

Alfonso Vuolo

L'amicus curiae

(testo provvisorio)

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La questione della fonte competente.* – 3. *I contenuti della riforma.* – 4. *Il dibattito sviluppatosi dopo la pubblicazione della novella.* – 5. *I soggetti finora ammessi.* – 6. *Il decreto del Presidente.* – 7. *Le modalità della partecipazione al giudizio.* – 8. *Il rilievo della partecipazione al giudizio dell'amicus curiae.* – 9. *Il dilemma: opinione o intervento? La conversione della forma di accesso: da interveniente ad amicus e viceversa?* – 10. *L'amicus curiae negli altri giudizi innanzi alla Corte.* – 11. *Qualche osservazione conclusiva.*

1. *Premessa.* – La locuzione *amicus curiae* non è adoperata nel lessico normativo¹, salvo alcune disposizioni legislative – di identico tenore – in tema di

¹ Per una ricostruzione storica, da ultimo, R. CHIEPPA, *Partecipazione collaborativa di soggetti esterni al processo, dal diritto romano all'amicus curiae dei nostri giorni e all'apertura della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*,

negoziazione, davanti a collegi arbitrali, derivanti dalla stipula di accordi internazionali².

In questo senso può parlarsi di un'autentica novità terminologica che assume maggior valore se si considera l'inarrestabile sovrapproduzione di anglicismi, specie durante il tempo della pandemia.

Potrebbe sembrare, sotto quest'aspetto, che la Corte sia andata, per così dire, in controtendenza temporale, ma, inverò, l'utilizzo della locuzione non discende dall'esperienza giuridica romana quanto da quella in corso davanti alle Corti supreme e agli organi di giurisdizione costituzionale esistenti negli altri paesi, come in effetti è riconosciuto anche nella relazione del Presidente relativa all'anno 2019³.

Al netto di qualche divagazione, è da chiedersi, per stare in tema, se valga l'antico brocardo "*nomen omen*".

2020, 2, spec. 996 e ss.; nonché, tra gli altri, G. CRISCIUOLI, *Amicus curiae*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988.

² Cfr., ad esempio, l. n. 258 del 2016, recante "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo interinale in vista di un accordo di partenariato economico tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la parte Africa centrale, dall'altra, con Allegati, fatto a Yaound", e la l. n. 186 del 2016, recante "Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles l'11 maggio 2012; b) Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, fatto a Phnom Penh l'11 luglio 2012".

³ *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, in *cortecostituzionale.it*. Si veda anche lo studio *L'intervento di terzi nei giudizi di costituzionalità concreti*, a cura di P. Passaglia, ottobre 2016, in *cortecostituzionale.it*.

Ma su questo sarà possibile soffermarsi solo alla fine della indagine, incentrata sull'ingresso di tale nuova figura nel processo in via incidentale, per poi sviluppare qualche considerazione relativamente agli altri giudizi.

È utile un'avvertenza: il contributo richiama gli articoli delle Norme integrative nella versione ancora vigente, mentre quelle che entreranno in vigore a dicembre saranno indicate, di volta in volta, a seconda delle esigenze⁴. Ai nostri fini è importante evidenziare che l'art. 6 del nuovo testo, rubricato "Amici curiae", riproduce pedissequamente il contenuto dell'art. 4-ter in vigore.

2. – *La questione della fonte competente.* – Il profilo non è affatto secondario.

Conviene prendere le mosse da alcune pronunce rese dalla Corte costituzionale prima della modifica alle Norme integrative, in cui ha escluso la partecipazione al processo di soggetti diversi dalle parti e dagli interventori istituzionali.

Ad esempio, in relazione alla richiesta avanzata, in via subordinata rispetto a quella dell'intervento, dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale di essere ammesso al contraddittorio in qualità di *amicus curiae*, il Giudice delle leggi ha lapidariamente chiarito che "una tale figura non è allo stato prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale"⁵.

⁴ Le nuove Norme integrative, deliberate il 22 luglio 2021, sono state pubblicate in Gazzetta, serie generale n. 262, del 3.11.2021 e, ai sensi dell'art. 40, entrano in vigore trenta giorni dopo la loro pubblicazione.

⁵ Ordinanza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza 253 del 2019 in materia di c.d. ergastolo ostativo.

Il diniego è stato opposto anche quando è stato adoperato un argomento di non modesto valore: il soggetto che avrebbe voluto inserirsi nel giudizio in via principale sosteneva che l'intervento assumeva "i connotati della collaborazione offerta dall'*amicus curiae*", già, di fatto, riconosciuta nel giudizio di ammissibilità del referendum⁶. Ma, richiamati l'art. 127, Cost., e agli artt. 31 e seguenti, l. n. 87 del 1953, la Corte ha invocato il suo consolidato indirizzo, secondo il quale il contenzioso, promosso in via di azione, "è configurato come svolgentsi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa"⁷.

Traspare, dunque, da queste pronunce l'avviso del Giudice costituzionale di ritenere imprescindibile una previsione normativa al fine di ammettere la partecipazione, nella qualità di *amicus*, ai vari tipi di giudizio.

Le decisioni, però, non offrono spunti su quale fonte sia abilitata a farlo.

Secondo qualche autore, non lo sarebbero le Norme integrative: la presenza degli *amici* nel giudizio costituzionale dovrebbe avere fondamento legislativo⁸.

Il rilievo, invero, dovrebbe coerentemente estendersi anche all'ingresso nel giudizio degli intervenienti e, se si vuole, agli esperti.

⁶ Inoltre, si adduceva che la partecipazione popolare al giudizio, in materia d'immissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, sarebbe stata obbligatoria in ragione degli obblighi di consultazione pubblica stabiliti dalla normativa di settore (art. 9 della direttiva 2001/18/CE, art. 12, d.lgs. n. 224 del 2003, e art. 23 del Protocollo di Cartagena ratificato con la legge n. 27 del 2004).

⁷ Ordinanza letta all'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 e allegata alla sentenza n. 150 del 2005. Analogamente la Corte si è determinata nella sentenza n. 129 del 2006.

⁸ M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 501.

Sul terreno concreto non si può ignorare la precedente prassi di ammettere in via giurisprudenziale, quantunque con molta cautela, l'intervento di terzi, tant'è che questo, prima delle modifiche alle Norme integrative, era stato oggetto di una inconsueta forma di regolamentazione mediante nota del Presidente inviata alla cancelleria⁹. Per cui si è assistito, da un lato, al limitato allargamento del contraddittorio, in via pretoria, per l'interveniente e, dall'altro, all'insuperabile sbarramento, sempre in via pretoria, per l'*amicus*. Con il risultato che, come si vedrà meglio più avanti, la novella alle Norme integrative ha avuto un effetto razionalizzante per il primo e del tutto innovativo per il secondo¹⁰.

Naturalmente, tenendo conto della giurisprudenza della Corte, le due ipotesi di ingresso nel giudizio non rispondono alla stessa logica: l'intervento ha un aggancio indiscutibile nel diritto di difesa costituzionalmente sancito (si pensi al caso emblematico del controinteressato pretermesso), con la conseguenza che le Norme integrative si limiterebbero a stabilire il *quomodo* ma non sarebbero fondative dell'*an* dell'accesso; la presenza dell'*amicus*, invece, risente di una ibridazione concettuale (partecipazione funzionale alla Corte non scevra dall'implementazione di istanze

⁹ Nota del 21 novembre 2018, inviata Presidente Lattanzi alla cancelleria della Corte, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

¹⁰ Tuttavia, A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *rivistaiac.it*, 2020, 2, 434, sottolinea che la partecipazione dell'*amicus* non era prevista ma nemmeno esclusa dalle Norme integrative, in quanto l'art. 4, c. 3, N.I., introdotto con delibera del 10 giugno 2004, ammetteva "eventuali interventi di altri soggetti".

interessate) che si riflette, a valle, con riguardo alle sue (limitate) prerogative quanto, a monte, con riferimento specie all'*an* dell'accesso medesimo.

Viene qui in evidenza la peculiarità del Giudice costituzionale che, per espressa previsione legislativa, è *faber* delle norme del suo processo, le quali, a volte, superano anche il significato letterale delle disposizioni di rango superiore¹¹. Interrogarsi sulla fonte competente, quindi, potrebbe costituire un mero esercizio accademico, dato che, in definitiva, è sempre la Consulta a stabilire la regola processuale da osservare.

Invero, anche con riguardo al tema in oggetto è confermata la possibilità per le Norme integrative, largamente praticata nel corso del tempo, di introdurre istituti processuali anche innovativi, in una ottica di integrazione *praeter legem* delle lacune legislative: com'è stato ripetutamente notato, alla Corte è consentito di “regolare la propria attività per quelle parti direttamente condizionate dall'esperienza”¹².

¹¹ Emblematico il caso della costituzione in giudizio entro i venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'ordinanza di remissione ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative, piuttosto che dalla notificazione dell'ordinanza medesima, così come previsto dall'art. 25, l. n. 87 del 1953.

¹²In dottrina G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano, I. Il sindacato incidentale*, Napoli 1957; 17; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 49, G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 46 – 47. Più in generale sui poteri della Corte nel conformare i giudizi costituzionali si veda S. STAIANO, *Un riaccentramento del giudizio costituzionale*, in *federalismi.it*, 2021, 3, 100 e ss.

3. *I contenuti della riforma.* – È noto che il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è atipico rispetto al modello processuale generale. La partecipazione delle parti e dei c.d. interventori istituzionali è solo eventuale, sicché il giudizio può svolgersi anche in assenza di contraddittorio. Prevale l'interesse superiore dell'ordinamento ad espungere dal sistema la norma legislativa illegittima: esso non tollera impedimenti, prescindendo dal comportamento delle parti del giudizio principale e finanche delle sorti complessive di quest'ultimo.

Dunque, non è affatto remota la probabilità che, al netto della discussione in camera di consiglio, il giudizio si riduca all'impulso iniziale, l'ordinanza di rimessione, e alla decisione finale, la pronuncia della Consulta: il tutto si risolverebbe in una domanda e una risposta tra giudice (comune) e giudice (costituzionale).

In questo quadro, negata la possibilità di ammettere la figura dell'*amicus*, si colloca l'eventualità per soggetti terzi, ovvero diversi dalle parti del processo principale e dagli interventori istituzionali, di essere ammessi al giudizio. Con estremo rigore, in talune occasioni, il Giudice delle leggi lo aveva permesso¹³.

La Corte, nel frattempo, ha iniziato a coltivare il proposito di uscire da Palazzo della Consulta, per aprirsi al confronto con la società civile, riuscendovi secondo varie modalità¹⁴.

¹³ Sia consentito rinviare a A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *federalismi.it*, 2020, 16, spec. 413 e ss.

¹⁴ A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica alle Norme integrative*, in *giurcost.org*, 2020.

La modifica alle Norme integrative, compiuta nel 2020, costituisce anche il frutto di questa nuova visione che il Giudice costituzionale ha del suo ruolo.

In particolare, con la modifica dell'art. 4 e l'inserimento dell'art. 4-*bis* è stato razionalizzato l'intervento di terzi, ammesso solo se sussista un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio¹⁵; invece, per effetto di quanto stabilito dall'art. 4-*ter*, è stata introdotta la figura, del tutto inedita, dell'*amicus curiae*.

È utile richiamare le seguenti previsioni del citato articolo 4-*ter*: *a*) “(...) le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta” (primo comma); *b*) “con decreto del Presidente, sentito il giudice relatore, sono ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità” (terzo comma); *c*) “le formazioni sociali e i soggetti istituzionali le cui opinioni sono state ammesse con il decreto di cui al comma 3 non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza” (ultimo comma).

¹⁵ Nell'ordinanza n. 111 del 2020, è stato precisato che: “La previsione, recata ora dall'art. 4, comma 7, delle Norme integrative, recepisce l'orientamento già espresso da questa Corte, secondo il quale un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019; ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 194 del 2018)”.

L'*amicus*, dunque, non è una parte del giudizio; non può essere assimilato ad un interventore istituzionale o a un terzo interveniente; non può, pertanto, ottenere copia degli atti e non è ammesso all'udienza¹⁶. Il suo ingresso nel giudizio si limita ad una opinione scritta, soggetta, peraltro, a stringenti limiti dimensionali.

Anzi, potrebbe dirsi che l'*amicus* si fermi all'*ingresso* – inteso come anticamera¹⁷ – della Corte, essendo inibito l'accesso all'aula (o alla camera di consiglio) per la discussione orale e, ancor prima, agli uffici della cancelleria per la visione degli atti.

4. *Il dibattito sviluppatosi dopo la pubblicazione della novella.* – Sotto il profilo soggettivo risalta, innanzitutto, che, a differenza del terzo interveniente, l'*amicus* non può essere un individuo *uti singulus*. Sono state espresse perplessità su tale esclusione¹⁸, che, però, sembra rispondere all'esigenza di prevenire un accesso indiscriminato al processo costituzionale.

¹⁶ Così R. ROMBOLI, *I contenuti "non rivoluzionari" della riforma delle Norme integrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 518.

