (...), l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*»³⁰. A detta della Corte, tale soluzione deve essere ribadita «tanto più a fronte della recente introduzione dell'art. 4-ter delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali “portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità” di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*»³¹.

Come è stato osservato dalla dottrina, nel caso specifico dell'ordinanza n. 37 del 2020, ad essere determinante per l'ammissibilità dell'intervento è stata «l'esistenza di un potere riconosciuto dalla legge e suscettibile di essere limitato dalla declaratoria di incostituzionalità»³².

In sostanza, ammettendo l'intervento del CNOG, la Corte ha riaffermato quanto già consolidato nella prassi, senza introdurre sostanziali modifiche.

Del resto, il timore della dottrina che la riforma del 2020 non fosse destinata a produrre cambiamenti decisivi in tema di terzi intervenienti è stato da subito confermato anche dalla sentenza n. 119 del 2020, secondo cui «sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale, mentre l'intervento di altri soggetti, estranei al giudizio principale, a norma dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative (nel testo applicabile *ratione temporis*), è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»³³.

una multa. Al contempo, è comunicato come sia stato invece ritenuto compatibile con la Costituzione l'articolo 595, terzo comma, del Codice penale, che prevede, per le ordinarie ipotesi di diffamazione compiute a mezzo della stampa o di un'altra forma di pubblicità, la reclusione da sei mesi a tre anni oppure, in alternativa, il pagamento di una multa.

²⁹ Ord. n. 37 del 2020 *Considerato in diritto*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 8 ss.

³³ Sent. cost. n. 119 del 2020; in termini analoghi le ord. del 15 gennaio, 10 giugno, 20 ottobre e 3 novembre 2020 allegate alle sent. cost. nn. 30, 158, 230, 234, 246 nonché la sent. cost. n. 278 del 2020 e le ord. nn. 202 e 271 del 2020.

Quanto espresso dalla Corte nella sentenza n. 119 del 2020 trova conferma anche nelle sentenze nn. 158 e 230 del 2020, nonché nell'ordinanza 202 del 2020, in cui la Corte dichiara inammissibili gli interventi di enti associativi, ponendo appunto in risalto il fatto che essi non siano parti del giudizio *a quo* e non siano titolari di un interesse, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

In particolare, merita attenzione l'ordinanza n. 202 del 2020³⁴, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato che l'intervento nel giudizio incidentale di soggetti rappresentanti di interessi collettivi o di categoria è inammissibile qualora tali soggetti vantino «un interesse solo indiretto», precisando come tale riflessione assuma ancor più valore a fronte dell'introduzione della figura dell'*amicus curiae*³⁵.

Sulla stessa linea, si inserisce anche la sentenza n. 230 del 2020³⁶ in tema di riconoscimento dell'omogenitorialità che, come si è anticipato, ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI APS poiché «titolare di meri interessi indiretti e generali correlati ai suoi scopi statutari e non di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale»³⁷.

Di fatto, dall'analisi delle pronunce immediatamente successive all'entrata in vigore della riforma del gennaio 2020 e dei relativi contributi dottrinali sul tema si desume come la Corte abbia mantenuto la sua generale propensione a dichiarare inammissibili gli interventi a titolo di terzi di tutti quei soggetti che non siano parti del giudizio *a quo* e non siano titolari di un interesse, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, senza aver dunque introdotto particolari innovazioni circa la partecipazione in giudizio di soggetti terzi che dovrebbero discendere, come specificato dalla Corte³⁸, non tanto da una nuova disciplina per i terzi intervenienti, quanto semmai dall'introduzione della figura dell'*amicus curiae*.

³⁴ A commento dell'ord. n. 202 del 2020 si segnalano M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss; A. CERRI, *Riflessioni e proposte sull'intervento nei giudizi incidentali a partire dal problema della sospensione impropria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2020, 2343 ss.

³⁵ Nel *Considerato in diritto* dell'ord. n. 202 del 2020 si legge come l'inammissibilità dell'intervento di soggetti che vantino un interesse solo indiretto valga «*a fortiori* oggi, alla luce dell'art. 4-ter delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae».

³⁶ A commento della sent. n. 230 del 2020 si segnalano *ex multis* S. SPATOLA, *Il giudice delle leggi dice "no" al riconoscimento dell'omogenitorialità per via estensiva: non è la Corte costituzionale il luogo ma il Parlamento. A margine della sentenza n. 230 del 2020 della Consulta*, in *Federalismi.it*, 35/2020; A. GIUBILEI, *L'aspirazione alla genitorialità delle coppie omosessuali femminili. Nota alla sentenza n. 230 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2020. S. STEFANELLI, *Il rapporto tra nato in Italia da p.m.a. e madre intenzionale resta confinato all'adozione genitoriale*, in *Foro italiano*, 1/2021, 44 ss. Sul punto, merita uno sguardo anche N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 3/2021, 86 ss.

³⁷ Sent. cost. n. 230 del 2020, *Considerato in diritto*, punto 3.

³⁸ Cfr. ordd. nn. 37 e 202 del 2020.

3. *Gli amici curiae*

La seconda, nonché forse più importante modifica introdotta dalla riforma del gennaio 2020, è la previsione nel giudizio sulle leggi della figura dell’*amicus curiae*. Mediante l’introduzione di questo istituto la Corte risponde all’esigenza di «aprirsi all’ascolto della società civile»³⁹, consentendo a soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative⁴⁰ di presentare opinioni in giudizio, senza però assumere la qualità di parte.

