

Processo costituzionale ed emergenza pandemica

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La Corte e il suo funzionamento: le misure emergenziali; 3. La prima fase: l'insorgere della pandemia e le (timide) aperture alla trasmissione telematica degli atti processuali; 4. La seconda fase: la novità dell'udienza pubblica da remoto; 5. La terza fase: le dirette *streaming*; 6. Ciò che resta dopo l'emergenza: il processo costituzionale telematico; 7. L'uso del potere di sospensiva nel giudizio in via principale; 8. Note conclusive.

1. Premessa

Dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio del 2020, con la quale è stata adottata la «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»¹, un tumultuoso susseguirsi di provvedimenti emergenziali ha progressivamente inondato tutti gli spazi della vita pubblica e privata, suscitando una serie di interrogativi circa le fonti utilizzate, l'organizzazione dei rapporti tra i poteri dello Stato, il riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo e, sullo sfondo, il difficile bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse della collettività e la garanzia dei diritti fondamentali della persona².

In questo scenario, di particolare interesse si rivela lo studio delle modalità attraverso le quali i diversi organi costituzionali hanno declinato il proprio funzionamento e i propri poteri per far fronte alle molteplici difficoltà poste dall'emergenza pandemica. Tali comportamenti, in alcuni casi,

¹ La delibera è stata pubblicata nella G.U., Serie generale, n. 26 del 1° febbraio 2020. Dell'esigenza di risalire la «catena normativa» riferisce M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020. Sul tema, cfr., *ex aliis*, A. RUGGERI, *Il Coronavirus, la sofferza tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 6 aprile 2020, in cui si parla di «crisi che, ormai in modo endemico, affligge il sistema delle fonti»; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, in cui le modalità di produzione del diritto in tempo di pandemia vengono descritte in termini di «frammentazione, asistematicità, conflitto»; E. C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2021; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021.

² Sui diversi aspetti, si vedano i numerosi contributi pubblicati nell'*Osservatorio sull'emergenza Covid-19*, in www.federalismi.it; sul *Forum "Emergenza Covid-19"*, in *Osservatorio costituzionale*; sul *Forum. La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Diritti regionali*; sull'*Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal - Rivista di Biodiritto*; in *Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus*, in *Nomos*; nel *Dossier Covid-19*, in *Astrid*.

sembrano ascrivibili al novero delle prassi³, categoria che consente di descrivere il diritto come fenomeno⁴, raffigurandone un suo andamento, senza tuttavia impegnarsi in operazioni conformative⁵. La prassi costituzionale è, dunque, «potere *in atto*, letto tuttavia in un'ottica sequenziale, prospettica, che consideri quel tradursi in atti di esercizio non come una somma di eventi individuali di concretizzazione, bensì come processo, fatto seriale, da comprendere solo alla luce del collegamento che si instaura fra i singoli eventi che individualmente lo compongono»⁶.

Il tempo dell'emergenza pandemica, benché ontologicamente provvisorio e limitato⁷, ha fatto sì che gli organi costituzionali riarticolarono le proprie attribuzioni e, allo stesso tempo, introducessero novità di rilievo destinate, in qualche caso, a divenire permanenti. La «realità costituzionale»⁸ si è così riempita di nuove prassi, che, non esenti da criticità, hanno interessato il campo degli studi costituzionalistici, tradizionalmente attenti proprio «alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e dai titolari degli organi costituzionali in particolare»⁹.

Lo spazio di questo contributo è dedicato specificamente alla Corte costituzionale¹⁰. Vengono esaminate le misure adottate dalla Corte per la disciplina dello svolgimento dei suoi giudizi nella fase emergenziale, così da garantire il funzionamento dell'organo e il tempestivo esercizio della giustizia costituzionale. Se ne propone una periodizzazione, attraverso la quale è possibile riflettere sull'uso che il Giudice delle leggi ha fatto dei nuovi strumenti processuali inseriti nella cornice

³ Per una precisazione di carattere terminologico, cfr. G. U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4, anno XXVIII, 504-505; nonché, già ID., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, in cui si legge che «prassi sta a designare tutto ciò che accade secondo una certa regolarità e costanza», 147.

⁴ In tal senso, si v. G. U. RESCIGNO, *Ripensando alle consuetudini*, in G. MOR (a cura di), *Norme della correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, 34.

⁵ C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali. Vol. I*, Napoli, 1992, 195.

⁶ P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012, 50. Sulla prassi, quale «sequela concatenata», cfr. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 11.

⁷ Sull'equazione emergenza/provisorietà, quale «fattore irrinunciabile» di conservazione del sistema, si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro. L'emergenza stabilizzata*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006, 661.

⁸ Su tale concetto, cfr. G. DEMURO, *Gli organi di Governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014.

⁹ L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, 1997, 244.

¹⁰ Alcune osservazioni sul tema sono riprese e rielaborate a partire da M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in *federalismi.it*, n. 18/2020.

ordinaria del giudizio costituzionale¹¹. Alcuni di questi, come si dirà in seguito, hanno già trovato una collocazione formale e permanente nel giudizio dinanzi alla Corte: il 3 dicembre del 2021 ha preso avvio il processo costituzionale telematico, in virtù di una modifica organica delle Norme integrative. L'attenzione è poi dedicata a una peculiarità funzionale emersa in pandemia, ossia l'uso del potere di sospensiva nel giudizio in via principale.

2. La Corte e il suo funzionamento: le misure emergenziali

Nel corso della fase emergenziale, la Corte costituzionale, «nell'esercizio della propria autonomia e tenuto conto della specificità dei procedimenti che si svolgono innanzi ad essa»¹², ha adottato una serie di misure che hanno introdotto istituti «piuttosto eccentrici»¹³ rispetto all'impianto tradizionale del processo costituzionale e che, solo apparentemente stringate, hanno disciplinato in modo organico i giudizi costituzionali: dallo svolgimento dei lavori alle modalità di trasmissione degli atti processuali, fino alla previsione di ulteriori misure organizzative.

Queste misure si inseriscono nel quadro più ampio di quei provvedimenti che hanno ridefinito la cornice di regole entro cui si sono celebrati tutti i giudizi davanti alla giurisdizione ordinaria e dinanzi alle giurisdizioni speciali¹⁴, favorendo il ricorso agli strumenti telematici per contrastare il propagarsi dell'epidemia. La ragion d'essere di questi interventi è, infatti, sostanzialmente la medesima: evitare gli assembramenti negli uffici giudiziari e i contatti ravvicinati tra le persone (per garantire il necessario distanziamento fisico) e, allo stesso tempo, contenere gli effetti negativi dell'emergenza sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, garantendone la continuità e l'effettività¹⁵. Nel perseguimento di questo scopo, in una prima fase, queste disposizioni emergenziali hanno previsto la sospensione dei termini processuali e il rinvio delle udienze (seppur

¹¹ In una prospettiva più ampia, sul rapporto tra diritto processuale costituzionale e prassi, si v. A. MORRONE, *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 499 e ss.

¹² Così si legge già nel provvedimento, rubricato «Misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19», adottato il 12 marzo del 2020.

¹³ F. DAL CANTO, *Il sistema giustizia alla prova dell'emergenza pandemica, tra forme e sostanza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2021, 129.

¹⁴ Sulla giustizia come oggetto dei provvedimenti emergenziali, si v. F. DAL CANTO, *Il sistema giustizia alla prova dell'emergenza pandemica, tra forme e sostanza*, cit., 110, secondo il quale «la pandemia ha ridisegnato le forme della giustizia», 110; nonché, L. MADAU, *La magistratura e la Corte costituzionale di fronte all'emergenza sanitaria*, in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI (a cura di), *Coronavirus e Costituzione. Una integrazione al manuale di diritto costituzionale*, Pisa, 2020, 165 e ss.

¹⁵ Per una ricognizione di questi provvedimenti, con particolare riguardo ai profili di «dematerializzazione», tra i primi, si v. F. DONATI, *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in *Consulta OnLine*, 17 aprile 2020.

con una serie di rilevanti eccezioni), hanno disciplinato le modalità di svolgimento delle stesse, la previsione di distinti regimi processuali e nuove forme di deposito telematico di atti e documenti¹⁶. Nella seconda fase dell'emergenza, sono stati potenziati gli strumenti del processo telematico e sono state consentite in larga misura le attività giudiziarie da remoto, così da limitare le conseguenze negative del differimento delle attività processuali sulla tutela dei diritti a causa del potenziale decorso dei termini processuali¹⁷. È stato previsto, inoltre, che l'accesso agli uffici giudiziari fosse subordinato al possesso del *green pass*¹⁸.