¹⁷ Anticamera, peraltro, virtuale tenuto conto che il c. 3 dell'art. 4-ter prevede che: "L'opinione non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi, ed è inviata per posta elettronica alla cancelleria della Corte, che ne comunica l'avvenuta ricezione con posta elettronica". Occorre segnalare che le Norme integrative, deliberate il 22 luglio 2021, estendono ora il deposito in modalità telematica a tutti gli atti del giudizio, ivi inclusa l'ordinanza di rinvio.

¹⁸ In tal senso A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 485.

Si deve trattare, invece, di una formazione sociale o di un soggetto istituzionale. La formula è ampia: si è discusso di “insiemi vuoti” che possono essere riempiti da svariati oggetti (o, meglio, soggetti). Ma non basta perché si aggiungono ulteriori condizioni.

Per le formazioni sociali è espressamente stabilito che non devono avere scopo di lucro: la precisazione sarebbe stata ultronea per i soggetti istituzionali che, fisiologicamente, non perseguono fini speculativi.

All’indomani della novella, tra le “formazioni sociali senza scopo di lucro” sono state annoverate le associazioni (anche di categoria), i partiti politici, i sindacati¹⁹, le organizzazioni non governative²⁰, le fondazioni, le organizzazioni del c.d. terzo settore²¹.

Si è ipotizzato che al novero dei “soggetti istituzionali portatori d’interessi collettivi” sono riconducibili i consigli degli ordini professionali, l’Anci²² o anche i

¹⁹ Sui quali si veda O. RAZZOLINI, *Amicus curiae e partecipazioni delle organizzazioni sindacali al processo costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 514.

²⁰ È utile ricordare che nel comunicato stampa dell’11 gennaio 2020 si legge che “la Consulta (...) si apre così all’ascolto dei cosiddetti *amici curiae*: soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative”.

²¹ L. SALVATO, *L’amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il procuratore generale della Corte di cassazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020, 734 – 735; così anche R. CARIDÀ, *Notazioni minime su amici curiae ed esperti nel processo costituzionale*, in *giurcost.org*, 2020, III, 603. L’art. 4, c. 1, d. lgs. n. 117 del 2017, contiene un ampio elenco di enti del Terzo settore.

²² L’Associazione nazionale dei comuni d’Italia è menzionata da G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche*

comuni e le province essendo enti esponenziali della collettività di riferimento ai sensi dell'art. 3, d. lgs. n. 267 del 2000.

Non appare persuasiva una interpretazione estensiva che possa spingersi al punto di comprendere, sulla base di quanto previsto dall'art. 2 della Carta, ogni forma di comunità, come, ad esempio, una famiglia o una unione tra omosessuali: non sarebbero rappresentative di interessi collettivi o diffusi, sicché appare ineludibile la “entificazione” del soggetto che si propone come *amicus*²³.

Tra i soggetti portatori d'interessi diffusi, invece, potrebbero includersi le associazioni ambientaliste o, anche, quelle rappresentative di utenti o consumatori. Probabilmente in quest'ultima categoria possono essere inclusi anche i comitati, i quali sono ammessi alla partecipazione al procedimento amministrativo per espressa previsione dell'art. 9, l. n. 241 del 1990²⁴. Tuttavia, non va sottaciuto che in molti dei

apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020, cit., 98, ma il discorso, naturalmente potrebbe estendersi, condividendo la stessa ratio, all'Unione province d'Italia e così via.

²³ Il profilo è affrontato da G. P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2020, 2, 628.

²⁴ Sempreché, evidentemente, non siano parti del giudizio *a quo*. A tal riguardo secondo il Giudice amministrativo: “Nella materia riguardante la dismissione delle linee ferroviarie, la semplice qualità delle associazioni (ferroviarie, ecc.) occasionalmente costituite e dei privati utenti del servizio ferroviario non vale a differenziare la loro posizione da quella che qualsiasi altro soggetto può vantare rispetto alla legalità dell'azione amministrativa, la quale, pertanto, non assurge alla dignità di interesse legittimo, tutelabile con azione giurisdizionale amministrativa. Infatti, l'art. 9 della l. 7 agosto 1990, n. 241, nel prevedere la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento», non riconosce di per sé legittimazione processuale a tutti

casi appena descritti gli interessi diffusi, essendo fatti valere da enti esponenziali, assurgerebbero, in realtà, a interessi collettivi, proprio perché riferibili a un centro organizzativo²⁵.

Viene spontaneo congetturare di una sorta di categoria residuale (pur con le sue specificità), nella quale può confluire una quota di quelle richieste d'ingresso nel processo costituzionale che, finora, non hanno trovato sbocco nell'altro canale di accesso, costituito dai terzi intervenienti²⁶.

i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento”, C.d.S., sez. I, 14.11.2013, n. 4728, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 11, 2013, 3182. E ancora. “Dalla facoltà di intervento nel procedimento amministrativo dei soggetti "portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento" non scaturisce automaticamente la legittimazione processuale di tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento, restando rimesso all'autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato; in linea particolare il suddetto principio vale a fronte della facoltà astratta riconosciuta ai soggetti individuati dall'art. 9 l. n. 241 del 1990, cosicché nell'ipotesi di concreta ed attiva partecipazione è ben possibile verificare la sussistenza di un interesse differenziato, quantomeno sotto i profili concretamente evidenziati ovvero attinenti alle modalità di partecipazione e, in tal caso quindi, la verifica in merito alla sussistenza di un interesse si sposta sulle singole censure e sulla riferibilità o meno ai predetti profili” T.a.r. Liguria, sez. II, 13.10.2010, n. 9201, in *Foro amm. TAR*, 10, 2010, 3142.

²⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 511. Così anche B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2017, 373.

²⁶ Ipotizza una tale prospettiva A. M. LECIS COCCO-ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta*

L'*amicus*, invece, è portatore di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità. Dunque, anche tale figura deve conseguire un vantaggio dall'inserimento nel giudizio costituzionale: un vantaggio obiettivo – sindacabile dal Presidente – desumibile dagli interessi che, in generale, sono promossi e che, nello specifico, concernono l'incidente instaurato. Si delinea in tal modo il requisito *soggettivo* alla partecipazione nella veste di *amicus*, necessario – quanto quello *oggettivo* (l'utilità dell'apporto per la Corte) – ai fini dell'ammissione al giudizio. In altri termini, a rigore dovrebbe essere estromessa financo un'opinione "utilissima", presentata, però, da un soggetto che non sia portatore degli interessi descritti dall'art. 4-ter. Per effetto di questa differenziazione, è scongiurato il pericolo che la partecipazione scada al rango di succedaneo dell'*actio popularis*²⁷, assicurando, non ultima, l'efficienza del rito.

Stabilita la sua esistenza, non è agevole, però, delineare con esattezza la dimensione del requisito soggettivo. Mettendo a raffronto la sua posizione con quella dell'interveniente, l'*amicus* è titolare di un interesse, per così dire, minore: forse non deve neppure assurgere ad interesse "indiretto e mediato", volendolo dedurre all'inverso rispetto alla situazione di cui è portatore l'interveniente nel giudizio costituzionale.

ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale, in *diritticomparati.it*, 23 gennaio 2020.

²⁷ Prospettiva paventata da V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1997, spec. 8 e 23.

L'interesse indiretto e mediato, infatti, evoca la legittimazione all'intervento nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 28, c.p.a. L'Adunanza plenaria, di recente, ha ribadito che, nel processo amministrativo impugnatorio, l'intervento, tanto *ad adiuvandum* quanto *ad opponendum*, può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale²⁸: si può trattare anche di un interesse semplice o di mero fatto²⁹, volto

²⁸ C.d.S., Ad. Plen., 26.10.2020, n. 23, secondo la quale, nell'occasione, non era legittimato il soggetto costituito in un altro giudizio che era stato sospeso in attesa della enunciazione del principio di diritto da parte del massimo consesso della giustizia amministrativa: l'obiettiva diversità di petitum e di causa petendi che distingueva i due procedimenti non consentiva di configurare in capo al richiedente uno specifico interesse all'intervento, tanto più se si considera che la funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria non condiziona inevitabilmente l'esito del giudizio in cui è parte chi ha spiegato l'intervento, ai sensi dell'art. 99, c. 3, c.p.a.

²⁹ Invero, la giurisprudenza amministrativa profila qualche diversità di accento tra le due tipologie di intervento. Ad esempio, è stato chiarito che "affinché una parte possa spiegare in appello l'intervento ad opponendum c.d. "proprio" (ovvero quello svolto a sostegno dell'amministrazione resistente in primo grado), è sufficiente la semplice titolarità di un interesse di mero fatto sotteso al mantenimento dell'assetto determinato dai provvedimenti impugnati, che consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso", così C.d.S., sez. VI, 13.7.2020, n. 4527. Sotto altro versante è stato sancito che: "Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente ad adiuvandum nel giudizio amministrativo, l'iniziativa processuale deve essere espressione di un interesse connesso, derivato, dipendente o almeno accessorio o riflesso rispetto a quello proprio della parte principale. È stato da ultimo osservato che: "Le condizioni che legittimano la proposizione dell'intervento adesivo sono rappresentate: dalla alterità dell'interesse vantato rispetto a quello che legittimerebbe alla proposizione del ricorso in via principale, visto che l'intervento è volto a tutelare un interesse diverso,

a ottenere un vantaggio indiretto e riflesso³⁰. L'emigrazione di tale riflessione nel processo costituzionale, relativamente alla figura dell'*amicus*, è per lo meno problematica, tenuto conto del tenore delle Norme integrative e della casistica formatasi.

Egli, infatti, vanta una posizione autonoma rispetto agli altri soggetti del giudizio, coltiva un interesse proprio: non connesso a quello delle parti ma connesso, invece, alla pregiudiziale sollevata, in ragione dell'attinenza con questa degli scopi

ma collegato, rispetto a quello fatto valere dal ricorrente principale: con la conseguenza che la posizione dell'interessato è meramente accessoria e subordinata rispetto a quella della parte principale; e dalla configurabilità di un vantaggio derivante, anche in via mediata e indiretta, dall'accoglimento del ricorso principale. Per apprezzare tali elementi, è necessario guardare alla effettiva causa petendi, come desumibile dal complesso delle affermazioni del soggetto che agisce in giudizio" (Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2021, n. 105)" C.d.S., sez. V, 12.7.2021, n. 5274.

³⁰ Come noto, ai sensi dell'art. 105, c.p.c., nel processo civile l'interesse di mero fatto non ha ingresso. Cfr. Cass. civ., sez. I, 22.8.2018, n. 20953, in *Guida al diritto*, 2018, 48, 92. È stato altresì sancito che: "L'interesse richiesto per la legittimazione all'intervento adesivo dipendente nel processo in corso fra altri soggetti, ex art. 105 comma 2 c.p.c., non deve essere di mero fatto, ma giuridico, nel senso che tra adiuvante e adiuvato deve sussistere un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale, tal che la posizione soggettiva del primo in questo rapporto possa essere - solo in via indiretta o riflessa - pregiudicata dal disconoscimento delle ragioni che il secondo sostiene contro il suo avversario in causa" Cass. 1993, n. 12758). È stato anche evidenziato che nel giudizio per cassazione non è contemplata la figura dell'*amicus curiae*, anche in relazione al regolamento preventivo di giurisdizione, cfr. Cass. civ, sez. un., 31.5.2016, n. 11387, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, 3-4, II, 544.

perseguiti³¹. L'interesse sottostante alla partecipazione dell'*amicus* è avulso dalla situazione concreta del giudizio *a quo*, mentre si plasma nella dimensione astratta della questione di costituzionalità³². Il suo apporto può – ma non deve necessariamente – essere adesivo o accessorio rispetto all'uno o all'altro soggetto costituito. Può offrire un punto di vista, che, nell'eventualità, può indurre la Corte a considerare una soluzione diversa rispetto a quella desiderata dalle parti o dalla stessa autorità remittente nell'ordinanza di rinvio: si pensi al caso in cui, per effetto dell'opinione, si profili, direttamente o indirettamente, l'opportunità di ricorrere a una pronuncia interpretativa oppure a una doppia pronuncia eventuale volte a consentire al Parlamento di intervenire, evenienze nient'affatto remote proprio in ragione di quei casi complessi di cui discorre l'art. 4-ter³³.

³¹ Si pensi all'ipotesi in cui, in ragione delle prospettazioni avanzate dall'*amicus*, la Corte si determini per una pronuncia *pro futuro*, spezzando il nesso che lega l'incidente costituzionale al processo principale. In argomento, M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, cit., 52.

³² D'altronde, non avendo accesso agli atti del giudizio, il suo contributo ruota unicamente intorno ai contenuti dell'atto introduttivo del giudizio costituzionale.

³³ Non v'è dubbio che il *thema decidendum* sia fissato nell'ordinanza di rimessione, com'è già stato precisato. L'oggetto è dato dalle norme primarie veicolate dalle disposizioni; il parametro dalle norme costituzionali tratte dai disposti della Carta. Il perimetro della questione, quindi, è il confine oltre il quale non può spingersi l'attività processuale delle parti, degli interventori istituzionali e, a maggior ragione, dei terzi intervenienti e, ora, degli *amici curiae*. Ma allo stesso tempo tutti possono addurre argomenti che sorreggono la decisione in un senso o nell'altro. Non può negarsi, però, che l'apporto argomentativo possa interessare anche il *thema decidendum* con particolare riguardo al parametro: può essere sostenuta una certa interpretazione della disposizione

All'interno dell'istituto convivono esigenze diverse.