Questo intervento è stato accolto dalla maggior parte della dottrina come una necessaria⁴¹ e profonda innovazione⁴² e come un segnale deciso nel senso di una giustizia costituzionale improntata ad una maggiore trasparenza procedurale e ad una rafforzata partecipazione sociale alle decisioni⁴³, seppur non siano mancate anche in questo senso posizioni critiche.

Il riferimento è alle tesi di coloro che non hanno ravvisato nell’introduzione dell’istituto in esame alcuna utilità⁴⁴, quanto piuttosto «uno strumento luccicante, ma di scarso valore»⁴⁵ necessario alla Corte per cercare legittimazione, a cui si sono affiancati gli atteggiamenti dubbiosi di chi, pur vivendo con positività questa apertura, guarda con perplessità l’eccessiva cautela adottata dalla Corte⁴⁶.

In particolare, prima di addentrarsi nell’analisi delle modifiche normative concretamente attuate, merita di essere richiamata la posizione severa di chi ha visto nell’apertura della Corte alla società civile il pericolo di una distorsione della stessa funzione istituzionale della Corte.

Nello specifico, parte della dottrina ha intravisto nell’ammissione in giudizio dell’*amicus curiae* il rischio che la Corte si comporti quasi al pari di un organo politico e non tecnico, essendo indotta a basare le sue decisioni non sulla Costituzione, la quale almeno in via teorica ha già in sé la soluzione dei conflitti di legittimità, bensì sulle opinioni presenti nella società⁴⁷.

³⁹ *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, comunicato dell’ufficio stampa della Corte costituzionale in data 11 gennaio 2020.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Questa innovazione si è resa necessaria in quanto costituisce l’esito di un’evoluzione incentivata dalla Corte stessa come si desume in riferimento al seminario (ed ai relativi atti) su “Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali”, tenuto a Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018.

⁴² Sul punto si veda *ex multis* la posizione espressa da V. Onida in R. CONTI, *La Corte costituzionale aperta alla società civile. Intervista a Valerio Onida e Vladimiro Zagrebelsky* del 4 aprile 2020, in *Giustiziainsieme.it*, consultato in data 22 giugno 2021.

⁴³ S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”: la Consulta ammette le opinioni scritte degli “amici curiae” e l’audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020, 1 ss.

⁴⁴ Sul punto, M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Le “aperture” della corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 481 ss.

⁴⁵ M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss.

⁴⁶ F. CLEMENTI, *Amici Curiae? A proposito delle recenti “Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”*, in *Rivista Il Mulino*, 9 marzo 2020.

⁴⁷ M. MANETTI, *I “falsi amici” del giudice costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 1688 ss.

Secondo tale posizione, seppur i giudici costituzionali debbano essere consapevoli delle varie istanze presenti nella società, essi «non possono invitare tutti gli interessati ad esporli, rischiando che gli argomenti siano confiscati dall’uno o dall’altro, i quali saranno poi identificati dalla pubblica opinione come il “vincitore” o lo “sconfitto” del processo costituzionale de quo, proiettando sulla Corte l’ombra di “favoritismi”, da un lato, e di “pregiudizi”, dall’altro»⁴⁸.

Lasciando all’esame della prassi giurisprudenziale la verifica della fondatezza di tali dubbi e timori, è ora opportuno dedicarsi all’indagine delle modifiche adottate e concretizzatesi nell’introduzione dell’art. 4-ter, rubricato sinteticamente *Amici curiae*.

L’art. 4-ter N.I. dispone che «entro venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un’opinione scritta». I caratteri dell’opinione sono individuati al comma 2, il quale dispone che «l’opinione non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi, ed è inviata per posta elettronica alla cancelleria della Corte, che ne comunica l’avvenuta ricezione con posta elettronica»⁴⁹.

Al comma 3, è inoltre precisato che «con decreto del Presidente⁵⁰, sentito il giudice relatore, sono ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità», chiarendo, in accordo con la definizione stessa di *amicus curiae*, che «le formazioni sociali e i soggetti istituzionali le cui opinioni sono state ammesse con il decreto di cui al comma 3 non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all’udienza».

In riferimento alla formulazione dell’art. 4-ter sono stati espressi alcuni dubbi circa la sua eccessiva vaghezza, idonea a rappresentare una via per aggirare l’applicazione delle disposizioni in tema di intervento del terzo, consentendo la partecipazione in giudizio anche a quei soggetti privi di un «interesse qualificato,

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Si noti che, con riferimento ai caratteri dell’opinione scritta, è stato osservato come il limite di soli 25.000 caratteri, spazi inclusi, non sia sufficiente a dare spazio a riflessioni articolate e complesse, quanto semmai a rappresentare una sorta di «manifesto da affiggere più nello spazio pubblico esterno che nell’aula d’udienza del Palazzo della Consulta», come sostenuto in M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss.

A sostegno di questa tesi è da segnalare anche il fatto che, come osservato in S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all’ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, a fronte della possibilità per i costituiti in giudizio di contestare nelle loro memorie illustrative e durante l’udienza pubblica il contenuto degli scritti presentati dagli *amici curiae*, non vi è in capo a questi ultimi alcun potere di integrazione, facendo di fatto risultare la posizione da loro espressa cristallizzata all’interno dell’atto presentato.