Per ciò che attiene ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, è la disciplina del processo amministrativo a rappresentare, almeno in via potenziale, un necessario modello di riferimento: ciò in virtù del rinvio operato dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, in quanto applicabili, per la disciplina dei procedimenti davanti alla Corte costituzionale¹⁹. La Corte, tradizionalmente, attribuisce a questo regolamento un ruolo solo sussidiario, integrativo delle proprie disposizioni normative interne²⁰ e cedevole rispetto alla regolazione dettata specificamente per il giudizio costituzionale²¹. Da sempre, infatti, il Giudice delle leggi ne valorizza i caratteri distintivi, così da ribadire il proprio ruolo di unico gestore del

¹⁶ Tra i primi provvedimenti, si v. il d.l. n. 18 del 2020, che, nel Titolo V, prevedeva «Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del COVID-19», all'interno del quale l'articolo 83 conteneva «Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare».

¹⁷ Da ultimo, si consideri, ad esempio, il d.l. n. 137 del 2020, che, ex articolo 23, ha introdotto nuove disposizioni volte a disciplinare lo svolgimento dei procedimenti giurisdizionali, nel settore civile e nel settore penale. Queste misure saranno efficaci sino al 31 dicembre del 2020, così come previsto dal d.l. 105 del 2021, ex articolo 7.

¹⁸ Così ex d.l. n. 127 del 2021, articolo 2, laddove si prevede che, a partire dal 15 ottobre e fino al 31 dicembre 2021, tutti i magistrati, ordinari e onorari, amministrativi, contabili e militari nonché tutti i componenti delle commissioni tributarie, non possano accedere agli uffici giudiziari, ove svolgono la loro attività lavorativa, se non possiedono e, su richiesta, non esibiscono la certificazione verde COVID-19.

¹⁹ Su questo aspetto, quale ipotesi di incidenza «debole» del processo amministrativo sul processo costituzionale, cfr. N. PIGNATELLI, *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2018, *passim*.

²⁰ Il potere di auto-regolamentazione della Corte costituzionale si rinviene negli articoli 14 e 22 della legge n. 87 del 1953. Sul fondamento e sui limiti del potere regolamentare della Corte, P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario), in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 35 e ss.; più di recente, diffusamente, G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P. P. SABATELLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002; nonché, anche per i riferimenti giurisprudenziali proposti, A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Milano, 2019, 34-40.

²¹ In questo senso, già Corte costituzionale, sent. n. 179 del 1987, punto 2 del considerato in diritto, in cui si legge che «il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale».

processo e della sua disciplina²². Questo appare tanto più evidente se si considera come la stessa Corte enfatizzi la portata dell'inciso «in quanto applicabili», contenuto nell'articolo 22, effettuando una sorta di giudizio di applicabilità, fondato sulla comparazione tra la struttura del processo amministrativo e quella del processo costituzionale²³. Si aggiunga, infine, che vi è concordia nel ritenere che il rinvio in questione sia «mobile»²⁴, ossia riguardante tutte le norme che discendono dalla fonte anche per effetto delle modifiche che la riguardano. Al processo costituzionale, dunque, sarebbe applicabile il Codice del processo amministrativo (approvato dal decreto legislativo n. 104 del 2010, in attuazione delle delega conferita al governo dalla legge n. 69 del 2009 per il riordino del processo amministrativo)²⁵ e, dal 2017, il processo amministrativo telematico²⁶, seppur nei limiti di compatibilità²⁷. In questa fase temporale, dal suddetto rinvio dovrebbe discendere l'applicazione della disciplina emergenziale del processo amministrativo. Come anticipato, tuttavia, la Corte ha adottato una serie di misure volte a disciplinare in autonomia la propria attività nella fase dell'emergenza²⁸.

²² Sulla «straordinarietà» di un giudice che fissa le regole del proprio processo, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1974, 236. Sul punto, cfr. D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 2033 e ss., laddove evidenzia la correlazione tra indipendenza e autonomia, «nel senso di “darsi norma”».

²³ E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 302. Di tenore analogo, anche, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 24, in cui si legge che «sono proprio le norme del regolamento sul Consiglio di Stato ad essere in posizione subordinata rispetto alle N.I., poiché possono avere vigenza nel processo costituzionale, in quanto la Corte non le abbia ritenute inapplicabili, emanando, mediante le N.I., delle disposizioni incompatibili con esse».

²⁴ La Corte qualifica espressamente il rinvio come «dinamico». Così in Corte costituzionale, sentt. nn. 161 del 2012 e 222 del 2013.

²⁵ Corte costituzionale, sent. n. 144 del 2015, punto 4 del considerato in diritto. Il codice del processo amministrativo è stato aggiornato, da ultimo, con le modifiche apportate dal d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120 del 2020.

²⁶ Il d.l. n. 168 del 2016, rubricato «Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la Giustizia amministrativa», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 197 del 2016, ha novellato l'articolo 13 delle disposizioni attuative del codice del processo amministrativo, prevedendo che un decreto del presidente del consiglio dei ministri dovesse stabilire le regole tecnico-operative del processo amministrativo telematico. Il d.p.c.m. è stato adottato il 16 aprile del 2016 (decreto n. 40 del 2016). Dal primo gennaio del 2017, il processo amministrativo telematico è divenuto obbligatorio.

²⁷ In chiave critica, a causa delle diverse fattispecie regolate e del diverso grado di avanzamento del processo telematico, P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, cit., 158.

²⁸ Per una disamina complessiva della *ratio* sottesa alle misure adottate, si v. R. CONTI (intervista a cura di), *La Corte costituzionale non si ferma davanti all'emergenza, questo è il tempo della collaborazione tra istituzioni. Emergenza COVID-19. Intervista alla presidente della Consulta Marta Cartabia*, in www.giustiziainsieme.it, 27 marzo 2020. Da ultimo, si v. la Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, spec. par. 1, intitolato «La Corte «aperta», vista al tempo del Covid-19», in www.cortecostituzionale.it.

La tempestività e la flessibilità con cui sono stati affrontati gli aspetti cruciali del processo costituzionale dimostrano la volontà del Giudice delle leggi di contemperare l'effettività della giustizia costituzionale con le esigenze sanitarie²⁹. Queste misure valgono, in maniera indifferenziata, per tutte le tipologie di giudizio, senza forse tenere in adeguata considerazione la pluralità delle strutture processuali che corrispondono alle diverse articolazioni funzionali della Corte³⁰.

Per ciò che attiene alla forma di questi provvedimenti, gli stessi sono stati adottati, per lo più³¹, con decreto presidenziale, su conforme avviso espresso dal Collegio. L'esercizio di questo potere, previsto dall'articolo 18, comma 2, della legge n. 87 del 1953³², ha suscitato una serie di osservazioni: in quanto atti presidenziali monocratici, questi decreti non costituirebbero esercizio del potere specificamente attribuito alla Corte dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 di dettare norme integrative che disciplinano i suoi procedimenti³³; conseguentemente, sarebbe stato forse più appropriato intervenire con lo strumento della delibera collegiale per introdurre una disciplina che, pur se necessitata dall'emergenza pandemica, è derogatoria rispetto a quanto contenuto nelle Norme integrative³⁴.

A quasi due anni dell'insorgere della pandemia, sono dieci i provvedimenti adottati dalla Corte. Nel tentarne una classificazione, potrebbero essere individuate tre fasi, sostanzialmente corrispondenti all'incedere oscillatorio della pandemia, tra gravità e tregua apparente.

3. La prima fase: l'insorgere della pandemia e le (timide) aperture in favore della trasmissione telematica degli atti processuali

²⁹ Anche altri sistemi di giustizia costituzionale sono stati caratterizzati da provvedimenti analoghi. Nel caso del *Conseil constitutionnel*, è stata adottata una legge organica. Sul punto, criticamente, cfr., P. COSTANZO, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, in Consulta OnLine, n. 1/2020, 17 aprile 2020. In prospettiva comparata, si v. L. GIACOMELLI, E. LAMARQUE, *The Italian Constitutional Court and the Pandemic. A National and Comparative Perspective*, in E. HONDIUS, M. SANTOS SILVA, C. WENDEHORST, P. CODERCH, A. NICOLUSSI, F. ZOLL (a cura di), *Coronavirus and the Law in Europe*, in Intersentia online, 2020.

³⁰ N. PIGNATELLI, *Le reciproche incidenze tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze delle giustizia costituzionale*, Torino, 2008, 22 e ss.

³¹ Solo il decreto del 9 marzo del 2020 è stato approvato con una delibera collegiale.

³² Cfr. articolo 6-bis del Regolamento generale della Corte costituzionale. In materia, con specifico riferimento al periodo di emergenza sanitaria, cfr. G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2020, 59-62.

³³ In questi termini si esprime A. CERRI, *Il processo costituzionale nell'emergenza del Coronavirus*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, in cui si legge di un «un potere ancora tutto da qualificare», 2304.