Da un canto, non può sottostimarsi il rilievo del comunicato stampa con il quale si dichiara di garantire una “voce” (per quanto smorzata) a coloro i quali vogliono difendere un proprio interesse, che, però, non presenta il carattere diretto e immediato per far assumere loro la veste di terzi intervenienti³⁴.

Dall'altro canto, sotto il profilo oggettivo, la Corte avverte il bisogno di presenze nel giudizio “utili” alla sua decisione³⁵.

costituzionale invocata nell'atto di promovimento del giudizio, anziché un'altra. Ciò può accadere in special modo in relazione a quelle disposizioni costituzionali che contengono clausole generali, quali l'utilità sociale o il buon costume, che per definizione sono mutevoli secondo i contesti e nel corso del tempo. E ciò può verificarsi anche quando vi è – come spesso avviene – la necessità di ricorrere a tecniche di bilanciamento, il cui esito è sempre difficile pronosticare. In argomento E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, 27 gennaio 2020, 10.

³⁴ D'altronde, la collocazione del nuovo istituto all'art. 4-ter, e cioè dopo gli artt. 4 e 4-bis dedicati agli interventi, persuade del fatto che si tratti di un istituto ascrivibile alle esigenze di dialettica in senso ampio, che dovrebbe essere distinta dal “contraddittorio in senso stretto”, secondo l'avviso espresso da A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 366 e ss.

³⁵ Sul legame problematico tra ampliamento del contraddittorio ed esigenze istruttorie, cfr. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli, 2020, 111 e ss

Non è da tralasciare l'ipotesi in cui l'*amicus curiae*, invece di propugnare un punto di vista interessato³⁶, sottoponga, in una logica collaborativa, all'attenzione del Giudice costituzionale le criticità che profila la pregiudiziale sollevata, in maniera tale da favorire un opportuno supplemento di riflessione. Non è casuale che l'art. 4-ter non menzioni l'obbligo in capo agli *amici curiae* di precisare le conclusioni, a differenza di quanto previsto per gli interventori (sia istituzionali sia terzi) dal precedente art. 4. Riprendendo una suggestione avanzata in premessa, potrebbe dirsi che, in siffatta evenienza, l'*amicus* tenga fede al suo destino onomastico.

Egli, quindi, perora la soluzione più corrispondente agli interessi di cui è portatore, che, secondo i casi, può: a) essere adesiva a quella auspicata da una parte; b) consistere in un "leale" apporto collaborativo in favore della Corte, affrancandosi dall'ottica partigiana; c) conformarsi alla prospettazione del giudice *a quo* per il tramite degli ulteriori argomenti che l'opinione mette in campo, superando eventuali distinguo degli altri soggetti costituiti³⁷.

Tuttavia, pur quando sia intesa al soddisfacimento di interessi collettivi o diffusi non collimanti con le posizioni assunte da parti e interventori, la partecipazione

³⁶ L'esperienza statunitense è emblematica. Si veda P. BIANCHI, *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte suprema degli Usa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 2135 e ss.

³⁷ L'*amicus* sarebbe uno "spartiacque tra parte e partecipazione", secondo quanto ipotizzato a suo tempo da A. CERRI, *Azione, difesa, partecipazione nel giudizio incidentale, nei conflitti ed in alcune recenti proposte di riforma*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1991, 257.

non può *de plano* essere ascritta al diritto di difesa³⁸. Infatti, il combinarsi del requisito soggettivo con quello oggettivo fa sì che essa trovi ingresso nel giudizio nella misura in cui sia ritenuta utile dal Presidente (sentito il relatore) essendo destinata a rivelarsi fruttuosa per l'incremento cognitivo della Corte³⁹, al punto che, se il caso non è

³⁸ Si tratterebbe di un doppio binario, secondo T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *giurcost.org*, 1, 2019, 139. Ad avviso di C. DELLA GIUSTINA, *Amicus curiae: dalle origini alle modifiche delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 2020, 3, 510 - 511, l'*amicus* si troverebbe a confine tra parte e partecipazione, non dovendo dimostrare un interesse specifico rispetto alla questione costituzionale pendente. Secondo A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, cit., 361 e 370, il contraddittorio andrebbe declinato in senso ampio e stretto.

³⁹ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 221 - 222, pur essendo consapevole del rischio di una pleora di accessi, criticava l'orientamento restrittivo della Consulta in ordine agli interventi di terzi, in quanto non teneva in debito conto che la più ampia partecipazione al giudizio avrebbe, in qualche misura, controbilanciato gli effetti *erga omnes* della sentenza di accoglimento. Può notarsi che l'auspicio di una deroga alla giurisprudenza costituzionale riguardo all'ingresso di terzi intervenienti era stato formulato proprio nell'interesse della Corte, tenendo conto della necessità per questa di acquisire informazioni relativamente a questioni di particolare difficoltà tecnica o scientifica, così G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 151. Prospettiva, questa, indicata anche da S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, 182 – 183.

complesso, come nell'ipotesi di questioni elementari o sulle quali si sia già formata giurisprudenza⁴⁰, potrebbe essere decretata la sua immediata estromissione.

Il tentativo di ricondurre al diritto di difesa la partecipazione dell'*amicus* sarebbe fuorviante, dal momento che, se così fosse, ai sensi del combinato disposto degli artt. 24 e 111 della Carta, il principio del contraddittorio imporrebbe, tra l'altro, la parità delle parti⁴¹, a fronte della quale sarebbero difficilmente giustificabili le asimmetrie partecipative (ad esempio, presenza in udienza o in camera di consiglio, interlocuzione con gli esperti eventualmente nominati) e informative (accesso agli atti del giudizio) esistenti tra gli *amici* e le parti "autentiche" del giudizio.

È, poi, indicativo il ricorso al lemma "opinione" per contraddistinguere l'operato concreto (e, se si vuole, circoscritto) degli *amici curiae* nel giudizio costituzionale⁴². Mi pare si possa discorrere di un impiego ragionato, volto a escludere, anche sotto tale aspetto, il configurarsi di situazioni giuridiche meritevoli di una difesa tecnica: è dirimente, infatti, che l'*amicus* sia l'unico soggetto a non essere assistito da un avvocato nell'ambito di un processo, quale quello costituzionale, contraddistinto da un elevato tasso di tecnicismo.

Persuade, in conclusione, l'idea che l'*amicus* sia libero nell'assumere la linea che ritiene più idonea agli interessi di cui è portatore, sostenendo l'una o l'altra parte

⁴⁰ In tal senso R. CHIEPPA, *Partecipazione collaborativa di soggetti estranei al processo, dal diritto romano all'amicus curiae dei nostri giorni e all'apertura della Corte costituzionale*, cit., 1009.

⁴¹ F. BENVENUTI, *Contraddittorio (principio del) (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, 1961, 738.

⁴² Esso è adoperato al secondo e al terzo comma dell'art. 4-ter.

oppure propugnando una propria posizione autonoma, purché, in ogni caso, il suo apporto si riveli proficuo per il giudice costituzionale.

Le esperienze straniere più consolidate danno prova che nell'*amicus* possano coesistere la figura dell'*advocacy*, a difesa degli interessi della categoria, e di *friendship* più o meno disinteressata⁴³.

5. *I soggetti finora ammessi.* – Tracciato il quadro normativo e ripercorsa in parte la riflessione elaborata in dottrina all'indomani della novella, conviene elencare i soggetti finora ammessi per avere una panoramica chiara dell'esperienza compiuta fino a questo momento⁴⁴.

Sono stati ammessi alla partecipazione i seguenti soggetti:

- a) la “Federazione nazionale della stampa italiana”⁴⁵;
- b) la “Federazione sanitari pensionati e vedove (FEDERSPEV)”⁴⁶;

⁴³ E. SILVESTRI, *L'“amicus curiae”: uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 3, 1997, 6780 e ss.

⁴⁴ Occorre precisare che, nel momento in cui questo scritto è consegnato, non tutti i decreti sono reperibili sul sito della Consulta.

⁴⁵ Ordinanza n. 132 del 2020, relativa alla pena detentiva per la diffamazione, alla quale è poi seguita la sentenza n. 150 del 2021. La “Federazione nazionale della stampa italiana” è stata ammessa anche con decreto del 26 aprile 2021, reso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2020, fissato per l'udienza pubblica del 22 giugno 2021.

⁴⁶ Decreto del 14 settembre 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 234 del 2020.

- c) la “Unione camere penali italiane (UCPI)”⁴⁷;
- d) l’associazione “Italiastatodidiritto”⁴⁸;
- e) le società sportive dilettantistiche a responsabilità limitata “Ufficiali di gara di Firenze” e “Ufficiali di percorso di Firenze”, l’associazione “Impresa Mugello” e la “Federazione motociclistica italiana”⁴⁹;
- f) la “Associazione Unione Inquilini”⁵⁰;
- g) il “Centro Studi Rosario Livatino” e la “Avvocatura per i diritti LGBTI – Associazione di promozione sociale”⁵¹;
- h) l’Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica a.p.s. e l’Associazione radicale Certi Diritti a.p.s., l’Associazione Nazionale Famiglie

⁴⁷ Decreto del 9 febbraio 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 260 del 2020; decreto del 12 ottobre 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 278 del 2020; decreto del 26 febbraio 2021, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 117 del 2021; decreto del 12 settembre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 194 del registro ordinanze 2021, fissato per l’udienza pubblica del 22 settembre 2021.

⁴⁸ Decreti del 12 ottobre 2020, relativi a giudizi in via incidentale definiti con sentenza n. 278 del 2020; decreto del 21 ottobre 2021, reso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 96 del registro ordinanze 2021, fissato per la trattazione alla camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

⁴⁹ Decreto del 30 ottobre 2020, relativo al giudizio in via principale definito con sentenza n. 3 del 2021.

⁵⁰ Decreto del 12 ottobre 2020, relativo al giudizio in via principale definito con sentenza n. 9 del 2021.

⁵¹ Decreto del 3 dicembre 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 32 del 2021.

Adottive e Affidatarie (ANFAA), l'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.), l'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII e l'associazione Famiglie per l'Accoglienza e l'Avvocatura per i diritti LGBTI a.p.s.⁵²;

i) la "Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia (ANTI Lombardia)"⁵³;

j) il "Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana"⁵⁴;

k) la "Associazione nazionale energia del vento (ANEV)", l'"ANCI Puglia – Associazione dei Comuni pugliesi", e la "Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM)"⁵⁵;

l) l'associazione "Antigone per i diritti e le garanzie nel sistema penale", il "Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità – Macrocrimes", l'associazione "Nessuno Tocchi Caino", il "Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale", e l'organizzazione di volontariato "L'altro diritto ODV – Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità"⁵⁶;

⁵² Decreto del 2 dicembre 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 33 del 2021.

⁵³ Decreto del 28 ottobre 2020, relativo al giudizio in via incidentale definito con sentenza n. 39 del 2021. Ammessa anche con decreto del 7 settembre 2021, reso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 52 registro ordinanze 2021, fissato per l'udienza pubblica del 30 novembre 2021.

⁵⁴ Ordinanza n. 40 del 2021, relativa a un conflitto interorganico.

⁵⁵ Decreti del 22 dicembre 2020, relativi ai giudizi in via incidentale definiti con sentenza n. 46 del 2021.

⁵⁶ Decreto del 15 febbraio 2021, al quale è seguita l'ordinanza n. 97 del 2021 (in materia di c.d. ergastolo ostativo).

m) la “Federdistribuzione – Federazione delle associazioni delle imprese e delle organizzazioni associative della distribuzione moderna organizzata”, la “ANCC COOP – Associazione nazionale delle cooperative di consumatori” e la “ANCD CONAD – Associazione nazionale cooperative dettaglianti”⁵⁷;

n) la “Associazione professionale sindacale ANIEF”⁵⁸;

o) l’associazione “Generazioni future società cooperativa di mutuo soccorso Stefano Rodotà”⁵⁹;

p) la “Associazione Conciatori società cooperativa” e il “Consorzio Conciatori di Ponte a Egola società cooperativa”⁶⁰;

q) l’associazione “Comitato Acquirenti Piano di Zona” e la associazione “Area 167”⁶¹;

r) la “Associazione della Stampa Toscana (AST)”⁶²;

⁵⁷ Decreto del 23 febbraio 2021, relativo al giudizio in via principale definito con sentenza n. 134 del 2021.

⁵⁸ Sentenza n. 180 del 2021.

⁵⁹ Decreto del 5 luglio 2021, relativo al giudizio in via principale definito con sentenza n. 198 del 2021.

⁶⁰ Decreto del 21 aprile 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2020, fissato per l’udienza pubblica del 7 luglio 2021.

⁶¹ Decreto del 22 aprile 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale definito con sentenza n. 210 del 2021.

⁶² Decreto del 26 aprile 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2020, fissato per l’udienza pubblica del 22 giugno 2021.