Del resto, è da osservarsi che, nonostante tale previsione sia idonea ad aprire la strada ad accuse di parzialità, bisogna ricorda che, come sostenuto in P. RIDOLA, *La Corte si apre all’ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2/2020, «la Corte non è un’*agorà*, non un foro di opinioni», come invece rischia di essere trasformata a fronte di un’apertura indiscriminata a ogni opinione di formazioni sociali espressive dei più vari interessi.

⁵⁰ Per precisione, si noti sul punto la differenza fra intervento di terzi e *amicus curiae*. Il primo viene dichiarato ammissibile o inammissibile con ordinanza, il secondo con decreto del Presidente della Corte.

inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», ma che possono vantare una qualche attinenza generica con la questione di legittimità⁵¹.

A ben vedere, tale timore non risulta fondato se si guarda ai due istituti, l'intervento di terzi e quello dispiegato dagli *amici curiae*, come a due strumenti complementari, in cui la funzione di rappresentanza collettiva svolta da una formazione sociale costituisce un «interesse qualificato» sufficiente a legittimare, se non l'intervento nel processo in qualità di parte, almeno la partecipazione allo stesso in qualità di *amicus*, attraverso un'opinione scritta.

L'introduzione dell'*amicus curiae* ha posto alcuni quesiti in ordine alla necessità di contemperare la sacralità della funzione giurisdizionale della Corte costituzionale con l'esigenza di aprirsi all'ascolto della società civile al fine di ottenere «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dall'esperienza sul capo delle formazioni sociali soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme»⁵².

In questo senso, si giustifica la scelta della Corte di riservarsi la massima discrezionalità nella selezione delle opinioni ammissibili in giudizio, con il solo requisito dell'utilità a fornire elementi utili per la soluzione della questione sottoposta a giudizio.

Sul punto, si dimostra d'ausilio rivolgere uno sguardo alla prassi giurisprudenziale.

Tralasciando i primi due provvedimenti in ordine di tempo, i quali si sono limitati a dichiarare l'inammissibilità delle opinioni presentate dagli *amicus curiae* perché depositate fuori termine, la prima pronuncia da segnalare è la sentenza n. 278 del 2020⁵³.

Nel caso di specie, la Corte dà conto del deposito di un'opinione scritta da parte dell'associazione “ItaliaStatoDiDiritto”, che nella veste di *amicus curiae*, sollecita una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, per asserito contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost, e dell'associazione forense “Unione camere penali italiane”, che nella veste di *amicus curiae* sollecita, al pari di “ItaliaStatoDiDiritto”, una dichiarazione di illegittimità costituzionale per l'asserito contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

⁵¹ A. ANZON DEMMIG, *Le “aperture” della corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 481 ss.

⁵² Relazione annuale del presidente della Corte costituzionale, M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020.

⁵³ A commento della sent. cost. n. 278 del 2020 si segnala *ex multis* G.L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost*, in *Sistemapenale.it*, 26 dicembre 2020; M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss.

Tali opinioni sono state ammesse dalla Corte, a motivo della «loro idoneità ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte, anche in ragione della sua complessità»⁵⁴.

Si noti che, nonostante la dichiarazione di ammissibilità delle opinioni, non si rintraccia nella pronuncia alcun riferimento al contenuto delle stesse. Ciò fa presumere che la Corte non abbia ritenuto determinante il contributo da loro addotto ai fini della decisione. Questa tesi sembra essere sostenuta anche dalla tipologia di decisione adottata dalla Corte, in quanto con la sent. n. 278 del 2020, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata e non l'illegittimità della stessa come sollecitato dall'*amicus curiae*.

Al di là di questo profilo critico, come segnalato dalla dottrina⁵⁵, la sentenza n. 278 del 2020 ha sicuramente segnato l'inizio di quella che sembra essere una nuova stagione per l'*amicus curiae* nel processo costituzionale in via incidentale.

Ciò è chiarito anche dalle pronunce successive e, soprattutto, dalle sentenze nn. 32 del 2021 e 46 del 2021. Dall'analisi di dette pronunce, si nota come la Corte abbia fino ad ora sempre manifestato una netta propensione a dichiarare ammissibili gli interventi di *amici curiae*.

In particolare, nella sentenza n. 32 del 2021⁵⁶, avente ad oggetto la legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita* e dell'articolo 250 c.c., si dà conto di tre opinioni scritte depositate a titolo di *amici curiae*, specificando come siano state ammesse con decreto presidenziale del 3 dicembre 2020 solo le opinioni del "Centro Studi Rosario Livatino" e della "Avvocatura per i diritti LGBTI – Associazione di promozione sociale", in quanto conformi ai criteri previsti al citato art. 4-ter N.I.

Nella sentenza in esame, la Corte ripercorre brevemente il contenuto delle opinioni depositate, sottolineando come il "Centro Studi Rosario Livatino" chieda alla Corte di dichiarare manifestamente infondate le questioni sollevate, in quanto il loro accoglimento «introdurrebbe una genitorialità omosessuale fondata su uno *status filiationis* pieno anche nei confronti del genitore non biologico, che priverebbe il minore di ogni diritto verso il genitore biologico di sesso diverso dall'altro, rispetto al quale la filiazione resterebbe sempre accertabile, eludendosi, inoltre, la necessità dell'assenso del genitore biologico esercente la responsabilità», mentre l'"Avvocatura per i diritti LGBTI" auspichi l'individuazione di «una soluzione in linea con la giurisprudenza di Corti costituzionali straniere, [...] al fine di offrire adeguata tutela al nato, reputando applicabile l'art. 8 della legge n. 40 del 2004, o accogliendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Padova».

