

I 70 ANNI DELLA LEGGE N. 87 DEL 1953:
L'OCCASIONE PER UN "BILANCIO" SUL PROCESSO COSTITUZIONALE
Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"
Como, 26-27 maggio 2023
**I TERZI NEL PROCESSO COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE E
NEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA ENTI**

Sinossi
Benedetta Liberali

1. Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deliberate il 22 luglio 2021 (pubblicate in GU n. 262 del 3 novembre 2021), con cui si sono in parte rinumerate e in parte riformulate alcune disposizioni, risultano significative con specifico riferimento alla formazione o al possibile allargamento del contraddittorio nei giudizi che vedono direttamente contrapporsi Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, ossia il giudizio in via principale e il conflitto di attribuzione fra enti.

Con la modifica del 2020, infatti, gli artt. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) e 25 (*Ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*) escludevano dal richiamo puntuale all'art. 4 (*Interventi in giudizio*) il nuovo comma settimo, con cui si è specificamente definito il tipo di interesse che può rendere ammissibile la partecipazione dei terzi nel giudizio costituzionale in via incidentale come "qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio". Restava, invece, applicabile la previsione del comma sesto, che attribuiva, in generale, alla Corte la decisione sull'ammissibilità degli interventi dei terzi in giudizio.

Al contrario, nel 2021 si è operato un espresso richiamo alla previsione che specifica la tipologia di interesse del terzo, ora confluita nel comma terzo dell'art. 4, con contenuto sostanzialmente identico al precedente comma settimo: in tal modo, si è reso direttamente applicabile ai due giudizi *di e fra* parti (Stato e Regioni) quella previsione. L'art. 31 (*Norme di rinvio*) prevede, infatti, che per tali processi "si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 2 a 20", ricomprendendo l'art. 4 nella sua interezza.

2. Proprio tale specifico rinvio rinnova, dunque, gli interrogativi (ben noti) intorno al *se* e a *quali* soggetti, oltre allo Stato e alle Regioni (quali enti ricorrenti o resistenti) possano vedersi riconosciuta la qualifica di parti terze nei due giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'accostamento di questi due processi (giudizio in via principale e conflitto di attribuzione) e delle relative considerazioni si fonda sulla loro analoga natura, costantemente divisa tra la piena *disponibilità* della sottesa azione processuale da parte degli enti che ne sono titolari (oltre che delle ulteriori scelte come quella della rinuncia, dell'accettazione della rinuncia, della mancata costituzione in giudizio e della modifica o abrogazione delle disposizioni censurate) e la indiscutibile e indiscussa *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto, con conseguente divieto di acquiescenza.

Se, come è noto, la giurisprudenza costituzionale è stata ancora più ferma (rispetto al giudizio in via incidentale) nell'escludere l'ammissibilità di soggetti terzi nel giudizio in via principale, proprio in considerazione della natura di processo di parti, in relazione al conflitto di attribuzione, pur potendosi estendere analoghe considerazioni, è possibile cogliere significative aperture laddove il soggetto terzo riesca a dimostrare di essere titolare di

quell'interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, descritto all'art. 4, comma terzo, delle nuove Norme integrative.

3. In questa prospettiva, ci si intende soffermare dapprima sul giudizio in via principale per cercare di rispondere all'interrogativo di fondo circa la possibilità di individuare, effettivamente, una categoria di terzi che possano vantare un simile interesse qualificato, a partire da talune decisioni della Corte costituzionale che hanno ammesso la partecipazione di soggetti diversi dagli enti ricorrenti e resistenti.

Al riguardo, si può pensare innanzitutto alle Regioni terze (e, quindi, né ricorrenti né resistenti), che in effetti un simile interesse potrebbero avere, laddove il giudizio venga introdotto sia da un ricorso statale sia da un ricorso regionale.

3.1. Nel primo caso, l'interesse della Regione terza si fonderebbe sull'esigenza di evitare una decisione della Corte che potrebbe diventare un "precedente scomodo", sia nel caso in cui la Regione intenda approvare una disposizione analoga a quella censurata (che, dunque, rischierebbe di essere successivamente oggetto di censura da parte statale), sia nel caso in cui sia già in vigore una previsione di simile tenore (non essendo più possibile forse l'impugnazione diretta essendo spirati i relativi termini, ma forse "incoraggiandosi" eventuali sollevazioni di questioni da parte di giudici comuni, tenuto conto delle indubbie sinergie fra le vie di accesso alla Corte costituzionale).

Nel secondo caso, la posizione qualificata della Regione terza emergerebbe forse con ancora maggiore forza, considerando l'interesse a tutelare la propria sfera di competenza, al pari della Regione ricorrente, nei confronti di una legge statale ugualmente lesiva.