- s) la “Airpark – Associazione Italiana Operatori Sosta e Mobilità”, la “Utilitalia – Federazione dei concessionari di pubblici servizi nei settori Acqua, Ambiente, Energia Elettrica e Gas” e la “Associazione Elettricità Futura”⁶³;
- t) la “European Criminal Bar Association”⁶⁴;
- u) la “Legambiente Onlus”⁶⁵;
- v) il “Gruppo d’Intervento Giuridico (GrIG) odv”⁶⁶;
- w) il “Sindacato Unione Inquilini” e “Confedilizia – Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia”⁶⁷;

⁶³ Decreto del 23 giugno 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 166 del registro ordinanze 2020, fissato per l’udienza pubblica del 5 ottobre 2021. La “Utilitalia” ed “Elettricità Futura” sono state anche ammesse con decreto dell’11 maggio 2021, reso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2020, fissato per l’udienza pubblica del 19 ottobre 2021.

⁶⁴ Decreto del 12 settembre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 194 del registro ordinanze 2021, fissato per l’udienza pubblica del 22 settembre 2021.

⁶⁵ Decreto del 21 luglio 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale definito con sentenza n. 202 del 2021.

⁶⁶ Decreto del 9 settembre 2021, emesso con riferimento al conflitto di attribuzioni iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2021, fissato per l’udienza pubblica del 30 novembre 2021.

⁶⁷ Decreto del 15 settembre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 107 del registro ordinanze 2021.

- x) “Italia Nostra Onlus, associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione”⁶⁸;
- y) la “Confederazione generale italiana del lavoro – CGIL”⁶⁹;
- z) A.C.O.P. “Associazione Coordinamento Ospedalità Privata”⁷⁰.

6. *Il decreto del Presidente.* – Sull’istanza di partecipazione decide il Presidente, sentito il relatore.

Secondo una tesi, sarebbe appropriato l’aver affidato al Presidente il vaglio di ammissibilità delle opinioni, in quanto la partecipazione dell’amicus rientrerebbe nell’alveo delle decisioni istruttorie, assunte con provvedimento presidenziale, su istanza del relatore, ai sensi dell’art. 7, c. 2, N.I.⁷¹. Non può sottacersi, tuttavia, che

⁶⁸ Decreto del 20 settembre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 98 registro ricorsi 2020, fissato per l’udienza pubblica del 10 novembre 2021; decreto del 21 ottobre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale iscritto al n. 68 del registro ordinanze 2021.

⁶⁹ Decreto del 5 ottobre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 23 del registro ordinanze 2021, fissato per la discussione all’udienza pubblica del 10 novembre 2021.

⁷⁰ Decreto del 6 ottobre 2021, emesso con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale iscritto al n. 82 del registro ordinanze 2021, fissato per la trattazione alla camera di consiglio del 24 novembre 2021.

⁷¹ L. SALVATO, *L’amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il procuratore generale della Corte di cassazione*, cit., 751; P. COSTANZO, *Verso una riconfigurazione del processo costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 489.

tale disposizione è limitata all'acquisizione di documenti prima della convocazione della Corte, mentre, in linea generale, i mezzi di prova – senza alcuna limitazione – sono disposti dal Collegio, secondo quanto previsto dal successivo art. 12⁷².

Tale linea teorica pretenderebbe un approfondimento. Qui ci si limita ad evidenziare un tratto distintivo di non poco conto relativo all'impulso che innesca i due istituti: la Consulta acquisisce il contributo che formazioni sociali e soggetti istituzionali, *motu proprio* (e ciò in ragione dell'interesse che nutrono *ab origine*), vogliono offrire; mentre, *ex officio*, assume i mezzi probatori, tra i quali anche l'audizione degli esperti di chiara fama⁷³.

⁷² Si tratterebbe, dunque, di un'aporìa che offuscherebbe il principio di collegialità, secondo G. P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2020, 2, 627.

⁷³ Naturalmente vi sarebbe l'ulteriore sensibile diversità data dal fatto che gli esperti sono sottoposti al contraddittorio anche orale, precluso, invece, all'*amicus*, cfr. M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, cit., 502. Può notarsi che in un conflitto di attribuzioni sollevato dal Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) a seguito dei comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta “fase 2” dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, la Regione Veneto, nel sostenere l'inammissibilità del ricorso, tra l'altro, ha rilevato che: “neppure pertinente, ai fini della sussistenza del requisito soggettivo, sarebbe il richiamo all'art. 4-ter delle Norme integrative: la disposizione, recante «la non equivoca dicitura “Amici curiae”», il quale non disciplinerebbe «alcuna soggettività costituzionale», ma permetterebbe soltanto ad alcuni soggetti «di ampliare l'orizzonte conoscitivo della Corte»”.

Sembra più persuasivo che la decisione sia affidata al provvedimento monocratico per ragioni di snellimento procedurale, tenuto conto anche della peculiarità di siffatta forma di partecipazione.

Nei decreti emessi è precisato che è stato sentito il relatore di turno, il cui avviso, però, non è riportato. Tutti i provvedimenti presidenziali sono motivati con l'apodittica affermazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 4-ter per l'ammissione degli istanti, ripetendo la seguente formula: "l'opinione scritta è conforme ai criteri previsti dal citato art. 4-ter, commi 1, 2 e 3"⁷⁴.

La motivazione stereotipata potrebbe avere ragione di essere se la valutazione avesse carattere vincolato. All'opposto, la decisione presidenziale è ad alto coefficiente di discrezionalità, giacché, per espressa previsione normativa, sono ammissibili le opinioni che offrono elementi "utili" alla conoscenza e alla valutazione del caso⁷⁵. Il parametro di valutazione, dunque, è estremamente largo e può prestarsi ad applicazioni opinabili.

Per di più, la specifica valutazione pretende lo studio dell'intera documentazione da parte del Presidente e del relatore. La memoria, infatti, dovrebbe comporsi di elementi "originali" rispetto a tutti gli altri atti che vengono immessi nel giudizio, ivi inclusa l'ordinanza di remissione. In parole brevi, se non è originale, il contributo non è fruttuoso⁷⁶.

⁷⁴ Trapela, invece, qualche ulteriore elemento nelle pronunce conclusive di alcuni giudizi, come si dirà più avanti.

⁷⁵ Tenendo in disparte, per un attimo, i requisiti soggettivi.

⁷⁶ La prassi, però, evidenzia un atteggiamento della Corte non estremamente rigoroso, finendo le argomentazioni addotte per coincidere anche con quelle

Invero, l'illustrazione – anche succinta – nel decreto dei profili in base ai quali lo scritto dell'*amicus* è reputato utile potrebbe rivelarsi congeniale anche alle parti per orientare il loro “ultimo” apporto scritto (ossia la memoria presentata in proiezione dell'udienza o della camera di consiglio) o la discussione orale sui punti effettivamente meritevoli di approfondimento. Per il tramite del contributo degli *amici* vi sarebbe così un dialogo fecondo tra giudice e parti, volto a sciogliere i nodi più intricati della questione sottoposta. In tale evenienza, il modesto aggravio procedurale, implicato da una più puntuale motivazione, produrrebbe indubbi benefici allo svolgimento del processo e, pertanto, alla decisione finale. Si tratterebbe di capitalizzare una fase eventuale per favorire il più virtuoso funzionamento dell'intero rito, soprattutto in relazione alle pregiudiziali che presentino un cospicuo tasso di difficoltà.

Maggiori perplessità insorgono, poi, in relazione ai casi d'inammissibilità. Questi, infatti, possono essere dedotti solo dagli eventuali e sporadici riferimenti contenuti nelle decisioni adottate dal *plenum* della Corte. È, difatti, prevalsa una interpretazione letterale dell'art. 4-ter, secondo la quale il Presidente, sentito il relatore, si pronuncia con decreto solo quando il controllo abbia esito positivo⁷⁷.

La prassi instaurata non giova né al Presidente né alla Consulta, atteso che la disponibilità all'ascolto della società civile, tanto enfatizzata nel comunicato stampa

dell'ordinanza di rimessione o con gli scritti difensivi delle altre parti. Si veda la sentenza n. 210 del 2021.

⁷⁷ Ma non è espressamente precluso al Presidente di determinarsi nelle ipotesi d'inammissibilità.

dell'8 gennaio 2020, potrebbe innescare facili e velenose polemiche anche nel dibattito pubblico: si rifletta sull'inammissibilità che colpisca formazioni partitiche che hanno avanzato opinioni riguardo a questioni di costituzionalità interessanti disposizioni in materia elettorale⁷⁸. Si farebbe così concreto il rischio di vedere la Corte inghiottita (non nel circuito ma) nel “circo” mediatico, com'è stato, a ragione, segnalato⁷⁹.

La prassi instaurata crea una diversità di trattamento tra intervenienti e *amici*, dal momento che solo i primi apprendono le ragioni ostative al loro ingresso nel

⁷⁸ Può qui ricordarsi che, con la sentenza n. 243 del 2016, la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento del segretario politico e del segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, c. 1, lett. a), l. reg. Calabria n. 19 del 2014, che aveva soppresso la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato classificatosi secondo alle elezioni per la carica di Presidente della Giunta. Secondo il Giudice delle leggi, nell'occasione gli intervenienti non erano legittimati a partecipare al giudizio incidentale, considerato che quest'ultimo non era destinato a produrre, nei loro confronti, effetti immediati e neppure indiretti, anche perché il partito da essi rappresentato non aveva concorso all'assegnazione dei seggi nel Consiglio regionale calabrese.

La materia elettorale, invero, si presta ad una larga partecipazione come dimostrano i numerosi tentativi di accesso compiuti in occasione della impugnazione delle modifiche introdotte dalla l. n. 52 del 2015, tutti dichiarati inammissibili con ordinanza del 24 gennaio 2017, allegata alla sentenza n. 35 del 2017.

⁷⁹ M. LUCIANI, *Intervento*, Seminario di studi su “Interventi di terzi e “*amici curiae*” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali”, svoltosi presso Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018, *in corso di pubblicazione*. Per C. PINELLI, *Intervento, ibidem*, si rischia di dare luogo a “commedie degli equivoci, tali da travolgere facilmente il prestigio della Corte anche nel rapporto con gli organi di indirizzo politico”.

giudizio, ai sensi degli artt. 4 e 4-*bis*, N.I. In realtà, lo scostamento è sensibile anche in relazione alla fase che precede l'emissione dell'ordinanza e del decreto, resi, rispettivamente, sulle richieste di intervento del terzo e di partecipazione dell'*amicus*.

In quest'ultimo caso non è assicurato il contraddittorio tra le parti⁸⁰, le quali vengono a conoscenza dell'opinione solo dopo che vi è stato lo scrutinio favorevole da parte del Presidente: il provvedimento monocratico, infatti, deve essere trasmesso, a cura della cancelleria, per posta elettronica almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della camera di consiglio⁸¹, secondo quanto stabilito dall'art. 4-*ter*, c. 4. Evidentemente non si è voluto sottoporre a ulteriore carico il *plenum*, preservando, in tal modo, la speditezza dei lavori. Le parti e gli altri intervenienti, pertanto, dovranno limitarsi a contraddire nel “merito”⁸² le opinioni rese con la presentazione di memorie fino a venti giorni prima dell'udienza o, anche, oralmente in quest'ultima.

Se il motivo dell'inammissibilità dell'opinione, come talvolta accade, affiora dalla pronuncia con la quale la Corte conclude il giudizio (piuttosto che dal decreto presidenziale ove mai venisse interpretato diversamente l'art. 4-*ter*), le prospettive possibili in camera di consiglio sono due: a) o, con l'ausilio del relatore, il Presidente riferisce agli altri componenti la sua informale decisione circa l'inammissibilità della

⁸⁰ Secondo A. SCHILLACI, *La “porta stretta”*: qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla “società civile”, in *diritticomparati.it*, 31 gennaio 2020, vi sarebbe un *vulnus* al contraddittorio, appena temperato dalla trasmissione del decreto di ammissione dell'opinione alle parti costituite.

⁸¹ Il decreto è pubblicato sul sito della Corte ma non in Gazzetta.

⁸² Ma non in relazione alla loro ammissibilità, positivamente riscontrata, in precedenza, dal Presidente.

partecipazione dell'*amicus*, per poi essere acriticamente travasata nella pronuncia; *b*) oppure il Collegio esamina (per quanto sommariamente) il contributo offerto nella sua interezza, essendo necessario appurare la sua utilità rispetto alla questione in esame.

Nel primo caso, più verosimile, il modello difetterebbe di coerenza, in quanto sembra molto più lineare che la decisione, se è effettivamente del Presidente, venga formalizzata subito con provvedimento monocratico: sul punto un approfondimento sarebbe opportuno anche nell'eventuale prospettiva di una modifica alle Norme integrative.

Nel secondo caso, più improbabile, sarebbe palese l'inconveniente: la Corte acquisirebbe nel suo patrimonio di conoscenze l'avviso del potenziale *amicus* (il quale, per di più, sarebbe ignoto alle parti del giudizio), con la conseguenza che si delineerebbe uno scenario per alcuni versi assimilabile al passato, allorché si susseguivano interventi che, pur nella consapevolezza della loro inammissibilità, erano intesi a far comunque giungere la propria voce alla Consulta⁸³.

In ogni caso, le diverse decine di casi, finora esaminati, dimostrano un atteggiamento generoso da parte del Presidente.