³⁴ Così R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in Consulta Online, n. 3/2020, 529-530.

Alla prima fase, quella di insorgenza della pandemia, sembrano potersi ascrivere i provvedimenti del 9, del 12 e del 23 marzo del 2020³⁵.

Facendo proprio lo spirito dei provvedimenti assunti dal Governo, in data 9 marzo, il Giudice costituzionale ha deliberato di rinviare a nuovo ruolo le cause fissate per le udienze pubbliche del mese di marzo 2020, nonché la prima convocazione di esperti di chiara fama, che era prevista per il 23 marzo³⁶, riservandosi poi la facoltà di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dagli strumenti tecnologici e con l'obiettivo di assicurare il pieno svolgimento della propria attività.

Con il provvedimento del 12 marzo, la Corte ha ammesso, in via temporanea e in deroga agli articoli 6 e 10 delle Norme integrative, il deposito di atti e memorie anche mediante invio in formato elettronico, a mezzo di posta elettronica certificata. La misura ha tuttavia espressamente escluso che tale possibilità potesse estendersi agli atti di promovimento di nuovi giudizi, per i quali, invece, restavano ferme le regole ordinarie, probabilmente in ragione della maggiore delicatezza degli adempimenti introduttivi del processo costituzionale³⁷. L'autorizzazione espressa alla trasmissione telematica degli atti appariva necessaria, in quanto il rinvio all'articolo 3 del d.l. n. 11 del 2020 (disciplinante l'amministrazione della giustizia amministrativa nella primissima fase dell'emergenza), contenuto nel provvedimento della Corte, non avrebbe potuto automaticamente sortire l'effetto di consentire l'invio telematico, in considerazione della diversità delle fattispecie regolate e del consistente divario concernente il grado di avanzamento della telematizzazione del

³⁵ Questi provvedimenti, così come quelli successivi, sono stati accompagnati da comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale della Corte costituzionale. In questi casi, l'utilizzo del comunicato è uno strumento idoneo al perseguimento dello scopo: la massima pubblicità e intellegibilità delle misure adottate. Maggiori perplessità suscita, invece, l'uso del comunicato stampa quale strumento per anticipare all'opinione pubblica gli esiti di pronunce che vengono poi depositate a distanza di tempo. Sul punto, già, F. RIGANO, *Sulla "divulgazione" del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 208 e ss.; S. PANIZZA, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 27; C. TOMBA, *Brevi considerazioni sulla redazione delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017, 251; 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*, n. 2/2018, 252.

³⁶ L'audizione si è poi tenuta nella camera di consiglio del 27 maggio 2020.

³⁷ Così P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, cit., 158, che, peraltro, ricorda che, secondo l'articolo 28 delle Norme integrative, per il deposito dei ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzioni può essere utilizzato solo il servizio postale.

processo costituzionale e di quello amministrativo³⁸. Nel comunicato stampa che ha accompagnato la misura, la Corte ha annunciato l'attivazione di uno specifico indirizzo pec limitato alla trasmissione degli atti endoprocessuali che, come specificato, si aggiunge (e, dunque, non si sostituisce) alle modalità ordinarie, ossia il deposito cartaceo e l'invio a mezzo posta.

Il 23 marzo, la Presidente ha adottato un nuovo provvedimento, con cui sono state previste ulteriori misure, innovando, per la prima volta e in maniera incisiva, lo svolgimento dei lavori della Corte. In primo luogo, è stata prevista la possibilità, per i giudici, di prendere parte alle camere di consiglio anche mediante collegamento da remoto, modalità che, invero, non sembra destare particolare perplessità qualora gli strumenti telematici utilizzati siano in grado di garantire la collegialità della deliberazione, disciplinata in maniera rigorosa dalla normativa di riferimento³⁹, e la segretezza e la riservatezza delle comunicazioni rese⁴⁰. In secondo luogo, il provvedimento del 24 marzo ha disposto il rinvio di tutti i giudizi per i quali risultava già fissata la trattazione in udienza pubblica fino alla fine dell'emergenza, salvo che fossero le parti stesse a chiedere il passaggio in decisione della causa (sulla base dei soli atti depositati e senza discussione orale). In questa fase, dunque, la Corte ha preferito rinviare le udienze pubbliche, sulla falsariga di quanto deciso per le altre giurisdizioni, riservando, tuttavia, uno spazio di non poco rilievo in favore delle parti nella scelta relativa al rito. Qualora le parti avessero scelto il passaggio in decisione, infatti, avrebbero dovuto farne richiesta per iscritto alla Cancelleria, anche mediante invio di pec, entro un termine, espressamente qualificato come perentorio, di sei giorni liberi prima dell'udienza. Entro il medesimo termine, per garantire una maggiore partecipazione, seppur in forma scritta, le parti avrebbero potuto depositare brevi note⁴¹. In generale, il ruolo riconosciuto alle parti⁴² nei

³⁸ Già nel provvedimento del 12 marzo, invero, la Corte, richiamando espressamente l'esercizio della propria autonomia e la specificità dei procedimenti che si svolgono innanzi ad essa, si riservava la possibilità di adottare ulteriori misure e di valutare l'applicabilità al processo costituzionale di quanto previsto, in materia di giustizia amministrativa, dal d.l. n. 11 del 2020, rubricato «Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria».

³⁹ Articolo 16 della legge n. 87 del 1957, così come rafforzato dall'articolo 17 delle Norme integrative. Sul punto, cfr. A. RAUTI, *Le nuove "norme integrative" della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in Forum di quaderni costituzionali; P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 10 luglio 2009; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale ed il principio di collegialità*, in www.federalismi.it, n. 12/2016.

⁴⁰ Per gli aspetti problematici legati a questa possibilità, cfr. S. M. LIVI, *Raccolta di idee sulla camera di consiglio a distanza: le opinioni di magistrati, avvocati ed accademici*, in Archivio Penale, n. 1/2020.

⁴¹ Come dimostra la prassi applicativa, le parti si sono avvalse in molti casi di questa facoltà di pervenire subito alla camera di consiglio, rinunciando alla discussione orale. Ciò sembra confermare la natura sostanzialmente cartolare dei giudizi dinanzi alla Corte.

provvedimenti emergenziali della Corte si rivela particolarmente apprezzabile, così da superare le obiezioni che l'assenza coatta di un contraddittorio orale ha generato in altri processi⁴³. Infine, il provvedimento riconosceva alla Presidente, sentito il Collegio, la possibilità di trattare immediatamente in udienza pubblica, con modalità da definirsi, eventuali questioni di eccezionale gravità e urgenza⁴⁴. Non è agevole immaginare situazioni di tale tipo, in considerazione delle caratteristiche e dei tempi dei giudizi costituzionali. Probabilmente, la misura, che non ha trovato applicazione, era stata pensata per eventuali controversie istituzionali di particolare rilievo, plausibilmente generate dalla sovrapposizione di competenze e di atti diversi adottati da organi ed enti diversi nel corso della crisi sanitaria. Era stato ipotizzato, inoltre, un parallelismo tra la nozione di «eccezionale gravità e urgenza» richiamata da questo provvedimento e le «gravi ragioni» alle quali l'articolo 40 della legge n. 87 del 1953, integrato dall'articolo 26 delle Norme integrative, subordina l'esercizio del potere cautelare della Corte in sede di conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni⁴⁵. Tale ipotesi, tuttavia, non è apparsa praticabile. La pandemia ha invece rappresentato lo scenario ideale per la prima storica applicazione del potere di sospensiva delle leggi da quando, nel 2003, lo stesso è stato introdotto nei giudizi in via principale⁴⁶: un precedente che appare foriero del consolidamento di nuove prassi in capo alla Corte costituzionale.

4. La seconda fase: la novità dell'udienza pubblica da remoto

⁴² Sulla nozione di parte nei provvedimenti emergenziali della Corte, in chiave critica, si v. R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., 540.

⁴³ Si pensi al “procedimento cartolare coatto” di cui all'articolo 84, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, per il quale le controversie amministrative originariamente fissate per la trattazione in udienza nel periodo emergenziale passavano obbligatoriamente e direttamente in decisione, sulla sola base degli atti difensivi scritti già depositati e senza il contraddittorio orale tra le parti. Sul tema, cfr. I. LAGROTTA, *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità. (a margine delle ordinanze del C.d.S. del 21 aprile 2020, Sez. VI, nn. 2538 e 2539/2020)*, in Osservatorio emergenza Covid-19, in federalismi.it, 13 maggio 2020; nonché, C. SIMONETTI, *L'illegittimità del “contraddittorio cartolare coatto” di cui all'art. 84, comma 5, D.L. n. 18/2020. Nota a Consiglio di Stato, Sezione sesta, Ordinanza 21 aprile 2020, n. 2539*, in ildirittoamministrativo.it; F. SAIITA, *Da Palazzo Spada un ragionevole no al “contraddittorio cartolare coatto” in sede cautelare. Ma il successivo intervento legislativo sembra configurare un'oralità...a discrezione del presidente del collegio*, in Osservatorio emergenza Covid-19, in federalismi.it, 5 maggio 2020.