3.2. In ordine all'ammissibilità di un simile intervento, però, ostano obiezioni che sembrano insuperabili, se si considera che si inciderebbe sulla natura stessa del giudizio costituzionale in via principale, sul carattere discrezionale e politico della sua attivazione, sugli stessi termini perentori posti per la sua promozione e, quindi, sulle conseguenti decisioni.

Si pensi, innanzitutto, agli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione regionale direttamente impugnata dallo Stato, di analogo o identico tenore rispetto a previsioni di diverse Regioni intervenienti e alla (in)configurabilità di una estensione della stessa a queste ultime, in ragione della mancata diretta censura da parte dello Stato. Peraltro, proprio nel caso in cui a intervenire siano Regioni con leggi analoghe o identiche verrebbe ancora più a emersione la discrezionalità e la politicità della scelta di ricorso statale, di cui la Corte ha evidenziato l'eccentricità nella nota sentenza n. 107 del 2016, rivolgendo (pure in materia finanziaria, ma con considerazioni suscettibili di assumere una valenza generale) un vero e proprio monito nella direzione di un doveroso esercizio di impugnazione improntato a trasparenza e coerenza. In questa occasione, però, la Corte, rimarcando che il ricorso nel giudizio in via principale è "connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti", ha chiaramente ammesso di non avere strumento alcuno per "correggere" simili scelte di impugnazione "a macchia di leopardo" (di conseguenza non potendo sorgere alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento di mancata impugnazione riservato ad altre Regioni in capo alla Regione resistente).

4. In secondo luogo, rispetto al conflitto di attribuzione fra enti, considerando le sopra accennate maggiori "aperture" della Corte costituzionale, è possibile verificarne le ragioni,

tenendo conto sia dell'oggetto del conflitto, sia della necessità che quest'ultimo abbia (e conservi) il proprio "tono costituzionale" per giustificare il ricorso rispetto (o accanto) alla giurisdizione amministrativa.

4.1. In ordine al primo profilo, la differenza sostanziale rispetto al giudizio in via principale risiede nella circostanza che oggetto del conflitto sia un "atto concreto", suscettibile di incidere in modo diretto e immediato su diverse posizioni giuridiche soggettive non riconducibili esclusivamente in capo all'ente ricorrente.

Ciò è dimostrato dal noto intreccio che si crea fra la "giurisdizione costituzionale" e quella comune, in particolare quella amministrativa, laddove il medesimo provvedimento venga impugnato in entrambe le sedi (con correlativo rischio di esiti dei due giudizi divergenti). Proprio in tale "doppio binario" si possono ritrovare le ragioni che possono indurre ad ammettere il soggetto terzo, la cui posizione giuridica potrebbe essere direttamente e irrimediabilmente incisa dall'esito del giudizio costituzionale. Pur essendo intervenuta prima della modifica delle Norme integrative del 2020 che hanno sostanzialmente recepito la giurisprudenza consolidata intorno alla qualificazione dell'interesse che legittima i terzi all'intervento, risulta al riguardo particolarmente significativa al fine di coglierne la portata la sentenza n. 230 del 2017, relativa al noto caso del gasdotto TAP. In quella occasione la Corte ha ammesso l'intervento in giudizio della Società Trans Adriatic Pipeline AG, che era stata parte del giudizio amministrativo relativo al provvedimento di autorizzazione del Ministero dello Sviluppo economico per la costruzione dell'omonimo gasdotto. In disparte le criticità del ricorso della Regione Puglia, con esso si mirava a incidere sostanzialmente su tale provvedimento sul quale si fondava la posizione giuridica soggettiva della società, rimasta inalterata anche a seguito della definizione del giudizio amministrativo. Proprio alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che il conflitto di attribuzione "potrebbe concludersi con statuizioni suscettibili di incidere sull'atto posto a fondamento della posizione giuridica soggettiva della società interveniente, che si basa in modo immediato e diretto su tale provvedimento di autorizzazione".

4.2. D'altro canto, l'ammissibilità dei soggetti terzi che pure dimostrino un simile e qualificato interesse a essere parte del giudizio costituzionale (in pendenza o anche in assenza di un giudizio comune avente a oggetto il medesimo provvedimento) induce a interrogarsi problematicamente sulla conservazione del tono costituzionale del conflitto. Se, infatti, come noto, è possibile intravedere alcuni profili di avvicinamento fra le prestazioni di giustizia offerte dalla Corte nel conflitto di attribuzione e dal giudice amministrativo, a partire dall'oggetto e dal carattere concreti (agganciati a una concreta situazione di conflitto insorta fra le parti) dei rispettivi giudizi, questi ultimi restano pur sempre differenziati in ragione dello scopo oggettivo di tutela dell'ordinamento e, in particolare, dell'ordine costituzionale delle competenze che caratterizza il primo (in cui vengono in rilievo le attribuzioni costituzionali degli enti ricorrenti e resistenti e le disposizioni costituzionali che ne guidano la definizione). Nella risalente sentenza n. 18 del 1957 la Corte ha avuto modo di chiarire nettamente quale sia la "ragion d'essere" dei conflitti di attribuzione fra enti: essa risiede nella "necessità di comporre, attraverso il supremo organo delle garanzie costituzionali, un contrasto insorto fra enti costituzionali, definendo la sfera delle rispettive competenze: un contrasto, cioè, tra Stato e Regioni o tra Regioni, in rapporto alla sfera di attribuzioni garantita costituzionalmente a ciascuno di questi enti". Tale contrasto costituisce in definitiva "il mezzo concesso a difesa di un interesse tutto particolare, che si risolve nell'interesse al rispetto della competenza dell'ente