Innanzitutto, dalla casistica si deduce che la mancanza dello scopo di lucro nel soggetto che intende proporre la propria opinione ha una connotazione soggettiva (e non oggettiva), con la conseguenza che è sufficiente il divieto statutario di divisione dei profitti derivanti dall'eventuale attività economica, svolta in maniera secondaria e

⁸³ Profilo sul quale richiama l'attenzione M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione Giustizia*, 2020, 4, 124.

strumentale per il conseguimento dei propri fini⁸⁴: in quest’ottica si spiega l’ammissione di consorzi e società cooperative, che si aggiungono agli altri soggetti ammessi che perseguono scopi prettamente solidaristici. Non è nemmeno affiorato il concetto di adeguata specializzazione o rappresentatività del soggetto collettivo, ai fini della sua abilitazione a immettersi nel giudizio⁸⁵.

Che non vi sia un filtro a maglie strette lo si deduce non solo dalla laconica motivazione resa nei decreti di ammissione ma anche dalle decisioni che concludono i giudizi: in queste ultime soltanto di rado è riportato il contenuto (o parte del contenuto) dell’atto depositato dall’*amicus*, di talché diventa problematico arguire la sussistenza dei criteri.

Di tanto in tanto, in alcune decisioni trapela qualche indizio: *a)* circa il possesso del requisito soggettivo, con riferimento, ad esempio, allo scopo statutario⁸⁶, *b)*

⁸⁴ L. SALVATO, *L’amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il procuratore generale della Corte di cassazione*, cit., 735 – 736.

⁸⁵ Lo ricorda N. TROCKER, *Processo e Costituzione nell’opera di Mauro Cappelletti civilprocessualista (Elementi di una moderna «teoria» del processo)*, in *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, 2, 2015, 425. Anzi, è dato assistere a casi in cui la formazione sociale è costituita *ad hoc* in vista del contenzioso giudiziale, come riferito da A. AMATO, *Amici... a metà. Primo bilancio dell’“ingresso” degli amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, cit., 810.

⁸⁶ È il caso della sentenza n. 278 del 2020, in cui si legge “è stata depositata una opinione scritta a cura dell’associazione “Italiastatodidiritto”, avente sede a Milano, con uno scopo statutario ampiamente descritto, ed essenzialmente incentrato sul contributo degli associati, studiosi di temi giuridici, per l’affermazione e per la tutela dei diritti fondamentali di singoli e gruppi”. Nella stessa decisione con riferimento all’opinione della “Unione camere penali italiane” (UCPI), è detto che “la Corte costituzionale ha già

oppure, in relazione a quello oggettivo limitandosi a riportare il disposto dell'art. 4-ter delle Norme integrative⁸⁷. Le sentenze, talvolta, suppliscono in qualche modo al deficit motivazionale che affligge i decreti. Il rimedio, però, è improprio: non solo perché interessa pochi casi, ma, soprattutto, perché l'art. 4-ter affida la specifica valutazione al Presidente, sentito il relatore.

Può, comunque, rilevarsi una propensione delle formazioni sociali e dei soggetti istituzionali a partecipare alle questioni di più rilevante impatto sociale, le

riconosciuto come ente rappresentativo dell'avvocatura penale italiana (è citata la sentenza di questa Corte n. 180 del 2018)".

E' anche il caso della sentenza n. 3 del 2021, in cui si rileva che: "Con provvedimento presidenziale del 30 ottobre 2020 sono state ammesse, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le opinioni redatte, in qualità di *amici curiae*, dalle società sportive dilettantistiche a responsabilità limitata "Ufficiali di gara di Firenze" e "Ufficiali di percorso di Firenze", dall'associazione "Impresa Mugello" e dalla "Federazione motociclistica italiana", trattandosi in tutti i casi di associazioni senza scopo di lucro portatrici – come risulta dai rispettivi statuti depositati unitamente alle rispettive opinioni – di interessi collettivi attinenti alla questione di costituzionalità". Su tale decisione si vedano le considerazioni di G. LANEVE, *Il suono degli autodromi, il riparto di competenze Stato-Regioni e una prospettiva processuale per il giudizio in via principale. Alcune osservazioni (molto) a margine di Corte cost., sent. n. 3 del 2021*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 2021, 3. 232 e ss.

⁸⁷ È ancora il caso della sentenza n. 278 del 2020 (relativa ad un giudizio in via d'azione), in cui si legge che "sono state ammesse le opinioni scritte dall'Associazione "Italiastatodidiritto" e dall'Associazione forense "Unione camere penali italiane" (UCPI), in qualità di *amici curiae*, per la loro idoneità ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte, anche in ragione della sua complessità".

quali, sovente, racchiudono casi, appunto, complessi. Tuttavia, considerata la prima fase di sperimentazione, è pacifico che l'istituto non si è prestato ad un'applicazione selettiva, fondante, in ipotesi, sull'inciso che chiude il terzo comma dell'art. 4-ter ("anche in ragione della sua complessità"). In effetti, ciò avrebbe potuto preludere a un indirizzo della Corte volto a consentire, tendenzialmente, agli *amici curiae* l'inserimento nei soli giudizi con un elevato coefficiente di difficoltà, anche al fine di scongiurare un sovraccarico di lavoro per il Giudice delle leggi: sulla scia di una esortazione⁸⁸, avrebbe potuto trattarsi di un "antidoto" ai potenziali pericoli insiti nell'apertura compiuta. Per quanto finora osservato, l'ingresso delle opinioni nel giudizio si realizza pure – ma non solo – sulle grandi questioni. Il requisito della complessità del caso, in realtà, non è di per sé preclusivo: l'utilizzo della congiunzione "anche" autorizza la Consulta a compiere una valutazione d'insieme, saggiando l'utilità dell'opinione in relazione alla problematicità della questione.

Dal testo del c. 3 dell'art. 4-ter, inoltre, sul versante dei requisiti oggettivi, si traggono altri due elementi, i quali, benché legati dalla congiunzione "e", potrebbero essere anche in regime alternativo: l'accesso può essere funzionale tanto alla "conoscenza del caso" e, dunque, alla ricostruzione in qualche misura del fatto in sé, quanto alla sua "valutazione". A tal proposito deve notarsi che l'*amicus* è estraneo al contenzioso principale, non nutrendo una situazione soggettiva sostanziale meritevole

⁸⁸ P. RIDOLA, "La Corte si apre all'ascolto della società civile", in *federalismi.it*, 2, 2020, VII.

di difesa⁸⁹: il suo apporto, quindi, se può rivelarsi limitato alla conoscenza del caso strettamente inteso, può, di contro, essere fruttuoso ai fini della ricostruzione del contesto in cui quel caso si colloca (oltre che della sua valutazione sul versante prettamente giuridico)⁹⁰.

Il tenore della disposizione, invero, si presta ad interpretazioni che preludono ad un filtro elastico, che, nella prima fase di sperimentazione, si è rivelato decisamente inclusivo. Probabilmente l'atteggiamento indulgente, in entrata, è compensato da un limitato impegno sul fronte della motivazione, in uscita. Ma su questo si dirà più avanti.

7. Le modalità della partecipazione al giudizio. – L'opinione deve essere depositata entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza in Gazzetta ufficiale.

La Corte reputa il termine perentorio, pur in assenza di espressa statuizione dell'art. 4-ter.

Il gruppo più nutrito di declaratorie d'inammissibilità è costituito dalla inosservanza del termine per la presentazione dell'opinione. I casi sono i seguenti:

⁸⁹ M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, cit., 502. Nella relazione *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., riguardo alle novità delle Norme integrative, si legge che gli *amici* “possano presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Consulta elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza ‘sul campo’, soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme”.

⁹⁰ Ad esempio nell'ordinanza n. 97 del 2021, in materia di ergastolo ostativo, si dà atto dell'apporto espresso da un *amicus* anche su alcuni dati numerici di condannati alla massima pena.

a) ULCES – Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale; la Fondazione Promozione sociale onlus; la Federazione italiana Prader – Willi – Sezione Piemonte; La Scintilla – Associazione genitori ragazzi handicappati Collegno e Grugliasco e la redazione della rivista Prospettive assistenziali, edita dall'Associazione promozione sociale Aps⁹¹;

b) alcuni giudici ausiliari d'appello che hanno espresso la propria posizione sulle questioni di legittimità sollevate dalle due ordinanze della Corte di cassazione⁹²;

c) l'Associazione tra i deputati regionali della Sicilia⁹³;

d) il “Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana”⁹⁴;

e) il Comitato nazionale docenti⁹⁵.

È, quindi, confermato il convincimento che si tratta di un termine perentorio⁹⁶.

L'orientamento del Giudice costituzionale è condivisibile per diverse ragioni. Una diversa interpretazione implicherebbe, da un lato, un disallineamento ingiustificato circa l'ingresso nel giudizio costituzionale delle parti e degli altri

⁹¹ Sentenza n. 152 del 2020.

⁹² Sentenza n. 41 del 2021.

⁹³ Sentenza n. 44 del 2021, relativa a un giudizio in via principale.

⁹⁴ Sentenza n. 150 del 2021.

⁹⁵ Sentenza n. 180 del 2021.

⁹⁶ La novella del 2020 delle Norme integrative non stabilisce regola transitoria per il deposito dell'opinione relativamente ai giudizi pendenti, circostanza sulla quale richiama opportunamente l'attenzione A. AMATO, *Amici... a metà. Primo bilancio dell'“ingresso” degli amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *consultaonline.it*, 2021, III, 808.

interventori, tutti tenuti a osservare inderogabilmente il suddetto termine. Dall'altro, potrebbe compromettere l'ordinato svolgimento del giudizio, atteso che il decreto di ammissione è trasmesso alle parti costituite almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della adunanza in camera di consiglio, oltre a essere pubblicato nel sito della Corte costituzionale, in maniera tale da consentire ai soggetti costituiti di prendere posizione sull'avviso espresso dagli *amici*. A tal proposito deve segnalarsi che resterebbe alle parti un termine esiguo di appena dieci giorni per replicare alle opinioni, specie quando in giudizio ne siano state depositate numerose e articolate, come è già accaduto in qualche occasione⁹⁷. Invero, la tempistica processuale è incalzante anche per la formazione sociale o il soggetto istituzionale che intenda rappresentare il proprio punto di vista nel giudizio costituzionale: non è certo agevole redigere uno scritto, allo stesso tempo completo e conciso, in appena venti giorni, specie se poi riguardi casi complessi⁹⁸.

⁹⁷ Ancorché l'ipotesi sia remota, dovrebbe quantomeno ritenersi il termine interamente nella disponibilità dell'istante, nel senso che, depositata l'opinione, questa possa essere anche integrata, purché siano osservati i venti giorni e i limiti dimensionali stabilito dall'art. 4-ter: ne deriva che il Presidente dovrebbe pronunciarsi con decreto solo all'esaurimento del lasso temporale a disposizione dell'istante.

Dall'esame dei decreti affiora la tendenza a decretare l'ammissione delle opinioni poco tempo prima della scadenza del termine di trenta giorni per la loro trasmissione alle parti del giudizio, nonostante che l'introduzione del giudizio risalga a svariati mesi addietro.

⁹⁸ A tal riguardo occorre segnalare che, nella sentenza n. 44 del 2021, si dà conto di un deposito effettuato il 6 maggio 2020 e di una integrazione risalente al 15 gennaio 2021. Tuttavia, l'opinione è, sin dall'inizio, tardiva essendo il ricorso pubblicato in Gazzetta l'11 marzo 2020.

Pur non essendo espressamente contemplata dall'art. 4-ter, deve ammettersi la facoltà di allegare documenti all'opinione, giacché ciò è indispensabile all'aspirante *amicus* al fine, se non altro, di provare il possesso dei requisiti soggettivi richiesti dalle Norme integrative. Chi intende formulare l'opinione, quindi, dovrà depositare l'atto fondativo o altro materiale in base al quale dimostri, da un lato, di non perseguire scopi di lucro⁹⁹ e, dall'altro, di essere portatore di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità. La Corte lo ha espressamente reclamato in una delle due pronunce d'inammissibilità per motivi diversi dalla tardività del deposito¹⁰⁰.

Si è dell'avviso, inoltre, che all'opinione possa essere acclusa documentazione attinente anche al merito del contributo offerto, la quale, proprio in ragione della problematicità del caso, potrebbe essere necessaria per fornire informazioni utili, superando, in qualche modo, la soglia dimensionale cui è soggetto lo scritto¹⁰¹. Anzi, a volte, forse è proprio la produzione documentale, piuttosto che l'opinione in sé, a rendere più proficuo l'apporto per "la valutazione e la conoscenza del caso": si

⁹⁹ Nella sentenza n. 3 del 2021, ad esempio, viene espressamente constatato che si tratta "in tutti i casi di associazioni senza scopo di lucro portatrici – come risulta dai rispettivi statuti depositati unitamente alle rispettive opinioni – di interessi collettivi attinenti alla questione di costituzionalità".

¹⁰⁰ Sentenza n. 33 del 2021, in cui è sì dà atto dell'inammissibilità dell'opinione inoltrata dalla la Rete Italiana contro l'Utero in Affitto "in difetto di allegazioni e produzioni documentali atte a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dal comma 1 del richiamato art. 4-ter".