⁴⁴ Questa disposizione è ripresa nel provvedimento del 20 aprile, punto 1, lett. e).

⁴⁵ Per un approfondimento di questo parallelismo e le perplessità già rilevate, sia consentito rinviare a M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in federalismi.it, n. 18/2020, 352-253.

⁴⁶ Su cui, cfr. infra.

Della seconda fase, corrispondente a un graduale miglioramento del contesto epidemiologico sul territorio nazionale, fanno parte tre provvedimenti adottati, rispettivamente, in data 20 aprile, 8 e 23 giugno del 2020.

Con il provvedimento del 20 aprile, la Corte ha deciso di porre fine al rinvio delle udienze. Le modalità prospettate per lo svolgimento dei giudizi erano due: in via generale, si prevedeva che tutte le questioni fissate per la trattazione in udienza pubblica passassero direttamente in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale e sulla base degli atti depositati⁴⁷; in alternativa, su richiesta di almeno una delle parti, l'udienza pubblica si sarebbe svolta con collegamento da remoto, secondo modalità operative da comunicare alle parti. La richiesta, da produrre per iscritto, doveva essere fatta pervenire alla Cancelleria e a tutte le parti del giudizio, entro il termine perentorio di dieci giorni liberi prima dell'udienza⁴⁸.

È questa seconda modalità di trattazione a suscitare particolare interesse. Nel processo costituzionale debuttava, infatti, l'udienza pubblica da remoto, tramite strumenti di videoconferenza. Un debutto assoluto, se si considera che il giudizio dinanzi alla Corte non conosce forme di svolgimento dei propri lavori di questo genere, a differenza di altre giurisdizioni⁴⁹. In assenza di pubblico, la pubblicità della seduta restava assicurata dalla verbalizzazione a cura del cancelliere e da una registrazione e successiva pubblicazione delle registrazioni nel sito della Corte costituzionale⁵⁰.

Il ripristino dell'apertura al pubblico delle udienze veniva stabilito con il decreto dell'8 giugno, che, a partire dal 9 giugno, ne prevedeva la possibile partecipazione, nel numero massimo di 24 persone, così rispondendo all'esigenza di evitare assembramenti.

Con il provvedimento del 23 giugno del 2020, la Corte ha manifestato la sua volontà di tornare alla normalità, ripristinando il processo costituzionale nelle sue forme ordinarie, senza conservare

⁴⁷ Le parti, come nel provvedimento precedente, hanno la possibilità di depositare brevi note entro il termine perentorio di sei giorni liberi prima della data dell'udienza. Ciò è previsto anche nel provvedimento del 20 aprile, punto 1, lett. c).

⁴⁸ La prima udienza pubblica, in collegamento da remoto ai sensi del punto 1, lett. d), del decreto presidenziale del 20 aprile 2020, si è svolta il 5 maggio 2020 (ordd. nn. 144/2019 e 27 maggio 2019).

⁴⁹ Si pensi, a livello esemplificativo, alla partecipazione a distanza del detenuto nel processo penale. Su cui, anche nella fase dell'emergenza, A. ZAMPAGLIONE, L. FORTE, *La partecipazione a distanza all'epoca del coronavirus: tra contrazione del diritto di difesa materiale e esigenze di accertamento*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2020, 9 aprile 2020.

⁵⁰ Se si allarga lo sguardo oltreoceano, è interessante evidenziare che la Corte Suprema Americana ha invece introdotto la *telephone conference*, che rende possibile seguire "in diretta" i lavori della Corte, attraverso uno *streaming* accessibile a un pubblico molto vasto. Sul punto, P. MAGARÒ, *La Corte suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del Covid-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 20 aprile 2020.

nemmeno le virtuose novità riguardanti la trasmissione telematica degli atti processuali. Veniva stabilito che, a partire dal 1° luglio, il deposito di tutti gli atti si sarebbe dovuto realizzare secondo le modalità ordinarie, quindi, così come stabilito dalle Norme integrative, presso la cancelleria della Corte e in formato cartaceo. Veniva ripristinata anche l'udienza pubblica "in presenza", con la partecipazione anche del pubblico, seppur con limitazioni di ordine quantitativo e procedurale.

In questa fase, dunque, l'aspetto più rilevante è costituito dall'introduzione, seppur temporanea, dell'udienza pubblica da remoto. Preme precisare che, nei giudizi costituzionali, la regola dovrebbe essere rappresentata, almeno in teoria, proprio dall'udienza pubblica. Solo in via eccezionale, qualora la pubblicità possa nuocere alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico o alla morale, o nel caso in cui, da parte del pubblico, avvengano manifestazioni che possano turbare la serenità, il Presidente può disporre che l'udienza si svolga a porte chiuse⁵¹. Ad oggi, anche e soprattutto per ragioni di economia processuale, è sempre più usuale che i giudizi si svolgano in camera di consiglio⁵². Stante il carattere sostanzialmente documentale del processo costituzionale, l'udienza pubblica, in numerosi casi, rivestirebbe di fatto solo un carattere rituale; non si tratterebbe, secondo alcuni, di «una vera discussione»; «insomma, la parte orale non serve a capire la questione. È un rito»⁵³. Questa prospettiva, tuttavia, non pare potersi assolutizzare, in considerazione del rilievo pubblico di numerose questioni poste alla Corte, per le quali l'udienza pubblica costituisce un momento di confronto quantomeno auspicabile, per garantire l'esigenza di ampia pubblicità degli

⁵¹ Così l'articolo 15 della legge n. 87 del 1953. Sul rapporto tra udienza pubblica e camera di consiglio, come rapporto tra regola ed eccezione, si v. R. ROMBOLI, *Le ipotesi di convocazione della Corte costituzionale in Camera di consiglio*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 612. Per la disamina della disciplina completa, si v. articolo 9 delle Norme integrative, così come novellate nel 2008. All'articolo 9, infatti, rinvia l'articolo 23 per il giudizio in via principale, l'articolo 24 per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e l'articolo 25 per il conflitto di attribuzione tra enti. Regole particolari valgono invece per il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo.

⁵² Per una ricognizione statistica, si v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 71 e ss.; nonché, S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 1 e ss.,

⁵³ Così S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 25, nella parte in cui si legge che «le udienze pubbliche sono pressoché inutili. Il relatore legge spesso la parte in fatto della ricerca (la documentazione preparata dall'assistente), nella stessa versione o in versione breve. Gli avvocati delle parti ripetono quanto hanno scritto, in qualche caso soltanto aggiungendo dettagli o replicando a punti scritti dell'altra parte. Il tono degli avvocati è noioso, con rare eccezioni. Nessuna domanda da parte dei giudici. Non una vera discussione. Insomma, la parte orale non serve a capire la questione. È un rito». Sulla partecipazione all'udienza pubblica, ma con deposito di memorie scritte, per evitare i rischi di un «ingolfamento» del processo, con ricadute sulla funzionalità e sui tempi dello stesso, si v. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, cit., 33.

atti⁵⁴ e dei dibattiti giudiziari costituzionali⁵⁵; e, soprattutto, in considerazione delle recenti tendenze della Corte in tema di “apertura” del giudizio costituzionale alla società civile⁵⁶ e di maggiore garanzia della difesa⁵⁷ e del contraddittorio tra le parti⁵⁸, anche nella forma della difesa «orale»⁵⁹.

Lo svolgimento dell’udienza pubblica da remoto appare funzionale a rispondere all’esigenza, sorta con l’emergenza pandemica, di garantire il distanziamento. In tempi “ordinari”, invece, il collegamento da remoto rivelerebbe una minore adeguatezza nell’assicurare «l’interlocuzione e il confronto dialettico tra le parti e la collettività»⁶⁰. Svilirebbe, inoltre, il peso di un collegio, peraltro numericamente ridotto e che si riunisce non con cadenza quotidiana, che riveste non solo un ruolo giurisdizionale, ma anche istituzionale e simbolico (quest’ultimo potenziato proprio dalla presenza di uno spazio fisico che accoglie i giudici a garanzia della prevalenza della Carta costituzionale). Di questo strumento si auspica, dunque, un uso limitato, quale misura integrativa e sussidiaria, cui far ricorso in casi particolari e ben delimitati anche dopo la cessazione della fase dell’emergenza⁶¹.