e, come tale, necessariamente trascende l'interesse particolare di singoli alla conservazione o alla rimozione dell'atto la cui emanazione ha dato occasione al conflitto". In tal modo, quindi, l'impugnazione dell'atto, proponendosi "lo scopo di ottenere una pronuncia dichiarativa di competenza in rapporto alla materia sulla quale l'atto ha interferito, finisce per andar ben oltre l'impugnazione del singolo atto ed involgere il titolo della funzione esercitata".

Il carattere concreto del conflitto di attribuzione fra enti e la necessità di dare risoluzione al relativo regolamento di competenza lo avvicinano, dunque, al giudizio amministrativo, dal quale resta, però, nettamente separato per la "natura costituzionale" del conflitto, con ciò contribuendo alla sua stessa delimitazione di perimetro.

5. Una ulteriore considerazione meritano, accanto ai terzi, che mirano a divenire vere e proprie parti del giudizio costituzionale, i cd. *amici curiae*, che sono pur sempre soggetti diversi da Stato e Regioni parti del giudizio costituzionale e che potrebbero essere considerati niente affatto "disinteressati" o "veri amici", se non addirittura "falsi amici" (M. MANETTI, *I "falsi amici" del Giudice costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I) della Corte.

In disparte le problematiche relative alle modalità con cui la Corte, tenuto conto dell'art. 6 (*Amici curiae*) delle Norme integrative, valuta l'ammissibilità delle opinioni scritte senza esplicitarle nei relativi decreti presidenziali pure pubblicati sul sito istituzionale, si può rilevare come la Corte non renda tendenzialmente note le posizioni ivi espresse e, laddove ammesse, non restituisca l'eventuale influenza e incidenza che le medesime opinioni possono dispiegare sul percorso argomentativo delle decisioni.

Tale "mancanza di trasparenza" (sia sulla valutazione che può condurre all'inammissibilità dell'opinione, sia sulla portata che essa dispiega una volta ammessa nel giudizio costituzionale) potrebbe ritenersi del tutto giustificata considerando l'eventuale "strumentalizzazione" che dell'istituto può essere fatto da parte degli *amici curiae*. Se da un lato le condizioni di ingresso in giudizio dettate dall'art. 6 delle Norme integrative paiono contribuire di fatto ad assorbire la richiesta di intervento dei soggetti estranei al giudizio inquadrandoli come *amici curiae* e non come terzi (che non hanno quell'interesse particolare descritto all'art. 4, comma terzo), dall'altro lato l'indicazione anche solo nella parte del *Ritenuto in fatto* delle decisioni dei contenuti delle opinioni delle formazioni sociali e dei soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi potrebbe snaturare la stessa struttura delle pronunce della Corte costituzionale e assegnare una eccessiva visibilità alle posizioni di questi "terzi" particolari. Come è stato rilevato, infatti, se pure "i giudici costituzionali [...] devono essere consapevoli dei 'problemi sociali' e delle 'aspettative dei cittadini'", "non per questo 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" (M. MANETTI, *I "falsi amici" del Giudice costituzionale*, cit.; sulla coscienza sociale, N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 2017, IV).

Al riguardo si può ricordare quanto accaduto (prima dell'introduzione del nuovo art. 6 delle Norme integrative) nel corso dell'udienza pubblica del 19 giugno 2019, relativa alla trattazione di diversi ricorsi regionali contro il decreto-legge n. 113 del 2018. In questa occasione il Presidente della Corte ha reso noto di avere ricevuto una lettera da parte del neo eletto Presidente della Regione Piemonte che comunicava di aver richiesto al proprio difensore di