¹⁰¹ Deve ritenersi che l'allegazione possa anche essere asincrona rispetto al deposito dell'opinione purché venga effettuata nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto introduttivo in Gazzetta.

consideri l'evenienza in cui è prospettata alla Corte una adeguata rappresentazione della realtà economica e sociale – mediante rilevazioni statistiche, solo per fare un esempio – dalla quale la questione origina e nella quale la sentenza è destinata a produrre i suoi effetti¹⁰².

Venendo ad altro profilo, dalla prassi emerge che, a differenza degli intervenienti¹⁰³, la costituzione può avvenire senza l'assistenza di un avvocato¹⁰⁴, non essendovi un'espressa statuizione in tal senso nell'art. 4-ter: ciò, lo si è detto, è coerente con il modello disegnato dalle Norme integrative, secondo il quale la partecipazione dell'*amicus*, non essendo questi parte del giudizio, non è ascrivibile al diritto di difesa. A volte, comunque, accade che alla sottoscrizione dell'atto da parte del rappresentante legale dell'entità collettiva che intende partecipare si aggiunga quella di docenti universitari in materie giuridiche, esperti nel settore in cui il caso è collocabile¹⁰⁵. Questo è sintomatico della necessità di avvalersi – anche per vie informali – di “consulenti”, competenti sia sugli aspetti sostanziali della disciplina sia su quelli propriamente processuali: è già accaduto che l'opinione denunci profili d'inammissibilità della questione sollevata e, più in generale, a volte, contribuisca ad

¹⁰² Il punto è affrontato nell'intervento di C. MASCIOTTA, *Il ruolo dell'amicus curiae nelle decisioni nn. 3 e 22/2021*, in cui si reputa utile l'opinione se rappresenta elementi di carattere statistico, sociologico o tecnico-scientifico.

¹⁰³ Per effetto del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 4, N.I., i terzi intervenienti (al pari del vertice della Giunta regionale) sono tenuti a depositare la procura speciale, le deduzioni comprensive delle conclusioni e l'elezione di domicilio.

¹⁰⁴ Potrebbe trattarsi, al più, di una facoltà.

¹⁰⁵ In *amicus-curiae-macrocrimes-convertito.pdf*.

un epilogo del giudizio che disattende le soluzioni paventate dal remittente nell'ordinanza di rinvio e dalle parti nel corso del procedimento¹⁰⁶.

Non sono rinvenibili precedenti per l'eventuale inosservanza dei limiti dello scritto, circoscritto alle 25.000 battute. Per alcuni lo sfioramento della soglia non comporta l'inammissibilità dell'atto a differenza di quanto previsto nell'art. 13-ter disp att cpa, il quale prevede: “Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione”¹⁰⁷.

8. *Il rilievo della partecipazione al giudizio dell'amicus curiae*. – Si è detto in precedenza che, a seguito della trasmissione del decreto di ammissione alle parti del giudizio, sull'opinione può svilupparsi un contraddittorio, secondo quanto stabilito dall'art. 4-ter, c. 4¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sentenza n. 39 del 2021.

¹⁰⁷ L. SALVATO, *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il procuratore generale della Corte di cassazione*, cit., 750. Da ultimo, però, si registra un orientamento, in qualche misura, comprensivo del Giudice amministrativo, secondo il quale, se è vero che la sinteticità è oramai una regola del processo amministrativo, di tal che le parti sono tenute a rispettare i limiti dimensionali fissati dal Consiglio di Stato, in caso di inosservanza, però, non vi è ragione per adottare atteggiamenti drastici o punitivi, per cui, in linea con il principio di leale collaborazione, pare più adeguato concedere un breve rinvio, al fine di consentire alle stesse parti “un ragionevole riequilibrio dimensionale delle difese”, cfr. C.d.S., sez. VI, 13.4.2021, n. 3006.

¹⁰⁸ In alcuni casi si dà atto che le parti abbiano confutato l'opinione prodotta. Si veda, da ultimo, la sentenza n. 202, del 2021, punto 10 del “ritenuto in fatto”.

La scansione ha un rilievo processuale tale da rendere poco plausibile che, a valle del giudizio, nella pronuncia non debba esservi una traccia della presenza degli *amici curiae*. Non sembra decisiva a tal fine l'assenza di una disposizione espressa che stabilisca l'obbligo della Corte di motivare in merito alle opinioni prodotte. Né sembra dirimente indugiare sul rango di mere "opinioni" espresse dagli *amici curiae*, al fine di liquidare potenziali obblighi motivazionali. Una siffatta visione riduzionista tradirebbe la pretesa proclamata di accogliere la società civile. L'*iter* decisionale fatalmente si mostrerebbe opaco, con la conseguenza che, vista vanificata la propria aspirazione a una partecipazione "effettiva", quella porzione di "società civile" manifesterà il suo disappunto nell'agone mediatico e, più latamente, in quello politico. D'altronde, l'estensione della platea dei soggetti che possono inserirsi nel giudizio costituzionale è stata motivata per evitare la proliferazione di interventi di terzi, palesemente inammissibili, sui quali non vi era la possibilità di instaurare una effettiva dialettica processuale¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Prima della modifica alle Norme integrative, compiuta nel 2020, A. VON BOGDANDY - D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 13, hanno osservato che: "Se però si considera che attraverso le ricerche svolte dagli assistenti dei giudici costituzionali vengono portati all'attenzione dei giudici in maniera informale sia le ragioni fatte valere negli interventi (inammissibili) di terzi e *amici curiae*, sia il contributo della dottrina, la Corte sembra di fatto essere in grado di raggiungere l'obiettivo di una piena rappresentazione nel processo costituzionale di tutti gli argomenti presenti nel dibattito pubblico senza tuttavia fare del processo costituzionale un evento pubblico, che esporrebbe inevitabilmente i giudici a una maggiore pressione mediatica".

Di contro, secondo alcuni, il varco apertosi nel processo costituzionale consisterebbe in un'operazione di "grande ardimento"¹¹⁰. Non può, certo, negarsi che, se la Corte invece dovesse scrupolosamente riscontrare una a una tutte le opinioni¹¹¹, ne deriverebbe un *surplus* argomentativo micidiale con sentenze di centinaia di pagine, sul modello di quanto già avviene in altre esperienze ordinamentali¹¹².

¹¹⁰ G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020*, cit., 16.

¹¹¹ L'esperienza maturata in altri contesti ordinamentali dà il segno di una partecipazione massiccia ai giudizi di costituzionalità, come nel caso dell'*amicus brief* davanti alla Corte suprema degli Stati Uniti, sul quale si vedano le considerazioni di T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., spec. 134 e ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l'intervento di terzo e l'amicus curiae in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, in *giurcost.org*, 16 marzo 2020, spec. par. 4.

¹¹² A. ANZON, *Le aperture della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 482, è dell'avviso che la Corte non sarebbe tenuta a fare menzione dell'opinione in motivazione con la conseguenza che la partecipazione dell'*amicus* sarebbe inutile. Secondo P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *giurcost.org*, 1, 2019, 122, sarebbe bastata "una dilatazione ragionevole della nozione di interesse qualificato", in maniera tale da ampliare sì il novero dei terzi intervenienti, ma evitando una proliferazione indiscriminata della controversia sotto il profilo soggettivo; analogamente L. D'ANDREA, *L'intervento di terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del Seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1998, spec. 105 e ss., nel passato auspicava un orientamento della Corte volto a favorire

All'osservatore è consentito saggiare il peso dell'opinione dell'*amicus* unicamente sulla base di ciò che è riportato nella singola pronuncia relativa alla questione in cui l'ingresso vi sia stato.

Può evidenziarsi che, abitualmente, si accenna alla partecipazione al giudizio della formazione sociale o del soggetto istituzionale. A volte nel "ritenuto in fatto" sono riassunte le argomentazioni proposte nello scritto depositato¹¹³. Più di rado, invece, l'opinione è oggetto di espressa attenzione nel "considerato in diritto"¹¹⁴, mentre solo eccezionalmente compaiono ripetuti richiami alla posizione espressa¹¹⁵.

La sensazione è che, sporadicamente, l'eco dell'opinione risuoni nella decisione del Collegio: è probabile che ciò dipenda anche dall'autorevolezza dell'*amicus* e dalla appropriatezza delle deduzioni offerte¹¹⁶. La tendenza sembra essere uniforme, indipendentemente se l'apporto sia di tipo "neutrale", oppure, come avviene di frequente, sia esplicitamente orientato nel senso di sollecitare

l'allargamento del contraddittorio nel giudizio costituzionale ai soggetti portatori di interessi diffusi e collettivi quali terzi intervenienti.

¹¹³ Da ultimo, le sentenze nn. 33, 198, 202 e 210 del 2021.

¹¹⁴ Sentenza n. 234 del 2020.

¹¹⁵ È il caso della sentenza n. 260 del 2020, nella quale la Corte respinge le deduzioni offerte dall'Unione camere penali italiane per concludere della infondatezza dell'incidente di costituzionalità relativa all'art. 438, c. 1-*bis*, c.p.p., che esclude il giudizio abbreviato per i reati punti con l'ergastolo.

¹¹⁶ L'utilità che oggettivamente connota l'opinione al momento della sua presentazione potrebbe – per così dire – diluirsi se gli argomenti offerti sono accolti da una parte (ad esempio, nella memoria depositata a ridosso dell'udienza): in tale evenienza, diverrebbe fisiologico *ex post* che, riguardo al contributo degli *amici*, la decisione conclusiva non sia corroborata da una robusta motivazione.

l'accoglimento o il rigetto¹¹⁷. Si tratta, in questi ultimi casi, di *opiniones ad adiuvandum* o *ad opponendum*, per mutuare il lessico del giudice amministrativo. L'*amicus*, talora, è così "interessato" alla pregiudiziale al punto di dilungarsi sugli aspetti d'inammissibilità dell'incidente sollevato¹¹⁸.

Di tal che, volendo stare fermi ai latinetti, più che di *amicus curiae* si dovrebbe discorrere di "*amicus partis*". Ma l'esperienza consegna anche il dato che il contributo, nel rivelarsi pienamente adesivo all'ordinanza di rinvio, assuma la fisionomia di un soccorso in favore del giudice remittente, con la conseguenza che potrebbe ragionarsi di un "*amicus iudicis*".

Accade anche che siano depositate opinioni di segno opposto, che effettivamente potrebbero pretendere un diverso e più articolato svolgimento della motivazione a sostegno della decisione¹¹⁹.

Tra le varie pronunce si segnala l'ordinanza n. 97 del 2021, in materia di ergastolo ostativo, nella quale sono puntualmente riportati gli avvisi espressi dagli *amici*. Potrebbe sorprendere la circostanza che le opinioni, pur diffusamente rappresentate nella parte in fatto, non siano oggetto di considerazione nel considerato in diritto. Probabilmente, essendo stato disposto il rinvio ad una successiva udienza per consentire al Parlamento di intervenire, il carattere interlocutorio della decisione potrebbe giustificare la condotta. In questa ordinanza, tra gli altri profili di interesse,

¹¹⁷ Si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 234, 260, 278 del 2020 e nn. 9, 180, 202 e 210 del 2021 dove le opinioni sono nel senso della fondatezza delle questioni, da un lato; e le sentenze nn. 3, 39 del 2001 per il rigetto, dall'altro.

¹¹⁸ Sentenza n. 39 del 2021.

¹¹⁹ Sentenza nn. 32 e 33 del 2021.

si segnala il fatto che la Corte rilevi che uno degli *amici* aveva già partecipato in un ruolo analogo nel precedente giudizio definito dalla Corte Edu con la sentenza Viola, ripetutamente richiamata nel corso del processo al fine di valutare la conformità della normativa interna a quella convenzionale. In questo caso potrebbe dirsi che “*olim amicus, semper amicus*”.

9. *Il dilemma: opinione o intervento? La conversione della forma di accesso: da interveniente ad amicus e viceversa?* – All’indomani della novella, appariva chiaro che il soggetto estraneo al processo principale avrebbe potuto trovarsi davanti alla seguente alternativa¹²⁰: *a)* assumere le vesti del terzo interveniente e, quindi, partecipare al giudizio esercitando ogni tipo di prerogativa (visione degli atti e presenza all’udienza pubblica, soprattutto), sottoponendosi però allo stringente filtro ad opera della Corte circa la sussistenza dei presupposti; *b)* oppure avere accesso nella qualità di *amicus curiae*, limitandosi alla formulazione di opinioni scritte ma confidando nelle maglie oggettivamente più larghe del relativo scrutinio di ammissibilità.

Tra l’altro il maggior vantaggio di quest’ultima forma d’ingresso è dato dalla scarsa importanza che l’udienza assume nella dinamica del processo costituzionale:

¹²⁰ Davanti a tale dilemma, si ripete, potrà trovarsi soltanto il soggetto collettivo – sia la formazione sociale, sia l’attore istituzionale – non la persona fisica o giuridica priva di tale requisito. Per queste, in presenza dei relativi criteri, sarà inevitabile praticare la strada dell’intervento del terzo.

lapidarie, in tal senso, le parole di un giudice emerito della Corte, secondo il quale “(...) l’udienza è sostanzialmente un rituale della cui utilità nessuno crede”¹²¹.