5. La terza fase: le dirette *streaming*

Nel corso della terza fase, in cui il numero di contagi è progressivamente aumentato, la Corte ha confermato, in via tendenziale, la modalità di svolgimento delle udienze pubbliche mediante

⁵⁴ Per una disamina del principio di pubblicità delle udienze, anche nella giurisprudenza costituzionale, si v. A. CHIAPPETTA, *Il processo costituzionale al tempo dell’emergenza: una cronaca*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, 2292 e ss.

⁵⁵ Sul tema, cfr. M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Padova, 1984, 81, laddove richiama H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, ora in ID., *La Giustizia costituzionale*, Milano, 197.

⁵⁶ La delibera dell’8 gennaio del 2020, rubricata «Modificazioni alle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”», è stata pubblicata sulla G. U., Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio del 2020. La pubblicazione in G. U. è stata anticipata da un comunicato stampa dell’11 gennaio 2020, dal titolo «La Corte si apre all’ascolto della società civile».

⁵⁷ Principio qualificato come «supremo» dalla Corte costituzionale. In tema, tra le tante, si v. sent. n. 238 del 2014.

⁵⁸ Diffusamente, cfr. V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998; L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003; F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 125-152.

⁵⁹ Sul punto, già M. D’AMICO, *Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il processo costituzionale: il contraddittorio*, in *Foro italiano*, vol. 120, n. 10, 310 e ss.; più di recente, A. PUGIOTTO, *Per un’autentica dialettica a Corte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, in cui afferma che il contraddittorio è comunque affievolito «ogni qual volta la Corte costituzionale decide direttamente in camera di consiglio, così precludendo agli intervenienti l’illustrazione in udienza pubblica delle proprie memorie».

⁶⁰ F. DAL CANTO, *Il sistema giustizia alla prova dell’emergenza pandemica: tra forme e sostanza*, cit., 131.

⁶¹ In senso analogo, L. MADAU, *La magistratura e la Corte costituzionale di fronte all’emergenza sanitaria*, cit., 184, che si riferisce, ad esempio, all’utilizzo del videocollegamento per la consultazione di un esperto di chiara fama, che si trovi nell’impossibilità di spostarsi dalla zona di propria residenza.

collegamento da remoto, evidentemente per limitare i contatti tra le persone e la diffusione del virus. I provvedimenti adottati sono del 6 e del 30 ottobre del 2020, del 17 marzo e del 18 maggio del 2021.

Nel provvedimento del 6 ottobre del 2020, la Corte, per assicurare la continuità della funzione di giustizia costituzionale e nel rispetto del contraddittorio, ha esteso la possibilità, fino a questo momento prevista solo per la camera di consiglio, che singoli giudici e avvocati potessero partecipare all'udienza pubblica mediante collegamento da remoto e senza toga, in casi di certificata impossibilità a recarsi presso la Corte per ragioni legate all'emergenza epidemiologica e previa autorizzazione del Presidente. Il provvedimento, dunque, qualificava la partecipazione all'udienza pubblica da remoto quale ipotesi eccezionale, subordinata comunque all'autorizzazione del Presidente e ai casi di certificata impossibilità.

Successivamente, invece, il provvedimento del 30 ottobre⁶² ha ampliato tale possibilità: la partecipazione di giudici e avvocati all'udienza pubblica mediante collegamento da remoto sarebbe potuta avvenire a semplice loro richiesta, anche a prescindere da certificati motivi sanitari strettamente legati al Covid-19.

Nel solco di queste decisioni, a partire dal 17 marzo del 2021, è tornato il divieto per il pubblico di partecipare in presenza alle udienze della Corte costituzionale⁶³, ma, su richiesta della stampa, il Presidente della Corte può disporre la diretta *streaming* della trattazione di una o più cause. Si tratta di una novità di rilievo che si pone sulla scia della nuova prospettiva comunicativa di cui la Corte si è resa protagonista negli ultimi anni, in funzione degli obiettivi di trasparenza e conoscenza dell'organo e di accessibilità dei suoi atti, anche da parte dei non addetti ai lavori⁶⁴. La diretta sarà visibile sul sito internet della Corte costituzionale. Viene inoltre rinnovata la possibilità di chiedere il collegamento da remoto per la partecipazione alle udienze pubbliche per giudici e avvocati, sulla base di semplice richiesta. Per ciò che riguarda la trasmissione degli atti, viene confermata la possibilità di trasmettere gli atti del processo via pec, ma solo temporaneamente e con esclusione

⁶² In premessa, viene richiamato il d.l. n. 137 del 2020, “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”.

⁶³ Le udienze al pubblico riaprono a partire dal 25 maggio del 2021, così come stabilito nel decreto presidenziale del 18 maggio del 2021, nel numero massimo, complessivo, di 20 persone e secondo l'ordine di prenotazione.

⁶⁴ In chiave critica, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2019.

degli atti di promovimento, con la precisione che gli atti processuali delle controparti sono messi a disposizione degli avvocati dalla cancelleria, ma con le modalità ordinarie.

Indubbiamente, le diverse misure testimoniano la capacità di adattamento della Corte e del suo processo alle esigenze di volta in volta riscontrate, con misure organiche di notevole impatto, tali da «reinventare», seppur temporaneamente, le modalità di svolgimento dei lavori della Corte⁶⁵. Il susseguirsi dei provvedimenti, inoltre, rivela l'abilità del Giudice delle leggi nel normare lo svolgimento dei propri giudizi in autonomia, proponendo talvolta soluzioni all'avanguardia. Meno coraggio sembra invece rinvenibile nella disciplina della trasmissione telematica degli atti processuali e nel processo di informatizzazione del proprio sistema documentale che faciliterebbe, tra le altre cose, il dialogo tra la Corte e i giudici comuni, assicurando l'interoperabilità dei sistemi informatici. A questa carenza sembra però rispondere una recentissima innovazione: l'introduzione del processo costituzionale telematico con il decreto presidenziale del 3 novembre del 2021.

6. Ciò che resta alla Corte dopo l'emergenza: il processo costituzionale telematico

Non sembra irragionevole ipotizzare un legame tra le misure adottate dalla Corte per garantire lo svolgimento dei giudizi costituzionali nella fase dell'emergenza sanitaria e la nascita del processo costituzionale telematico⁶⁶. Con il comunicato stampa del 3 novembre del 2021, è stata annunciata la pubblicazione delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale⁶⁷, entrate poi in vigore il 3 dicembre e applicabili ai giudizi incardinati da tale data, in virtù delle quali il processo costituzionale abbandona il "modello cartaceo" e passa alla totale digitalizzazione degli atti. Nel comunicato si legge di un «passaggio storico»⁶⁸, accolto con particolare soddisfazione dal Presidente Giancarlo Coraggio, il quale evidenzia che questa riforma, avviata dai suoi predecessori Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia⁶⁹, fa fare un «importante passo avanti alla giustizia italiana»⁷⁰.

⁶⁵ L. MADAU, *La magistratura e la Corte costituzionale di fronte all'emergenza sanitaria*, cit., 173 e ss.

⁶⁶ In materia, già R. GARGIULO, *Il processo costituzionale telematico: prospettive*, in Consulta OnLine, n. 2/2020; F. ROLLERI, *Processo dinanzi alla Corte costituzionale*, in ilprocessotelematico.it, 1° febbraio 2016.

⁶⁷ GU Serie generale n. 262 del 3.11.2021.

⁶⁸ Il comunicato è consultabile su:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20211103160549.pdf.

⁶⁹ Invero, già nella Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2016, presentata il 9 marzo del 2017, si legge: «L'Amministrazione della Corte ha, poi, avviato una serie di iniziative volte alla realizzazione, ormai prossima, del processo costituzionale telematico (dopo l'approvazione delle modifiche normative interne, a proposito delle quali uno specifico gruppo di lavoro, composto da funzionari e assistenti di studio, è stato

Tutti i protagonisti dei giudizi di costituzionalità (tra i quali gli avvocati, l'Avvocatura dello Stato, i giudici, le Regioni e quanti possono promuovere giudizi, costituirsi o intervenire) dovranno depositare e scambiare gli atti e i documenti con la Corte costituzionale in modalità telematica, attraverso la nuova piattaforma informatica *e-Cost*.

Come auspicato⁷¹, dunque, il processo costituzionale telematico viene introdotto attraverso una modifica piuttosto organica delle Norme integrative.

Nelle nuove Norme integrative, sottoscritte con la delibera della Corte in sede non giurisdizionale del 22 luglio del 2021, si introduce diffusamente la «modalità telematica» quale mezzo per garantire la trasmissione e il deposito degli atti processuali, nonché l'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni. La disciplina di questa modalità, come stabilito dall'articolo 39 delle nuove Norme integrative, rubricato "Regole tecniche del processo costituzionale telematico", si rinviene nel decreto del Presidente della Corte del 28 ottobre del 2021. In questo decreto, nelle disposizioni finali (articolo XV), viene precisato che, per quanto non espressamente previsto, si osservano, ove applicabili, le Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico. Tale misura riprende, esplicitandolo, il rinvio operato dall'articolo 22 della legge n. 87 del 1953 alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, per la disciplina dei procedimenti davanti alla Corte costituzionale, in quanto applicabili.