presentare istanza di rinvio della trattazione del proprio ricorso, a fronte dell'insediamento della nuova Giunta, al fine di rimeditarne le ragioni. Il difensore della Regione Piemonte in udienza ha sottolineato l'inopportunità del rinvio, considerato il grado di maturazione del giudizio costituzionale in via principale e della natura sostanziale di alcuni profili di censura attinenti alla tutela di diritti fondamentali, sostenendo, dunque, la necessaria sottrazione alla disponibilità (politica) delle parti delle sorti del giudizio costituzionale: il difensore, in particolare, ha rivendicato al proposito il lavoro giuridico svolto per la stesura degli atti depositati da parte sua e del gruppo di studiosi del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Ecco che se da un lato l'istituto degli *amici curiae* è suscettibile verosimilmente di assorbire anche simili istanze (ma il profilo andrà monitorato nel corso dei prossimi anni), dall'altro lato, forse, con esso non si dovrebbe sovraccaricare eccessivamente la strutturazione delle pronunce della Corte costituzionale, ma mantenere chiaro l'obiettivo sostanziale che ha condotto alla sua introduzione, ossia l'offerta di nuove, diverse ed eterogenee argomentazioni giuridiche che, come afferma l'art. 6, portino "elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità".

6. La recente modifica delle Norme integrative, che motiva il rinnovato interesse per la figura del terzo in particolare nei giudizi fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, non pare restituirci affatto un quadro di apertura indiscriminata e inedita rispetto al passato alla cd. società civile e ai terzi (M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 2020, IV, p. 122), ma sembra offrire un elemento di maggiore razionalizzazione e strutturazione del *processo costituzionale* o, meglio, dei diversi processi costituzionali, ciascuno dei quali soddisfa esigenze obiettive di tutela costituzionale dando attuazione al principio di legalità costituzionale implicito nella stessa ricostruzione del significato della giustizia costituzionale (M. D'AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, XI, p. 490, e ID., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991, p. 292).

Con ciò si conferma quanto già rilevato circa i limiti del sindacato costituzionale, che non è affatto un'attività libera quanto al *se*, su *cosa* e *quando* decidere, bensì un'attività complessa e legata a una serie di regole processuali che, sebbene frutto della stessa giurisprudenza della Corte, devono pur sempre essere osservate, confermando la natura giurisdizionale della stessa oltre che, naturalmente, la propria piena legittimazione (R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale dopo la "svolta" degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a. cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, 2011, p. 331 s.).

Tenendo conto delle caratteristiche proprie che accomunano il giudizio in via principale e il conflitto di attribuzione fra enti, sembra necessario inserire queste considerazioni nel più ampio contesto che comprende anche i poteri istruttori della Corte arricchiti dalla possibilità di "chiamare" ulteriori soggetti estranei al processo costituzionale come gli esperti di cui al nuovo art. 17 (*Esperti*) delle Norme integrative.

Con tale strumento è possibile, di fatto, introdurre nel giudizio di parti elementi e argomenti "esterni". Ciò, se porta con sé tutta una serie di ulteriori criticità che attengono preliminarmente alla loro stessa identificazione come tali e successivamente alla scelta di quali domande porre e di come porle, oltre al *se* e come tenere conto e rendere conto delle conseguenti risposte nelle motivazioni delle pronunce della Corte, sembra concretizzare quella che è stata definita una "necessità di una scelta coraggiosa e di principio, nel senso dell'apertura

del contraddittorio a forme di acquisizione di dati diversi da quelli forniti liberamente dalle parti, e ricercate d'ufficio" (N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, p. 16), che acquista certamente una "coloritura" differente se si considera, ancora una volta, la specifica natura di processo *di e fra* parti che caratterizza sia il giudizio in via principale sia il conflitto di attribuzione fra enti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI PRINCIPALI

- ANGIOLINI V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998.
- BIONDI F., *Il processo costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2020, IV.
- CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna 2020.
- CECCHETTI M., *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *I ricorsi in via principale*, Milano 2011.
- COSTANZO P., *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Giurcost.org*, 2019, I.
- D'AMICO M., *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, XI-XII.
- D'AMICO M., *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, XI.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991.
- D'AMICO M., *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, V.
- D'AMICO M., *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, 2020, IV.
- DAL CANTO F., *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Giurcost.org*, 2020, II.
- GROPPI T., *Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale del XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2019, II.
- LIBERALI B., *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 2022.
- LUCIANI M., *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, II.
- MANETTI M., *I "falsi amici" del Giudice costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I.
- MARONE F., *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011.
- MEZZANOTTE C., *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972.
- PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005.
- ROMBOLI R., *Il diritto processuale costituzionale dopo la "svolta" degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a. cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, 2011.
- ROSSI E., *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, III.
- VUOLO A., *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, 2020, XVI.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, Milano, 1989.
- ZAGREBELSKY G., *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990.
- ZANON N., *La giustizia costituzionale e i suoi «utenti»*, in PASQUINO P – RANDAZZO B. (a cura di) *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Milano, 2006.
- ZANON N., *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018.
- ZANON N., *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 2017, IV.