Si era ipotizzato, dunque, che la partecipazione nella qualità di *amicus* avrebbe contribuito all’identificazione di una sorta di ultimo canale di accesso. Ciò è subito affiorato nella ordinanza n. 37 del 2020. In questa il Giudice delle leggi, riproponendo gli stringenti parametri cui è subordinato l’intervento del terzo, afferma che “tale soluzione deve essere oggi ribadita, tanto più a fronte della recente introduzione dell’art. 4-ter delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali (...) e ai soggetti istituzionali (...) di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*”¹²².

Successivamente, vi sono stati altri casi in cui la Consulta, dinanzi alla pretesa di partecipare come intervenienti, ha continuato a indicare invece la strada della partecipazione amicale¹²³.

¹²¹ S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 35 e 186. Si noti che l’art. 16 delle Norme integrative è stato modificato con la delibera dell’8 gennaio 2020: al comma 2 è ora previsto che “dopo la relazione, i difensori, di regola non di più di due per parte, svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni”. La previsione è ribadita all’art. 16 delle Norme integrative deliberate il 22 luglio 2021.

¹²² L’ordinanza è commentata da S. DI PALMA, *La Corte costituzionale “aperta”, fra “Interventi in giudizio” e “Amici curiae” (note “semicritiche” all’ordinanza n. 37 del 2020)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 299 e ss.

¹²³ Ordinanza n. 202 del 2020, resa in relazione alla domanda di intervento della Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR); ordinanza del 26.1.2021, allegata alla sentenza n. 16 del 2021, relativamente alla istanza dell’associazione «ANCE

Il consolidamento di tale indirizzo induce a ritenere che la forma usuale d'inserimento nel giudizio costituzionale è destinata a essere quella dell'*amicus*, salvo che non si dimostri di essere titolari di un interesse diretto e immediato, tale da consentire la presenza nel processo come terzo interveniente. Ma, riguardo all'esistenza di un nesso qualificato ai fini dell'intervento, la posizione della Corte non potrà essere nel futuro meno rigorosa proprio in ragione del mutato contesto normativo.

Ciò nondimeno, il dubbio circa l'una o l'altra opzione potrebbe ancora affliggere il soggetto che intende immettersi nel giudizio costituzionale.

Potrebbe anche immaginarsi che si provi a partecipare come terzo interveniente e, in caso d'inammissibilità, chiedere, in via subordinata, alla Consulta di ammettere la partecipazione come *amicus curiae*. Volendo percorrere questa strada, si dovrebbe essere assistiti da un avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori, il quale dovrebbe adottare la cautela di riferire da subito le proprie argomentazioni con l'atto scritto, attenendosi ai limiti redazionali imposti. In tal modo ci si porrebbe al riparo da eventuali decadenze che potrebbero interessare l'accesso, per così dire, in tono minore, nella qualità di amico.

Sicilia - Collegio regionale dei Costruttori edili siciliani»; ordinanza letta all'udienza del 22.9.2021 e allegata alla sentenza n. 210 del 2021, con riguardo alla domanda del Comitato "Venditori 18135".

Sarà da verificare l'atteggiamento che vorrà riservare il Giudice costituzionale a tale tecnica difensiva¹²⁴. A tal riguardo è interessante la sentenza n. 41 del 2021, nella quale si rileva il deposito di un atto denominato «intervento/opinioni» contenente la posizione di alcuni giudici ausiliari d'appello sulle questioni di legittimità sollevate dalla Corte di cassazione. La Consulta rileva che “esso costituisce non già un atto di intervento, che comunque sarebbe inammissibile sotto plurimi profili, bensì un'opinione riconducibile alla figura degli *amici curiae*”. Tuttavia, “come tale, l'opinione è parimenti inammissibile in quanto, in disparte ogni altra ragione, è tardiva rispetto al termine di venti giorni dalla pubblicazione delle ordinanze di rimessione, a tal fine previsto dall'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”.

Ovviamente, la commutazione dell'intervento in opinione presenterebbe non pochi aspetti problematici sul versante processuale.

Le ipotesi sono due.

L'art. 4-bis introduce una disciplina dell'accesso all'intervento dei terzi, che recepisce, in buona parte, quanto disposto dal Presidente Lattanzi con la nota del 21 novembre 2018 inviata alla cancelleria¹²⁵. La modifica più rilevante consiste

¹²⁴ Può scorgersi qualche tentativo compiuto in questo solco già prima della ultima modifica alle Norme integrative. Si veda l'ordinanza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza 253 del 2019.

¹²⁵ Tale nota è stato oggetto di osservazioni critiche in dottrina; si veda A. RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una proceduralizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *giurcost.org*, III, 13 dicembre 2018.

nell'onere in capo ai terzi, che intendono prendere visione degli atti ed estrarre copia, di depositare con l'atto d'intervento istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione riguardante l'ammissibilità del proprio inserimento nel giudizio. Il Presidente, sentito il relatore, fissa una camera di consiglio *ad hoc*, dandone notizia alle parti costituite, le quali, entro dieci giorni, possono presentare sintetiche memorie.

Con ordinanza soggetta a pubblicazione la Corte decide limitatamente all'ammissibilità dell'intervento¹²⁶. Se il Collegio lo ritiene inammissibile ma vi sono margini perché la partecipazione possa avvenire sotto le spoglie dell'*amicus*, dovrebbe poi essere rimessa la decisione in separata sede al solo Presidente, sentito il relatore.

Sarebbe evidente il sovraccarico procedurale.

Non minore, invero, di quello che si profilerebbe nella seconda ipotesi.

Una delle prime significative applicazioni di questa nota è costituita dall'ordinanza n. 204 del 2019, con la quale si ammette l'intervento di ArcelorMittal Italia S.p.A., in quanto subentrato ad Ilva S.p.A., nella gestione concreta dello stabilimento di Taranto e, pertanto, "è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme censurate, avendo il giudice rimettente censurato le menzionate disposizioni perché, oltre a esonerare da responsabilità penale i gestori dello stabilimento, autorizzano «in ogni caso» la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto in pendenza di sequestro penale sino al 23 agosto 2023".

¹²⁶ Si tratterebbe di misure orientate alla tutela della *privacy*, secondo l'avviso di S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più aperta: la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020.

L'art. 4-*bis* non disciplina il caso in cui al terzo non interessi la visione degli atti. In tale evenienza dovrebbe avere campo applicativo la citata nota presidenziale del 21 novembre 2018, dando luogo a quella che è stata definita una sorta di “dicotomia” processuale¹²⁷. In questo caso l'ammissibilità dell'intervento è valutata all'udienza pubblica (o alla camera di consiglio) fissata per il merito; nell'occasione è comunicata all'interveniente solo la parte degli scritti prodotti dai soggetti costituiti, relativa, appunto, all'eventualità del suo inserimento nel processo¹²⁸.

Se la Corte si pronunciasse, dunque, per l'inammissibilità dell'intervento, l'udienza dovrebbe essere rinviata a nuova data, per consentire al Presidente, acquisito l'avviso del relatore, il controllo sulla sussistenza dei presupposti per la conversione, in partecipazione amicale, dell'ingresso nel giudizio di quel soggetto.

Resterebbe da indagare anche sulla praticabilità della direzione inversa. Va, preliminarmente, precisato che l'opzione compiuta dalla formazione sociale o dal soggetto istituzionale di partecipare nella qualità di *amicus*, pur avendo i requisiti per spiegare intervento, non sembra possa essere sindacata dal Giudice costituzionale.

¹²⁷ G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020*, cit., 87. Ad una prima lettura delle Norme integrative, deliberate il 22 luglio 2021, non sembrerebbero emergere novità su tale punto.

¹²⁸ Una volta ammesso al giudizio, il terzo è equiparato agli interventori istituzionali. È soggetto agli stessi adempimenti procedurali di questi e gode delle medesime facoltà (tra le quali, la possibilità di presentare memorie e di partecipare all'udienza), con l'unica diversità, a monte, che l'ordinanza di rinvio non gli è notificata: la sua partecipazione, quindi, è legata alla meticolosa lettura della Gazzetta o all'eventualità fortuita di venire *aliunde* tempestivamente a conoscenza dell'incidente.

La conversione dell'opinione in intervento potrebbe venire in rilievo nell'ipotesi in cui, ad esempio, pretenda di partecipare, quale *amicus*, la persona fisica o la formazione sociale con scopo di lucro (evenienza espressamente negata dall'art. 4-ter delle Norme integrative), che, però, abbia i requisiti per vestire i panni dell'interveniente.

Vi sarebbero evidenti intralci procedurali. Il Presidente dovrebbe dichiarare inammissibile l'opinione per carenza del requisito soggettivo per poi sollecitare, *motu proprio*, la decisione del Collegio all'udienza (o alla camera di consiglio) fissata per la trattazione del merito¹²⁹. È altamente improbabile uno scenario del genere, reso ancora più inverosimile da un elemento non trascurabile: se la partecipazione nella qualità di *amicus* è avvenuta senza l'assistenza tecnica di un difensore, ciò, di per sé, impedirebbe la conversione dell'opinione in intervento, atteso che, in quest'ultimo caso, non può prescindersi dall'essere rappresentati da un avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori.

Altra ipotesi è se il medesimo soggetto, nel dubbio, presenti parallelamente l'atto di intervento e l'opinione, eventualità favorita dalla circostanza che entrambi soggiacciono al medesimo termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza

¹²⁹ È da supporre che la conversione debba essere valutata alla luce della sola disciplina per la domanda di intervento non corredata dalla istanza volta ad ottenere la visione degli atti del giudizio, giacché tale ultima facoltà è inibita *a priori* per l'*amicus*.

in Gazzetta ufficiale¹³⁰. In tal caso, dovrebbero attivarsi l'esame stabilito per ciascuna forma di partecipazione, senza pericoli – per così dire – di intersezioni normative¹³¹.

10. *L'amicus curiae negli altri giudizi innanzi alla Corte.* – La partecipazione dell'*amicus* è possibile anche nel giudizio in via principale e nei conflitti di attribuzione per effetto del rinvio all'art. 4-ter compiuto dagli articoli 23, 24 e 25 delle Norme integrative, così come sono stati modificati anch'essi dalla delibera dell'8 gennaio 2020¹³².

Il suo apporto è sempre limitato alla produzione di un'opinione. Il valore di questa è minore nel contesto di un giudizio di parti, laddove, ad esempio, è dichiarata l'estinzione se il ricorrente formula la rinuncia (anche parziale) al ricorso e questa è accettata dalla parte resistente¹³³.

¹³⁰ Così R. ROMBOLI, *I contenuti "non rivoluzionari" della riforma delle Norme integrative*, cit., 518.

¹³¹ È quanto si è verificato nelle questioni risolte con la sentenza n. 46 del 2021, la quale si segnala perché decide quattro questioni identiche sollevate dal Consiglio di Stato. In una l'ANEV, essendo parte nel giudizio *a quo*, si è costituita davanti alla Corte. Nelle altre tre ha spiegato intervento, dichiarato inammissibile dal Collegio, e ha depositato opinioni ritenute, invece, ammissibili con decreto del Presidente.

¹³² L'art. 31, rubricato "norme di rinvio", delle Norme integrative, deliberate il 22 luglio 2021, stabilisce ora che per i giudizi in via principale e per i conflitti di attribuzione si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 2 a 20 e, dunque, anche l'art. 6 dedicato agli *amici curiae*.

¹³³ Artt. 23, 24, u.c., e 25, u.c., N.I.

La casistica è esigua ma, pur con qualche inevitabile adattamento derivante dalla peculiarità della singola forma di giudizio, può scorgersi una identità di accenti con la giurisprudenza esaminata con riguardo all'accesso in via incidentale.

La Consulta ribadisce il suo orientamento, secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, valendo ciò “a fortiori alla luce del nuovo art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae* (ordinanze n. 111 e n. 37 del 2020)”¹³⁴.

Sempre con riguardo al giudizio in via d'azione, viene, poi, in rilievo un'altra decisione dalla quale si evince la partecipazione di diversi soggetti e l'esclusione di un altro, tutti nella qualità di *amici*¹³⁵. Se, da un lato, sono valorizzate le opinioni ammesse, potrebbe destare qualche perplessità la motivazione adottata relativamente all'inammissibilità di quella prodotta dal Comune di Scarperia e San Piero, “il quale non può essere considerato soggetto portatore di interessi omogenei – collettivi o diffusi – attinenti alla questione di costituzionalità qui all'esame”. Eppure sugli enti

¹³⁴ Ordinanza del 26 gennaio 2021, allegata alla sentenza n. 16 del 2021. Ad avviso di F. DAL CANTO, *La stagione di apertura non riguarda il giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 491, sarebbe una soluzione di “ripiego” per i potenziali interventori, in quanto, nella qualità di *amici*, possono solo depositare una breve memoria scritta.

¹³⁵ Sentenza n. 3 del 2021.

pubblici territoriali vi era una visione concorde circa la capacità di partecipare al giudizio costituzionale¹³⁶: per giunta, nell'occasione si ragionava della legittimità della norma sulle attività dell'autodromo da disciplinarsi tramite una convenzione tra il gestore e l'ente in questione. La motivazione, invero molto succinta, consente di azzardare un'ipotesi: probabilmente non è sconfessata la tesi che, in generale, l'ente comune sia portatore di interessi collettivi o diffusi¹³⁷, piuttosto, nel caso concreto, non è stata rilevata la omogeneità degli interessi di cui quel Comune era portatore.