Seppur, come si desume dal dispositivo adottato, la Corte non abbia fatto propria nessuna delle sue soluzioni illustrate, ma abbia dichiarato inammissibili le questioni di

⁵⁴ Sent. cost. n. 278 del 2020, *Considerato in diritto*, punto 4.

⁵⁵ M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss.

⁵⁶ A commento della sent. cost. n. 32 del 2021, si segnalano M. ACIERNO, *La Corte costituzionale "minaccia" un cambio di passo sull'omogenitorialità?*, in *Questione giustizia*, 7 aprile 2021; A. RUGGERI, *La PMA alla Consulta e l'uso discrezionale della discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2021.

legittimità, affermando che spetta in via prioritaria al legislatore individuare «il ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana», per fornire, in maniera organica, adeguata tutela ai diritti del minore “alla cura, all’educazione, all’istruzione, al mantenimento, alla successione e, più in generale, alla continuità e al conforto di abitudini condivise”, evitando di generare disarmonie nel sistema»⁵⁷, la pronuncia in esame merita di essere segnalata in quanto mostra una certa propensione della Corte a dialogare con soggetti non titolari di uno specifico interesse qualificato, ma rappresentanti interessi collettivi, appunto gli *amici curiae*.

Indipendentemente dal peso dato ai contributi addotti, il solo fatto che la Corte abbia ammesso le opinioni del “Centro Studi Rosario Livatino” e dell’“Avvocatura per i diritti LGBTI”, è segnale del fatto che essa voglia prendere in considerazione le varie posizioni presenti nella società e quindi concretizzare quella promessa di maggiore apertura alla società civile.

Sempre nel solco della generale propensione a dichiarare ammissibili gli interventi di *amici curiae*, si inserisce, poi, la sentenza n. 46/2021, dichiarativa della legittimità dell’art. 1, comma 953, della Legge di Bilancio del 2018 in materia di revisione di vecchie convenzioni stipulate tra gli operatori del settore dell’energia prodotta da fonti rinnovabili e gli enti locali.

In tale occasione, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili le opinioni depositate dagli enti associativi “ANEV- associazione nazionale energia del vento e di protezione ambientale”, “ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani Puglia” e “UNCCEM-Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCCEM)”, in quanto conformi ai requisiti indicati all’art. 4-ter N.I., nonostante anche in questo caso non abbia fatto proprie le conclusioni di tali associazioni.

Seppur un numero così esiguo di pronunce non sia sufficiente per individuare una prassi circa l’attitudine della Corte ad ammettere e a considerare i pareri degli *amici curiae*, esse costituiscono sicuramente un segnale positivo nell’ottica di maggior apertura della Corte alla società civile, in quanto, come si è detto, il solo fatto che la Corte sia propensa ad ammettere il deposito di opinioni di soggetti non titolari di uno specifico interesse qualificato è da leggersi con favore⁵⁸.

⁵⁷ Ufficio stampa della Corte costituzionale, *Fecondazione eterologa praticata da due donne all'estero: indifferibile una legge per garantire ai nati pieni diritti alla cura, all'educazione, all'istruzione, alla stabilità dei rapporti affettivi*, Roma, 9 marzo 2021.

⁵⁸ A tal proposito, si segnalano ulteriori due decreti del Presidente della Corte costituzionale finalizzati all’ammissione nel giudizio in via incidentale di opinioni degli *amici curiae*, per i quali però non è ancora disponibile, nel momento in cui si scrive, la sentenza definente il giudizio nell’ambito del quale tali opinioni sono state presentate.

In particolare, ci si riferisce al decreto presidenziale del 15 febbraio 2021, il quale ammette le opinioni scritte dell’Associazione Antigone per i diritti e le garanzie nel sistema penale, MC-Macro Crimes Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità, Nessuno Tocchi Caino, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e L’Altro diritto ODV, e al decreto del 24 aprile 2021, in cui dichiarate ammissibili le opinioni presentate dall’Associazione “Comitato Acquirenti Piani di Zona” e l’Associazione “Area167”.

In entrambi i casi, l’ammissione viene motivata con la conformità delle opinioni scritte presentate ai criteri previsti dall’art. 4-ter N.I.

4. Il contributo degli esperti nel più ampio quadro dei poteri istruttori

L'ultimo aspetto affrontato dalla riforma 2020 è stato quello relativo all'introduzione della possibilità per la Corte costituzionale di convocare esperti, ossia soggetti propri di una specifica competenza in una determinata materia, qualora la questione da decidere necessiti di conoscenze tecniche per poter essere risolta.

A ben vedere, è errato parlare di introduzione di questa possibilità, perché, seppur sia vero che solo nel gennaio 2020 è stata introdotta una specifica disposizione riservata all'audizione di esperti, di fatto la Corte avrebbe già potuto ricorrere ad essa sulla base delle norme relative ai poteri istruttori e, in particolare, dell'art. 13 della l. n. 87/1953 e degli artt. 12, 13 e 14 N.I, i quali lasciano alla Corte ampia discrezionalità nel delineare, di volta in volta, termini e modi per l'assunzione delle informazioni che ritiene necessarie e, dunque, in via astratta, avrebbero permesso alla Corte fin dalla sua costituzione di ricorrere a pareri e opinioni di esperti, sia mediante la loro diretta audizione sia attraverso la richiesta di loro atti o documenti⁵⁹.