L'articolo 1, ad esempio, stabilisce che l'ordinanza di rimessione della questione di costituzionalità sia «trasmessa, con modalità telematica, alla Corte costituzionale, insieme agli atti e con la prova delle eseguite notificazioni e comunicazioni prescritte nell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87»⁷². Questa previsione si rivela piuttosto innovativa. Deve rammentarsi, infatti, che i primi provvedimenti adottati dalla Corte nel periodo emergenziale avevano espressamente escluso che la temporanea disciplina del deposito di atti mediante invio in formato elettronico, a

incaricato di predisporre una bozza di articolato). A questo scopo, il Segretario generale ha sottoscritto convenzioni di cooperazione con le diverse autorità giurisdizionali competenti, avviando anche, con il Ministero della giustizia e le Assemblee parlamentari, un progetto sperimentale per l'inoltro degli atti e definendo con l'Avvocatura generale dello Stato un accordo per la rappresentanza processuale dei poteri dello Stato».

⁷⁰ Così come riportato nel comunicato stampa della Corte costituzionale del 3 novembre.

⁷¹ Così in F. DAL CANTO, *Il sistema di giustizia alla prova dell'emergenza pandemica, tra forme e sostanza*, cit., 1, laddove afferma che «qualora alcune delle novità processuali introdotte nell'emergenza dovessero entrare nel "bagaglio ordinario" della Corte, sarebbe necessaria una riforma delle Norme integrative; e, se si vuole, M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, cit., 364.

⁷² Articolo 1, "Trasmissione dell'ordinanza notificata", nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

mezzo di posta elettronica certificata, potesse estendersi agli atti di promovimento di nuovi giudizi. Per questi ultimi restavano ferme le regole ordinarie, in virtù delle quali per il deposito dei ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzione poteva essere usato, addirittura, solo il servizio postale⁷³. Ciò, come già precisato, in ragione della rilevata «maggiore delicatezza degli adempimenti introduttivi»⁷⁴ del processo costituzionale. Non pare potersi escludere, tuttavia, che proprio l'impossibilità di ricorrere alla trasmissione telematica per l'avvio di nuovi giudizi costituzionali abbia contribuito, almeno nella fase iniziale e più acuta dell'emergenza sanitaria, a porre la Corte costituzionale in una posizione di second'ordine nella gestione della pandemia e nella valutazione della legittimità delle misure straordinarie adottate dal Governo e dalle Regioni⁷⁵.

Rilevante è poi evidenziare che la «modalità telematica» è richiesta per il deposito della procura speciale al difensore e delle deduzioni, comprensive delle conclusioni, funzionali alla costituzione delle parti nel giudizio in via incidentale⁷⁶, nonché per l'intervento in questa tipologia di giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente della Giunta regionale e dei soggetti titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio (fattispecie, quest'ultima, esplicitata dalla riforma delle Norme integrative del gennaio del 2020 che, sul punto, ha positivizzato la prassi consolidata della Corte⁷⁷).

Più in generale, l'introduzione della «modalità telematica» sembra quasi un “atto dovuto”, consustanziale proprio a quell'apertura «all'ascolto della società civile»⁷⁸ di cui la Corte costituzionale si è resa protagonista nel 2020. Come oramai noto, tale modifica delle Norme integrative è intervenuta in tre direzioni: 1) con riferimento specifico ai giudizi in via incidentale, è stato codificato l'intervento dei «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e

⁷³ Così come stabilito dall'articolo 28 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale nella versione antecedente alla riforma del 2021.

⁷⁴ P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, cit.

⁷⁵ Si legge di una Corte «poco coinvolta» nelle questioni cruciali poste dai provvedimenti emergenziali in F. DAL CANTO, *Il sistema giustizia alla prova dell'emergenza pandemica, tra forme e sostanza*, cit., 133-134; di tenere analogo, cfr. A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, 88, in cui l'autore parla di «eclissi del sindacato della Corte nonostante il problematico raccordo tra Stato e Regioni».

⁷⁶ Articolo 3, “Costituzione delle parti”, nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

⁷⁷ Cfr., a livello esemplificativo, Corte costituzionale, sentt. nn. 178 del 2015, 243 del 2016, 29 del 2017, 217 e 180 del 2018, 13 e 141 del 2019.

⁷⁸ Così come riportato nel titolo del comunicato stampa della Corte costituzionale dell'11 gennaio del 2020. Il comunicato è consultabile su:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200111093807.pdf.

immediato al rapporto dedotto in giudizio»⁷⁹; 2) è stata disciplinata la partecipazione al giudizio costituzionale degli *amici curiae*, ossia di quelle formazioni sociali senza scopo di lucro e dei soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità. Questi soggetti possono presentare una opinione scritta (inviata alla cancelleria della Corte per posta elettronica alla cancelleria della Corte, che ne comunica l'avvenuta ricezione con posta elettronica)⁸⁰, la cui ammissione è subordinata ad una valutazione circa il fatto che la stessa offra elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità. Si precisa, tuttavia, che questi soggetti non assumono la qualità di parte, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza⁸¹; 3) infine, l'articolo 14-*bis* (ora articolo 17) ha introdotto la possibilità che la Corte disponga che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio, alla quale possono assistere le parti costituite, che, autorizzate dal Presidente, hanno la possibilità di formulare domande agli esperti. Queste misure ampliano in prospettiva la partecipazione al processo costituzionale⁸², pur rispondendo a *rationes* diverse: il diritto di difesa *ex* articolo 24 della Costituzione per il soggetto interveniente; la valorizzazione del contributo argomentativo e collaborativo fornito dagli *amici curiae* e dagli esperti di chiara fama⁸³. Alle esigenze di questo ampliamento risponde probabilmente la

⁷⁹ Articolo 4, comma 3, delle nuove Norme integrative. L'articolo 5 disciplina poi la modalità di accesso agli atti del giudizio da parte dei terzi intervenienti, prevedendo che gli stessi debbano depositare con modalità telematica, contestualmente all'atto di intervento, apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dell'intervento. Il Presidente fissa la trattazione dell'istanza in camera di consiglio e ne dà comunicazione. Le parti costituite e l'istante hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente l'ammissibilità dell'intervento. Questa proceduralizzazione dell'accesso agli atti riprende il contenuto di una lettera del Presidente Lattanzi del 21 novembre del 2018 indirizzata alla cancelleria.

⁸⁰ Il riferimento alla posta elettronica era già presente nella versione originaria della disposizione. Nonostante l'introduzione del processo costituzionale telematico, il nuovo articolo 6, comma 2, conferma il riferimento alla posta elettronica *tout court*, e non alla posta elettronica certificata che, evidentemente, avrebbe garantito maggiormente la provenienza della spedizione, l'integrità del contenuto e un riferimento temporale certo. La posta elettronica certificata, così come disciplinata a partire dal D.P.R. n. 68 del 2005, è «ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici» (articolo 1, comma 2, lett. g)). L'articolo 48 del d.lgs. n. 82 del 2005, contenente le disposizioni sulla pec, è stato di recente abrogato dal d.lgs. n. 217 del 2017, per garantire la conformità della disciplina italiana al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Il regolamento europeo ha infatti introdotto i cosiddetti «servizi elettronici di recapito certificato», comunemente conosciuti con l'acronimo «red».

⁸¹ Su questa figura, in chiave comparatistica, B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Rivista Aic*, n. 4/2019.

⁸² Per una serie di considerazioni generali sul tema della partecipazione nel processo costituzionale, cfr. S. LIETO, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Napoli, 2020.

⁸³ Sulla relazione problematica tra ampliamento del contraddittorio e attività istruttoria, già T. GROPPI, *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario*

digitalizzazione degli atti del processo costituzionale, in grado di garantire una più immediata accessibilità e consultabilità degli stessi sia alle altre parti che ai giudici, nonché di soddisfare esigenze di speditezza e di economia processuale.