Del resto, la Corte si è sempre mostrata reticente nell'attivazione dei poteri istruttori, il che fa sì che non stupisca il fatto che non si registrino convocazioni di esperti, prima dell'entrata in vigore delle nuove Norme Integrative⁶⁰.

Si noti che, il fatto che la Corte non abbia mai palesato il ricorso a pareri di esperti o a conoscenze tecniche non significa che essa non ne abbia mai usufruito⁶¹. Semplicemente, ciò dà prova del fatto che, quanto meno in via generale, la Corte ha preferito acquisire le opinioni di esperti attraverso canali non ufficiali, in particolare attraverso le c.d. indagini informali⁶².

Di fatto, è qui solo da accennare, come negli anni precedenti alla riforma del 2020, la Corte, più che aver chiuso la porta a contributi di esperti di chiara fama⁶³, sembra averne piuttosto fatto ricorso senza darne notizia.

Con la riforma del 2020 e la conseguente introduzione dell'art. 14-bis, la Corte sembra costringersi ad abbandonare questa prassi, volendo conferire agli esperti un

⁵⁹ Si veda sul punto G. RAGONE *Eine empirische wende?*, cit.; R. CARIDÀ, *Notazioni minime su amici curiae ed esperti nel processo costituzionale*, in *Consulta Online*, 2020. Ancora, sulla possibilità di ricorrere all'audizione di esperti nell'ambito dei poteri istruttori si segnala T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997.

⁶⁰ Si noti che dall'inizio dell'attività della Corte ad oggi, risultano pronunciate meno di cento ordinanze istruttorie. Come osservato in T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, le ragioni di tale reticenza della Corte sono riscontrabili sia nella assenza di una chiara procedimentalizzazione dell'istituto generale dell'istruttoria sia nel fatto che la Corte ha sempre preferito, quanto meno fino ad ora, acquisire pareri di esperti attraverso canali non ufficiali, in particolare attraverso le indagini informali.

⁶¹ Come osservato in G. RAGONE *Eine empirische wende?*, cit., vi sono pronunce in cui la Corte considera notorie conoscenze di carattere assolutamente tecnico, le quali note non possono essere se non a fronte di specifiche indagini, il che fa presumere che la Corte abbia in tali occasioni fatto ricorso a specifiche conoscenze tecniche senza darne notizia. Sul punto, è emblematica la sent. Cost. n. 282 del 2002.

⁶² V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, *Interventi di terzi e "amici curiae"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 399 ss.

⁶³ Cfr. M. D'AMICO, *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell'embrione*, in *BioLaw Journal*, 2/2016, 171 ss.

ruolo di primo piano, nell’ottica di una sempre maggiore trasparenza⁶⁴ e di una accresciuta consapevolezza circa il non poter più prescindere dal contributo tecnico-scientifico di esperti⁶⁵, alla luce della sempre maggiore complessità delle questioni sottoposte al suo giudizio in panorama scientifico e tecnologico sempre più avanzato e plurale⁶⁶.

Secondo quanto disposto dall’art. 14-*bis*, «la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l’autorizzazione del Presidente, le parti possono formulare domande agli esperti».

È chiaro fin da subito come il testo normativo sia scarno e comporti non poche questioni interpretative⁶⁷.

La prima si riscontra in riferimento all’espressione «specifiche discipline» che, in ragione della sua vaghezza, è idonea a comprendere anche «giuristi, specialisti di “specifici” campi disciplinari, il che costituirebbe una deroga al consolidato principio *iura novit curia*»⁶⁸. Di questo problema, si mostra consapevole la Corte la quale ha specificato come si debba far riferimento ad altre discipline, diverse rispetto a quelle che i giudici hanno praticato nella loro pregressa attività professionale⁶⁹.

Nello stesso solco di incertezza, si colloca l’espressione «esperti di chiara fama»⁷⁰, nella quale non si specifica né a fronte di quali parametri gli esperti debbano o possano essere considerati tali, né quali debbano essere i caratteri ed i contenuti delle

⁶⁴ T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il peso della trasparenza*; in *La voce.info*, 17 gennaio 2020, 1 ss.

⁶⁵ È opportuno parlare di accresciuta consapevolezza, in quanto, se si analizzano le pronunce in materia tecnico-scientifica adottate dalla Corte prima dell’entrata in vigore della riforma del 2020, si nota come la Corte abbia sempre fatto a meno del contributo di esperti o, almeno, non abbia mai ritenuto necessario palesare la necessità di ricorrere a conoscenze specialistiche per la decisione di questioni tecniche. Ciò è chiaro se si guarda alla giurisprudenza in materia medico-scientifica e, in special modo, alle sentenze in tema di opportunità terapeutiche e procreazione medicalmente assistita quali, a titolo di esempio, le sentt. nn. 185 del 1998, 438 del 2008 e 253 del 2009 o, ancora, le sentt. nn. 151 del 2009, 162 del 2014 e 84 del 2016.

⁶⁶ Sul crescente carattere tecnico delle questioni sottoposte a giudizio della Corte, si veda R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario Parma, 19 marzo 2004*, Torino, 2005 e A. IANNUZZI, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista Gruppo Pisa*, 1/2017. Ancora, sulla necessità della considerazione del dato scientifico nella decisione di questioni ad alto grado di tecnicità e complessità, si veda G. D’AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; A. IANNUZZI, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: materie con rilevanza tecnico-scientifica*, in *BioLaw Journal*, 3/2019; G. RAGONE *Eine empirische wende?*, cit.

⁶⁷ Una raccolta dei dubbi riferiti al testo è presente in S. DI PALMA in *Esperti: un istituto (ancora) misterioso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 496 ss.

⁶⁸ M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 402 ss.

⁶⁹ Relazione annuale del presidente della Corte costituzionale, M. CARTABIA, *L’attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020.

⁷⁰ Si noti che la locuzione “di chiara fama” è presente sia nella normativa universitaria in materia di chiamata diretta, in particolare all’art. 23, comma 3, della l. n. 240/2010. Si notano, inoltre alcune assonanze con la disciplina relativa alla chiamata diretta in Cassazione per meriti insigni e, in particolare con l’art. 33, d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, conv., con modif., nella l. 22 gennaio 1934, n. 36. È evidente, tuttavia, come, in questo caso, l’individuazione sia totalmente rimessa alla discrezionalità del giudice costituzionale.

loro conoscenze e competenze. In proposito, è paradigmatica l'espressione secondo cui sarà «esperto di chiara fama» quello che la Corte, per il tramite dell'invito, qualificherà come «esperto di chiara fama»⁷¹.

L'unico dato certo sembra essere quello per cui la figura dell'esperto non sia riconducibile né alla figura del perito, né a quella del consulente tecnico⁷². Come già segnalato, l'art. 14-*bis* N.I. fa riferimento a «informazioni attinenti a specifiche discipline» e non a pareri o consulenze, come nel caso di ricorso a periti o consulenti tecnici, lasciando di fatto presagire come le indicazioni fornite dagli esperti possano anche non assumere alcuna rilevanza all'interno della decisione finale, rischiando di rendere inutile il coinvolgimento stesso⁷³.

Passando alle modalità di audizione degli esperti, la norma dispone che essa avvenga in camera di consiglio alla presenza delle parti. La previsione di una «apposita adunanza in camera di consiglio» colloca l'audizione degli esperti in una fase successiva rispetto all'udienza pubblica e prima della camera di consiglio prodromica alla decisione finale, a riprova del fatto che solo nel caso in cui la Corte non ha ritenuto di potersi pronunciare alla luce degli elementi in suo possesso essa farà ricorso agli esperti⁷⁴.

Sul punto, da più parti è stato osservato che sarebbe stato preferibile, in un'ottica di trasparenza, procedere all'audizione di esperti in udienza pubblica e non in camera di consiglio, in virtù del fatto che la discussione in camera di consiglio può non essere verbalizzata o verbalizzata solo succintamente e dunque essere difficilmente conoscibile dalla società civile, cui la Corte dichiara di volersi aprire⁷⁵.

Per verificare se l'accusa di mancata trasparenza mossa dalla dottrina e appena illustrata risulti fondata, è bene analizzare la giurisprudenza.

La prima pronuncia da richiamare è la sentenza n. 164 del 2020⁷⁶, nell'ambito del cui giudizio per la prima volta in assoluto la Corte ha fatto ricorso all'istituto dell'audizione di esperti, così come disciplinato dall'art. 14-*bis* N.I.⁷⁷.

⁷¹ A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi* in *Rivista AIC*, 2/2020, 13 ss.

⁷² S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020, 1 ss.

⁷³ A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi* in *Rivista AIC*, 2/2020, 13 ss.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ A commento della sent. n. 164 del 2020 si segnalano *ex multis* G.P. DOLSO, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021; G. TROPEA, *La Consulta salva "il Re Pallido" nell'annosa vicenda delle cd. Poer (posizioni organizzative a elevata responsabilità) presso l'Agenzia delle Entrate*, in *Rivista AIC*, 6/2020; F. COSTANTINO, *Pubblico concorso, flessibilità organizzativa e accesso alla dirigenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2020, 1846 ss.

⁷⁷ Si riporta per completezza il testo dell'art. 14-*bis* N.I. «La Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l'autorizzazione del Presidente, le parti possono formulare domande agli esperti. Il cancelliere avverte le parti almeno dieci giorni prima di quello fissato per l'adunanza in camera di consiglio».

Come si legge nel comunicato stampa diffuso dalla Corte il 28 febbraio 2020, il 27 febbraio 2020 al termine della discussione in camera di consiglio delle questioni sollevate con ordinanza di rimessione n. 167/2019 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, riguardanti la vicenda dei dirigenti delle Agenzie delle entrate e Agenzie dei monopoli, la Corte ha ritenuto, con riferimento all'introduzione delle posizioni organizzative di elevata responsabilità POER, «di dover acquisire ulteriori e specifiche informazioni in relazione alle *esigenze organizzative delle agenzie fiscali*, alle *mansioni assegnate al personale* e alle *modalità di selezione dello stesso*, con particolare riferimento a *presupposti e ricadute della introduzione delle cosiddette posizioni organizzative di elevata responsabilità*»⁷⁸, convocando a tal fine due esperti, con apposita ordinanza depositata in cancelleria, in conformità con l'art. 14-*bis*, co 1 N.I., il quale dispone che «la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite».