La «modalità telematica» viene richiamata, ad esempio, per consentire la presa visione, da parte dell'interveniente, degli atti processuali⁸⁴ e per il deposito dell'opinione scritta, che non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, attraverso la quale gli *amici curiae* forniscono alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso⁸⁵. Innovando la disposizione di cui all'articolo 14-*bis* delle Norme integrative così come modificate nel gennaio del 2020, dedicata agli esperti, il nuovo articolo 17, che sostanzialmente la riproduce, aggiunge un terzo comma, nel quale viene stabilito che la Corte può disporre l'acquisizione da parte degli esperti ascoltati di documenti o di una relazione scritta, «del cui deposito con modalità telematica viene data comunicazione alle parti costituite»⁸⁶. L'acquisizione di questo materiale da parte della Corte avviene in un momento successivo rispetto all'audizione degli esperti nella camera di consiglio a cui le parti costituite possono assistere e nel corso della quale, su autorizzazione del Presidente, sono abilitate a formulare domande⁸⁷. La previsione espressa della possibile acquisizione di documenti o di relazioni scritte prodotte dagli esperti va accolta positivamente, muovendosi nella direzione di garantire una maggiore trasparenza e intellegibilità del loro coinvolgimento nel processo decisionale della Corte⁸⁸. Tuttavia, sarebbe stato preferibile, forse, prevedere che il deposito di documenti o di relazioni scritte anticipasse l'udienza in camera di consiglio in cui gli esperti sono ascoltati. In tal modo, si sarebbe maggiormente garantito anche il contraddittorio nella formazione

di Milano svoltosi il 16 e il 17 maggio 1997, Torino, 1998, 178-179; A. PUGIOTTO, Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta, in Quaderni costituzionali, n. 2/2019, 368, nella parte in cui distingue un «contraddittorio in senso stretto» e una «dialettica in senso ampio»; nonché, se si vuole, M. TROISI, Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni, Napoli, 2020, 111 e ss. e la bibliografia richiamata.

⁸⁴ Articolo 5, comma 1, "Accesso degli intervenienti agli atti processuali".

⁸⁵ Articolo 6, comma 1, "Amici curiae".

⁸⁶ Articolo 17, comma 3, "Esperti".

⁸⁷ Sul punto, cfr. A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in federalismi.it, 432, secondo il quale «è ragionevole immaginare un'interpretazione estensiva della disposizione che ammetta gli interventori. Non sembra praticabile, però, un approdo esegetico che includa anche gli *amici curiae*, i quali, per di più, non possono partecipare all'udienza».

⁸⁸ Sul valore della trasparenza nelle decisioni della Corte, si v. T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in lavoce.info, 17 gennaio 2020; nonché, da ultimo, G. P. DOLSO, *Poteri istruttori*, in La Rivista del Gruppo di Pisa, 12 novembre 2021, 25, il quale auspica un aumento della trasparenza nell'utilizzo dello strumento dell'audizione degli esperti.

della prova⁸⁹, consentendo alle parti di formulare domande meglio argomentate e circostanziate, così da superare con più probabilità il vaglio del Presidente circa la loro ammissibilità.

Tornando alle novità introdotte nel processo costituzionale nella sua versione telematica e con specifico riguardo al giudizio di legittimità in via incidentale, nell'articolo 2 delle Nuove norme integrative, "Pubblicazione e registrazione dell'ordinanza", viene previsto che le ordinanze di rimessione delle questioni di costituzionalità siano iscritte dal cancelliere nel «registro generale informatico» con l'indicazione delle date delle notificazioni e della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nel Bollettino Ufficiale delle Regioni interessate. Come noto, l'ordinanza di rimessione della questione deve essere trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'articolo 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Per queste ultime, la Corte costituzionale ritiene regolare l'esecuzione mediante posta elettronica, nelle forme previste dall'articolo 149-bis del c.p.c., «in forza del rinvio contenuto nell'art. 39 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a sua volta richiamato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)»⁹⁰. La regolare esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste risulta di fondamentale importanza per la corretta instaurazione del giudizio di costituzionalità, assicurandone la conoscibilità, così da consentire la partecipazione dei soggetti interessati, a tutela del loro diritto di difesa (di cui all'articolo 24 della Costituzione) e dell'integrità del contraddittorio. Il fascicolo che viene trasmesso dalla cancelleria dell'autorità remittente viene protocollato e inserito in un registro preliminare, che, invero, già dal 2005 è informatizzato⁹¹. La modalità di trasmissione cartacea è stata tradizionalmente fonte di notevoli aggravii per il Servizio cancelleria della Corte, responsabile della verifica delle notificazioni e delle comunicazioni compiute dall'autorità remittente⁹², nonché del controllo della effettiva trasmissione dell'intero fascicolo

⁸⁹ Su cui si sofferma, con specifico riferimento all'audizione degli esperti, A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante*, in Osservatorio Aic, n. 2/2020, 21.

⁹⁰ Così in Corte costituzionale, sent. n. 219 del 2016, punto 2 del considerato in diritto.

⁹¹ Sul punto, si v. M. MAIELLA, *Gli adempimenti amministrativi e trasmissione dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale*, Relazione, in www.giustizia-tributaria.it, giugno 2018, 7. In questo registro preliminare viene indicata: l'autorità giurisdizionale, la data di emissione e quella del deposito dell'ordinanza presso la cancelleria del giudice *a quo*, le norme censurate e i parametri invocati.

⁹² Così come previsto dall'articolo 2, comma 1, delle Norme integrative, "Pubblicazione e registrazione dell'ordinanza", nella parte in cui viene richiamato il regolamento di cancelleria, che, all'articolo 8, affida al cancelliere

processuale del giudizio⁹³. La portata di quest'ultimo aspetto, invero, può dirsi temperata dalla preclusione (oramai consolidata) all'utilizzo degli atti di causa per superare eventuali carenze riguardanti la descrizione della fattispecie concreta o la motivazione sulla rilevanza, in ragione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione⁹⁴. In ogni caso, si ritiene che la novità della trasmissione telematica possa agevolare anche le attività di verifica da parte della cancelleria.

Per ciò che attiene al deposito degli atti, lo stesso si intende perfezionato «successivamente alle verifiche da parte della cancelleria», così come chiarito dall'articolo VI del decreto del Presidente del 28 ottobre del 2021, in cui si chiarisce che «in caso di anomalie, le stesse saranno segnalate all'utente attraverso il sistema *e-Cost*»⁹⁵. Ai fini del computo dei termini, tuttavia, la data di deposito corrisponde alla data di inserimento nel sistema e non alla data di verifica da parte della cancelleria. Il termine si considera rispettato se l'atto è inserito nel sistema entro le ore 24:00 del giorno di scadenza⁹⁶. È lo stesso sistema *e-Cost* a evidenziare se la trasmissione degli atti è da

il compito di ricevere gli atti introduttivi dei giudizi e di riferire al Presidente sulla regolarità formale degli atti introduttivi e delle notificazioni relative.

⁹³ L'articolo 7 delle Norme integrative antecedente alla modifica del 2021 conteneva un espresso riferimento al «fascicolo della causa», con annotazione delle date di deposito, da trasmettere «immediatamente» al giudice nominato per l'istruzione e per la relazione dal Presidente. Nel nuovo articolo di riferimento della disciplina, ossia l'articolo 9 delle Nuove Norme integrative, non si parla di «fascicolo della causa», né (come forse ci si aspetterebbe) di «fascicolo elettronico», ma di «atti del giudizio». Circa la portata degli atti del giudizio principale, già R. ROMBOLI, *Quale la funzione della trasmissione degli atti del giudizio «a quo» alla Corte costituzionale?*, in Foro italiano, 1990, 1477 e ss.; più di recente, G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 122, laddove si afferma che la Corte, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, valuta «la plausibilità della ritenuta rilevanza della questione senza necessità di esaminare il fascicolo del giudizio principale»; per una valorizzazione del ruolo del fascicolo di parte, ai fini di una più ampia cognizione dei fatti del giudizio principale, si v. B. LIBERALI, «*Lettura non consentita*» o «*mera conferma*»: quale ruolo per il fascicolo del giudizio a quo, in La Rivista del Gruppo di Pisa, n. 1/2018, 15 maggio 2018.

⁹⁴ Sul punto, Corte costituzionale, sent. n. 225 del 2012, punto 2 del considerato in diritto, secondo cui l'ordinanza di rimessione «deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi necessari a consentire a questa Corte l'esame del processo logico-deduttivo attraverso cui si è pervenuti alla rimessione». Di tenore analogo, anche, Corte costituzionale, ordd. nn. 269 e 148 del 2015, 55 del 2016 e 12 del 2017. Con riferimento specifico al fascicolo, *ex aliis*, cfr. sent. n. 98 del 2014, punto 4.2 del Considerato in diritto, in cui si legge che l'omessa descrizione della fattispecie, funzionale al controllo sulla rilevanza delle questioni di legittimità, non potrebbe «essere superata attraverso l'esame del fascicolo del giudizio principale, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - determinano l'impossibilità di effettuare il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni».

⁹⁵ Articolo VI, comma 2, decreto presidenziale del 28 ottobre del 2021.