In particolare, la Corte ha disposto l'audizione del Prof. Elio Borgonovi, ordinario di Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche presso l'Università Bocconi di Milano, e del Dott. Vieri Ceriani, membro del Comitato di Gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché già Consigliere per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, con il fine di acquisire informazioni specifiche inerenti i presupposti e le ricadute organizzative dell'eventuale introduzione delle POER, nell'ambito di dette Agenzie fiscali.

In accordo con l'art. 14-*bis*, l'audizione dei due esperti è avvenuta in camera di consiglio, ove essi sono stati ascoltati dal collegio, in presenza delle parti del processo⁷⁹.

In tale occasione, ogni membro del collegio e le parti, seppur queste previa autorizzazione del Presidente della Consulta secondo quanto disposto dall'art. 14-*bis* N.I., hanno avuto facoltà di rivolgere agli esperti specifiche domande volte, come si è detto, a fornire contributi funzionali alla valutazione dei presupposti e delle ricadute organizzative di una eventuale introduzione delle POER all'interno di Agenzie fiscali.

Il giudizio nell'ambito del quale sono stati sentiti i due esperti è stato deciso con la sentenza n. 164 del 2020, dalla cui analisi non emerge alcun riferimento al contributo offerto dagli esperti, se non un rapido richiamo al punto 7 del *Considerato in diritto*.

La mancanza di espliciti riferimenti al contributo offerto dagli esperti ha indotto la dottrina a ritenere che l'audizione non abbia influito in modo particolare sulla decisione

⁷⁸ Ord. di convocazione di esperti Corte cost. dd. 27/02/2020.

⁷⁹ Si noti che originariamente l'ordinanza del 25-27 febbraio 2020 di convocazione degli esperti, ai sensi dell'art. 14-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, aveva disposto che l'audizione in camera di consiglio avvenisse il 23 marzo 2020. Successivamente essa è stata rinviata a nuovo ruolo con decreto della Presidente della Corte costituzionale dell'11 marzo 2020 a causa dell'emergenza sanitaria derivante da COVID-19, e poi nuovamente fissata, con decreto della Presidente della Corte costituzionale del 28 aprile 2020, alla camera di consiglio del 27 maggio 2020.

o, quanto meno, che l'esperimento di tale mezzo istruttorio non abbia lasciato segni tali da rendere necessario un loro richiamo in motivazione⁸⁰.

Certamente, il fatto che la Corte non abbia dato conto del contributo offerto dagli esperti non pare un segnale positivo nell'ottica di una maggiore considerazione del ruolo della scienza e della tecnica nell'ambito del processo costituzionale.

Il fatto che la Corte non abbia ancora maturato una piena consapevolezza circa l'opportunità di considerare il contributo fattuale addotto da esperti di chiara fama è confermato dal fatto che perché si avesse una nuova convocazione di esperti è stato necessario attendere il 21 aprile 2021, giorno in cui la Corte costituzionale ha depositato l'ordinanza n. 79 del 2021, con cui la Corte ha disposto «un'apposita istruttoria diretta ad acquisire ulteriori specifiche informazioni dal Ragioniere generale dello Stato, dal Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale e dal Presidente della Corte dei conti, anche mediante audizione dei primi due»⁸¹.

Seppur due sole audizioni di esperti non siano sufficienti per avanzare considerazioni circa una eventuale prassi della Corte, è possibile comunque svolgere alcune riflessioni.

In riferimento alla convocazione del 27 febbraio 2020, la dottrina ha avanzato perplessità circa i criteri sulla base dei quali gli esperti erano stati selezionati come tale e, in particolare, sul fatto che non fosse stata disposta, parallelamente all'audizione, lo svolgimento di specifiche indagini istruttorie⁸².

Nello specifico, una parte della dottrina ha lamentato il fatto che non fossero stati resi pubblici i documenti relativi al procedimento di selezione degli esperti, né tanto meno i criteri in base ai quali tale selezione era stata attuata⁸³.

Ancora, in merito alla mancata contestuale attivazione dei poteri istruttori, la dottrina ha sottolineato come la sola audizione di esperti non fornisse sufficienti garanzie alle parti e necessitasse dunque di essere necessariamente integrata con provvedimenti istruttori⁸⁴.

I dubbi espressi in dottrina sembrano destinati ad essere ridimensionati, se si guarda all'ordinanza n. 79 del 2021, con cui la Corte non solo ha selezionato come esperti dipendenti dello Stato, ma ha anche disposto il contestuale svolgimento di indagini istruttorie.

Sul versante dell'attivazione dei poteri istruttori e della contestuale convocazione di esperti, l'ordinanza n. 79 del 2021 non ha risolto però ogni dubbio.

⁸⁰ G.P. DOLSO, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021.

⁸¹ Ufficio stampa Corte costituzionale, *Criteri di riduzione delle risorse statali al fondo di solidarietà comunale e modalità di riparto: la Consulta dispone un'istruttoria e audizioni*, Roma, 21 aprile 2021.

⁸² G. P. DOLSO, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021; G. Ragone *Eine empirische wende?*, cit.

⁸³ In G.P. DOLSO, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021, si lamenta il fatto che la Corte non abbia nemmeno diffuso i *curricula* degli esperti convocati. Si segnala comunque che essi risultano facilmente reperibili online.