⁹⁶ Sul procedimento a formazione progressiva del deposito telematico degli atti giudiziari e sul suo perfezionamento, con riguardo al processo civile telematico, cfr., da, ultimo, Corte di cassazione, sent. n. 12422 dell'11 maggio del 2021, in cui si precisa che il deposito telematico degli atti processuali si perfeziona quando viene emessa la seconda PEC, ovvero la ricevuta di avvenuta consegna, da parte del gestore di posta elettronica certificata del Ministero della giustizia. Infatti, afferma la Suprema Corte, che la seconda PEC attesta che l'invio è intervenuto con consegna nella casella di posta dell'ufficio destinatario e «rileva ai fini della tempestività del deposito che si considera perfezionato in tale momento [...] il tutto con effetto anticipato e provvisorio rispetto all'ultima PEC, cioè subordinatamente al buon fine dell'intero procedimento di deposito, che è quindi fattispecie a formazione progressiva».

considerare fuori termine, sulla base della disciplina applicabile. Tuttavia, la Corte costituzionale riserva a sé stessa la valutazione finale in ordine al superamento dei termini che, qualora segnalato dal sistema, non preclude comunque all'utente la trasmissione dell'atto alla cancelleria⁹⁷.

Infine, le Nuove norme integrative riservano una particolare attenzione al tema della tutela dei dati personali, nella consapevolezza che la diffusione delle nuove tecnologie, dei mezzi di comunicazione informatici e della rapida circolazione di dati e informazioni che ne consegue renda doverosa una maggiore protezione del diritto alla riservatezza dei soggetti cui queste informazioni ineriscono. A tal proposito, nel decreto del 28 ottobre, viene previsto che tutti gli atti di parte (ricorsi, atti di costituzione e di interventi, memorie) siano trasmessi in versione integrale e che la protezione dei dati personali sia effettuata ai sensi dell'articolo 34 delle Norme integrative e della disciplina attuativa⁹⁸. L'articolo 34, tuttavia, non contiene una disciplina di merito ma si limita a stabilire che il Presidente, con proprio decreto, previa deliberazione della Corte, fissi i criteri e le modalità di pubblicazione e diffusione degli atti di promovimento e delle decisioni della Corte.

7. L'uso del potere di sospensiva nel giudizio in via principale

Come anticipato in premessa, il funzionamento dell'organo in tempo di pandemia ha creato le condizioni affinché emergessero nuove prassi di rilievo, in ordine all'utilizzo di alcuni criteri decisionali.

Proprio durante la fase emergenziale, la Corte ha rimeditato il suo tradizionale orientamento circa l'utilizzo del potere cautelare, nella direzione «di una maggiore adeguatezza alle peculiarità del momento»⁹⁹. D'altronde, spesso accade che gli istituti processuali vengano modellati dai giudici che li governano, tanto più davanti ad un organo di giustizia costituzionale che, come quello italiano, dispone di potere normativo per la regolazione del proprio processo¹⁰⁰. Con l'ordinanza n.

⁹⁷ Articolo XIV, dell'allegato A) al decreto presidenziale del 28 ottobre del 2021.

⁹⁸ Così nell'articolo 4, "tutela dei dati personali", del decreto presidenziale del 28 ottobre del 2021.

⁹⁹ A. LO CALZO, *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*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, 86.

¹⁰⁰ Così in A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, n. 10/2021, 313. In chiave critica, evidenziando la disinvoltura processuale della Corte negli ultimi anni, R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2019, 1897 e ss. Sui «propri poteri di gestione del processo costituzionale», cfr. Corte costituzionale, ord. n. 207 del 2018, punto 11 del considerato in diritto; sent. n. 242 del 2019, punto 11 del considerato in diritto.

4 del 2021, dunque, il Giudice costituzionale ha sospeso la legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 11 del 9 dicembre 2020, applicando, per la prima volta, il potere di sospensiva delle leggi da quando lo stesso, nel 2003, è stato introdotto nel giudizio in via principale¹⁰¹. La legge valdostana aveva introdotto una serie di misure di contenimento della diffusione del contagio da Covid-19 meno rigorose rispetto a quelle statali. La Corte, accogliendo l'istanza cautelare proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito di un ricorso contro la legge regionale, ha giudicato sussistente il *fumus boni iuris* e, per i profili che qui maggiormente interessano, ha ritenuto che l'applicazione della legge fino alla trattazione nel merito della questione avrebbe potuto comportare «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» a una gestione unitaria dell'epidemia a livello nazionale, nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per la salute delle persone»¹⁰². L'esercizio più che sporadico di questo potere e le sue caratteristiche procedurali avevano sostanziato l'idea che lo stesso fosse destinato ad essere vittima di una «progressiva desuetudine applicativa»¹⁰³. «Ma non averlo usato non significava averlo abbandonato»¹⁰⁴. Evidentemente, la fase emergenziale ha rappresentato lo scenario ideale per la sussistenza di quelle circostanze che ne giustificano l'utilizzo. Il contesto di grave e preoccupante innalzamento del contagio ha fatto emergere, infatti, impellenti esigenze cautelari, suscettibili di essere soddisfatte attraverso l'adozione di una misura *ad hoc*, eccezionale ma necessaria. Ad oggi, trattasi di un mero precedente. Ma, se si aderisce alla prospettiva secondo la quale «anche un solo precedente contiene in sé il criterio per la decisioni di un caso uguale o simile»¹⁰⁵, non si può non ipotizzare che in futuro la Corte utilizzi questo potere in casi analoghi,

¹⁰¹ Sulla tutela cautelare nella giustizia costituzionale, cfr., solo tra le monografie, A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2009; P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2008; A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, Roma, 2012; G. MENEGUS, *Tutela cautelare e giustizia costituzionale*, Napoli, 2021. Per una rapida ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, C. SALAZAR, *La prima volta. La Corte costituzionale sospende l'efficacia della legge valdostana «anti-d.P.C.M.»*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2021.

¹⁰² Corte costituzionale, ord. n. 4 del 2021. Per una disamina dei profili procedurali, cfr. E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali per un istituto al suo esordio*, in Osservatorio costituzionale, n. 2/2021; sui nodi problematici legati alla sussistenza del *periculum in mora*, si v. G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sentenza n. 37/2021)*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 2/2021, 93 e ss.

¹⁰³ C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bologna 2020, 159.

¹⁰⁴ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in federalismi.it, n. 11/2021, 2.

¹⁰⁵ M. MIDIRI, *La Corte costituzionale e la prassi*, in Diritto pubblico, 1999, 210.

non solo di emergenza estrema¹⁰⁶, ogniquale volta il suo intervento debba essere innanzitutto tempestivo per risultare efficace. Proprio la lungaggine dei tempi dei giudizi costituzionali e l'assenza di precedenti in materia di concessione di misure cautelari hanno contribuito, probabilmente, a porre in ombra il ruolo della Corte nella gestione delle problematiche connesse alle misure di contrasto alla pandemia, soprattutto in una primissima fase. Il processo amministrativo - e la tutela d'urgenza, che ne costituisce uno dei pilastri essenziali - si è rivelato, invece, sede maggiormente idonea a garantire i diritti dei cittadini, che, per effetto del bilanciamento con altri interessi pubblici e privati di rango costituzionale, hanno assunto il rango di interessi legittimi¹⁰⁷.

8. Note conclusive

L'emergenza pandemica ha rappresentato un banco di prova importante per il processo costituzionale. La riarticolazione di istituti canonici, da considerarsi legittima data la sussistenza di quel «nesso di congruità e proporzione fra le misure adottate e la “qualità e natura degli eventi”»¹⁰⁸, ha fatto sì che la Corte potesse garantire il proprio funzionamento, nel rispetto del principio di continuità e di effettività. L'emergenza e le problematiche connesse alla stessa, inoltre, hanno offerto al Giudice delle leggi l'opportunità di rimeditare alcuni aspetti del suo giudizio, soprattutto in considerazione delle opportunità offerte dalla tecnologia e delle prassi delle altre giurisdizioni. Ne è un chiaro esempio l'introduzione del processo costituzionale telematico, novità di portata epocale, che ha visto la luce proprio a ridosso della fase emergenziale più acuta. D'altronde, all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), la digitalizzazione e l'innovazione costituiscono uno dei tre assi strategici condivisi a livello europeo. L'obiettivo è peraltro chiaro: comprendere come

¹⁰⁶ Come invece ipotizza A. LO CALZO, *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*, cit., 126.

¹⁰⁷ In materia, cfr. A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia*, cit.; N. PIGNATELLI, *I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione: la resistenza di un “falso” costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2020.

¹⁰⁸ Così Corte costituzionale, sent. n. 127 del 1995. Sul punto, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 26; T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 192.

organizzare le tecnologie chiave in modo sostenibile, armonioso e organico, proporzionato agli obiettivi specifici dell'organizzazione e, non da ultimo, inclusivo¹⁰⁹.

¹⁰⁹ In chiave problematica, A. F. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in *federalismi.it*, n. 8/2021; P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019.