⁸⁴ Si veda sul punto G.P. DOLSO, *Note sulla sentenza n. 164/2020 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 marzo 2021.

In data 24 giugno 2021, nell’ambito del giudizio funzionale alla verifica della legittimità costituzionale delle disposizioni inerenti all’affidamento ai sistemi sanitari regionali di una competenza esclusiva nella gestione delle misure di sicurezza private della libertà personale disposte dal giudice penale, la Corte costituzionale ha depositato l’ordinanza istruttoria n. 131 del 2021⁸⁵.

Con tale ordinanza, la Corte ha disposto il deposito, da parte del Ministro della giustizia, del Ministro della salute e del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, di relazioni funzionali a fornire alla Corte dettagliate informazioni circa le difficoltà registrate nell’applicazione concreta delle misure di sicurezza nei confronti degli autori di reato infermi di mente e socialmente pericolosi presso le Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza.

Nel disporre lo svolgimento di indagini istruttorie, la Corte ha ritenuto opportuno non procedere alla convocazione di esperti, ritenendo di fatto sufficienti le sole informazioni assunte mediante il deposito di relazioni.

Seppur sia necessario attendere la decisione del giudizio nel cui ambito è stata pronunciata l’ordinanza n. 131 del 2021, si ritiene che la contestuale convocazione di esperti sarebbe stata auspicabile anche nel caso di specie, al pari di quanto avvenuto nell’ordinanza n. 79 del 2021, per fornire alla Corte un quadro più completo della realtà fattuale sottesa alla questione da decidere.

Del resto, come si è detto, un numero così esiguo di convocazioni di esperti non permette nemmeno di immaginare una possibile prassi, seppur, alla luce delle riflessioni addotte, non vi siano ragioni per temere che la Corte non ricorra all’istituto dell’audizione di esperti anche in futuro, magari rinforzando di riflesso anche l’istituto dell’istruttoria formale.

5. Considerazioni conclusive

Come si è detto, la riforma del gennaio 2020 e la conseguente la previsione dell’istituto dell’*amicus curiae*, dell’audizione di esperti e della modifica delle norme in tema di intervento di terzi era stata proposta dalla Corte e accolta dalla dottrina come una sorta di rivoluzione nel segno di una sempre maggiore apertura della Corte alla società civile.

⁸⁵ Tale ordinanza è pronunciata nell’ambito del giudizio relativo alla legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell’art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall’art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento penale a carico di P. G., con ordinanza dell’11 maggio 2020, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell’anno 2020. Si veda anche Ufficio Stampa Corte costituzionale, *REMS, la Corte dispone un’istruttoria sulle difficoltà di applicazione delle misure di sicurezza*, Roma, 24 giugno 2021.

In realtà, come si è esposto, il cambio di passo atteso sembra, almeno per ora, non essersi verificato in modo determinante.

Ciò si desume con particolare riguardo al tema dell'intervento di terzi, per il quale la Corte si è limitata sostanzialmente a confermare il costante orientamento, secondo cui sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i soggetti titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio o già parti nel giudizio *a quo* e, seppur con prospettive più rosee, anche in tema di audizione di esperti, i quali ad oggi risultano essere stati coinvolti in sole due ipotesi.

I cambiamenti di maggiore rilievo si colgono invece con riferimento agli *amici curiae*.

Come si è visto, con la sentenza n. 278 del 2020, la Corte costituzionale ha per la prima volta ammesso in giudizio le opinioni presentate, in qualità di *amicus curiae*, dall'associazione “ItaliaStatoDiDiritto”, asserendo come esse siano idonee «ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte, anche in ragione della sua complessità»⁸⁶.

La sentenza n. 278 del 2020 è stata poi seguita dalle sentenze n. 32 e n. 46 del 2021, in cui la Corte ha ammesso nuovamente in giudizio le opinioni presentate dagli *amici curiae*.

Come si è osservato, seppur queste sole sentenze non siano sufficienti per individuare una prassi della Corte nell'ammettere e considerare i pareri degli *amici curiae*, esse costituiscono un segnale positivo della volontà della Corte di aprirsi alla società civile.

In conclusione, alla luce della prassi applicativa, è possibile asserire che l'impatto prodotto dalla riforma delle Norme Integrative del gennaio 2020 ha avuto un peso diverso a seconda degli istituti coinvolti.

In riferimento ai terzi intervenienti, le modifiche apportate si limitate a recepire le indicazioni già presenti nella giurisprudenza costituzionale, senza apportare sostanziali modifiche⁸⁷.

Quanto agli *amici curiae* e agli esperti, se nei confronti dei primi è ravvisabile quel promesso cambio di passo nel segno di una maggiore apertura della Corte alla società civile, verso i secondi si riscontra sì una labile propensione della Corte alla loro convocazione, ma non quel drastico cambiamento auspicato.

In sintesi, la riforma delle Norme Integrative del gennaio 2020 ha avuto effetti apprezzabili, seppur non si così radicali come erano stati presentati.

⁸⁶ Sent. cost. n. 278 del 2020, *Considerato in diritto*, punto 4.

⁸⁷ In merito alla natura non innovativa della riforma delle Norme Integrative, si veda, in particolare, M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 122 ss. secondo cui esse non hanno costituito una «“apertura”, inedita rispetto al passato», quanto piuttosto come un tentativo «di razionalizzazione e di maggiore strutturazione e valorizzazione del processo costituzionale».