La partecipazione nel giudizio in via d'azione registra altri casi¹³⁸.

¹³⁶ Tra gli altri, così A. ANZON, *Le aperture della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, cit. 481.

¹³⁷ A tal riguardo va rilevato, ad esempio, l'indirizzo del giudice amministrativo secondo il quale “il Comune, quale ente locale che ai sensi dell'art. 3, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, è legittimato ad impugnare i provvedimenti che incidano sui servizi pubblici erogati nel territorio di riferimento; in capo al Comune si personalizzano, infatti, gli interessi di cui è titolare in via indifferenziata la comunità locale, nel cui ambito vanno ricompresi quelli relativi all'accessibilità, da parte degli appartenenti alla predetta collettività, alla rete dei servizi pubblici presenti sul territorio, con conseguente legittimazione ad agire in giudizio a tutela di tali *interessi collettivi*” (corsivo non testuale), T.a.r. , Abruzzo, sez. I, 13.1.2016 n. 7; analogamente, in relazione agli interessi diffusi, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 6.12.2019, n. 14018; T.a.r. Calabria, Catanzaro, sez. I, 21.3.2018, n. 682; T.a.r. Lazio, Latina, sez. I, 27.10.2016, n. 649.

¹³⁸ Ad esempio, si vedano: la sentenza n. 9 del 2021, in cui risulta ammessa l'opinione della “Associazione Unione Inquilini”; la sentenza n. 44 del 2021, dalla quale si evince l'estromissione, per tardività, dell'opinione presentata dall'Associazione tra i deputati regionali della Sicilia cessati dal mandato; la sentenza n. 134 del 2021, in cui è ammessa una opinione presentata da più soggetti (Federdistribuzione, ANCC COOP e ANCD CONAD).

Un solo precedente si ha per i conflitti interorganici, laddove, però, non si traggono spunti significativi, considerato che il ricorso è stato dichiarato improcedibile per la inosservanza del termine perentorio di trenta giorni, entro il quale occorre depositare gli atti notificati alla controparte¹³⁹.

Non risultano, invece, conflitti intersoggettivi che abbiano visto l'inserimento dell'*amicus*.

11. *Qualche osservazione conclusiva.* – Dall'analisi della casistica sembra affiorare la propensione all'utilizzo dell'istituto in relazione alle questioni di costituzionalità di straordinario risalto, non solo sotto l'aspetto processuale ma anche sotto quello mediatico. Si pensi alle pregiudiziali riguardanti il caso Cappato¹⁴⁰, l'ergastolo ostativo¹⁴¹, la pena detentiva per la diffamazione a mezzo stampa¹⁴², la limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici¹⁴³, l'esclusione del giudizio abbreviato per i reati punti con l'ergastolo¹⁴⁴, la sospensione della prescrizione dei reati in tempo di pandemia¹⁴⁵, i nati non riconoscibili¹⁴⁶, la possibilità di dare effetto nel nostro ordinamento a provvedimenti giudiziari stranieri che

¹³⁹ Ordinanza n. 40 del 2021.

¹⁴⁰ Ordinanza n. 132 del 2020.

¹⁴¹ Ordinanza n. 97 del 2021.

¹⁴² Ordinanza n. 132 del 2020 e sentenza n. 150 del 2021.

¹⁴³ Sentenza n. 234 del 2020.

¹⁴⁴ Sentenza n. 260 del 2020.

¹⁴⁵ Sentenza n. 278 del 2020.

¹⁴⁶ Sentenza n. 32 del 2021.

riconoscano come genitore del bambino anche il c.d. genitore “d’intenzione”¹⁴⁷, i giudici onorari quali componenti di collegi giudicanti¹⁴⁸, il reato di furto in abitazione¹⁴⁹.

Ciò tendenzialmente dovrebbe rendere implausibile un giudizio senza parti e interventori ma con *amici*. Tuttavia, non può escludersi un’altra eventualità del tutto inedita nel giudizio in via incidentale: ci si riferisce all’ipotesi in cui al processo innanzi alla Corte partecipi soltanto l’*amicus*, in assenza della costituzione delle parti e degli interventori istituzionali. Per cui, aggiornando il titolo di un lavoro classico¹⁵⁰, potrebbe parlarsi di un “giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti ma con *amici* (e, magari, intervenienti)”¹⁵¹.

È ragionevole immaginare che in una siffatta eventualità – ovvero l’ingresso nel giudizio costituzionale dei soli *amici* – vi potrebbe essere una più diffusa motivazione sull’apporto argomentativo offerto nell’opinione.

Non è da trascurare poi un dato.

Non c’è alcun dubbio che le parti abbiano modesta influenza nel processo costituzionale incidentale, tant’è che, già tempo addietro, furono addirittura declassate

¹⁴⁷ Sentenza n. 33 del 2021.

¹⁴⁸ Sentenza n. 41 del 2021, che si segnala per la modulazione degli effetti della pronuncia di accoglimento.

¹⁴⁹ Sentenza n. 117 del 2021.

¹⁵⁰ Ci si riferisce, evidentemente, a R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985.

¹⁵¹ O, se si vuole, “di un processo a parti, intervenienti e *amici* eventuali”, riferendosi a G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 147.

proprio al rango di *amici curiae*¹⁵². Per cui, se è vero che l'*amicus* può appagare il suo interesse limitandosi a formulare un'opinione con la conseguenza che non è equiparabile alle parti del giudizio, è altresì vero che si tratterebbe, in astratto, di un lieve disallineamento.

In concreto, però, il rapporto di forza potrebbe essere ribaltato.

Le parti del giudizio *a quo*, quando sono soggetti individuali e come tali sono portatori di interessi personali, hanno, in generale, un peso specifico molto ridotto, destinato ad essere travolto dalla superiore dimensione del giudizio costituzionale. Addirittura, per molti versi, l'influenza delle parti è di entità minore se confrontata con quella dell'interventore istituzionale, come, ad esempio, la Presidenza del Consiglio e, venendo al nostro tema, potrebbe essere anche inferiore alla stessa opinione resa da una associazione di categoria, da un ente esponenziale di interessi e così via. Si pensi, ad esempio, al contributo offerto dall'Unione camere penali italiane in una pregiudiziale avente ad oggetto una norma di diritto penale sostanziale o processuale, rispetto all'apporto del soggetto straniero imputato nel giudizio nel corso del quale, magari, d'ufficio è stata posta la questione alla Corte. La qualificazione della formazione sociale o del soggetto istituzionale rende, evidentemente, l'opinione preponderante rispetto agli scritti difensivi e all'apporto orale in udienza della parte costituita nel giudizio di costituzionalità. Potrebbe trattarsi di uno svolgimento del giudizio plausibile, al ricorrere del quale non è da escludere che, progressivamente, in

¹⁵² Il dibattito è riassunto in E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 2001, 522.

futuro nella motivazione della decisione sarà riservata maggiore considerazione alla partecipazione amicale.

Vi è, però, un rischio.

Se dovesse avere campo esclusivo il punto di vista “interessato” alla vicenda, l’istituto avrebbe una declinazione sbilanciata verso la figura dell’*amicus advocacy* a discapito dell’*amicus friendship*: potrebbe conseguire anche uno squilibrio tra le posizioni assunte nel giudizio, specie se l’istituto fosse utilizzato in maniera massiccia da gruppi di pressione, istigati alla partecipazione magari da una delle parti¹⁵³.

L’autorevolezza della Corte dovrebbe, in ogni caso, costituire un adeguato argine a questa potenziale deriva.

Sotto quest’ultimo aspetto, potrebbe essere rassicurante la vicenda compiutasi nel giudizio di ammissibilità referendaria, laddove, come già accennato, sono stati ammessi gli scritti presentati da soggetti – diversi dai promotori della consultazione e dal Presidente del Consiglio dei ministri – interessati alla decisione¹⁵⁴. L’allargamento dell’arena referendaria¹⁵⁵ presenta evidenti analogie con la partecipazione

¹⁵³ La degenerazione dell’istituto è analizzata, con riferimento all’esperienza statunitense, da B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *rivistaaic.it*, 4, 2019, spec. 125 e ss.; A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 505, discorre di un eccesso di rappresentazione degli interessi che potrebbe nel giudizio costituzionale alterare l’equilibrio determinatosi nel processo *a quo*.

¹⁵⁴ Sentenza n. 45 del 2005, n. 5 del 2015, 13 del 2012, 24 e 28 del 2011.

¹⁵⁵ Senza confini, secondo A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 359.

dell'*amicus*¹⁵⁶: alla base di entrambe vi è l'esigenza della Corte di ampliare la platea dei soggetti presenti nel giudizio (pur se – o meglio: proprio in quanto – portatori di una determinata visione), al fine di acquisire contributi argomentativi ulteriori, evitando, nei limiti del possibile, appesantimenti procedurali¹⁵⁷. Si è trattato di un'esperienza finora ben governata dal Giudice costituzionale che non ha dato luogo a disfunzioni procedurali e, soprattutto, decisionali, atteso che le sentenze si soffermano in maniera equilibrata sulle argomentazioni immesse nell'agone processuale attraverso tale canale.

¹⁵⁶ Ancorché vi siano differenze di non poco momento, tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, può ricordarsi l'eventualità di essere autorizzati, di volta in volta, a brevi integrazioni orali nel vaglio di ammissibilità, possibilità, invece, preclusa agli *amici*. Tale aspetto potrebbe pretendere un aggiornamento in virtù della pubblicazione delle Norme integrative deliberate il 22 luglio 2021. Infatti, relativamente all'ammissibilità delle richieste di referendum, l'art. 30 stabilisce "si osservano, per come applicabili, le disposizioni di cui alle presenti Norme integrative". Se la partecipazione dei soggetti interessati, diversi dai promotori e dal Presidente del Consiglio, dovesse essere assimilata a quella degli *amici curiae*, potrebbe derivare la loro esclusione dalla discussione orale.

¹⁵⁷ Infatti, anche da ultimo è stato precisato che: "Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni". Cfr. sentenza n. 10 del 2020 e giurisprudenza ivi citata.

Si è notato che, dopo la modifica delle Norme integrative, l'indirizzo della Corte è stato di impronta chiaramente inclusiva.

C'è un effetto di sistema. L'apertura della Consulta alla società civile è stata intesa come una forma di partecipazione democratica alle vicende processuali, volta alla migliore realizzazione del bene comune¹⁵⁸; si tratterebbe, perfino, di un istituto che “dà voce ai senza voce”¹⁵⁹. Al netto di qualche accento enfatico¹⁶⁰, non può disconoscersi che anche questa prospettiva presenti insidie, specie nel caso in cui partecipino soggetti, quali, ad esempio, i partiti politici relativamente a questioni in

¹⁵⁸ Si esprimono positivamente sull'apertura, tra gli altri, V. ONIDA, *La Corte si apre alle “voci” della società*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 511; L. VIOLINI, *Accesso alla Corte costituzionale: quale ruolo per gli enti del Terzo settore*, in *vita.it*, 5.2.2020; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *giustiziainsieme.it*, 2020; A. MOSCARINI, *Amicus curiae e giudizio incidentale nelle norme integrative sui dinanzi la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 508 discorre di istituto tipicamente discorsivo-partecipativo; mentre per S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile*, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri, in *rivistaiac.it*, 2020, 2, 387 e 391, siffatta apertura potrebbe persino mutare la fisionomia del processo costituzionale.

¹⁵⁹ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., 138.

¹⁶⁰ Sulle aperture della Corte all'opinione pubblica si vedano le notazioni critiche di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, spec. 271 – 272. *Contra* R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019, 759; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi*, 4, 2019, spec. 785.

ambito elettorale o le formazioni con una visione radicale quando vengono affrontati temi etici¹⁶¹. L'opinione potrebbe essere funzionale non tanto a dare un apporto collaborativo (pur se orientato), quanto ad iniettare nel processo costituzionale la polemica politica contingente per poi alimentarla all'esito eventualmente sfavorevole del giudizio. Vi sarebbe la trasfigurazione dell'istituto, che, stando sempre ai latinetti, disvelerebbe un "*inimicus curiae*"¹⁶².

Si tratta di un rischio, riguardo al quale, tuttavia, le Norme integrative individuano adeguate cautele¹⁶³. Una volta conclusa la fase di rodaggio dell'istituto e, soprattutto, dinanzi a scenari di accesso indiscriminato, la Corte sarà chiamata a fare ordine, dimostrandosi ragionevolmente selettiva in relazione ai requisiti soggettivi e oggettivi, ai quali è ancorata la partecipazione¹⁶⁴.

¹⁶¹ Esprimono perplessità su tali aspetti, tra i tanti, M. MANETTI, *I "falsi amici" del giudice costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 2, 506; C. DELLA GIUSTINA, *Amicus curiae: dalle origini alle modifiche delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, cit., 510; A. PIN, *Giudicare la pandemia con la proporzionalità. Le misure anti-Covid-19, il vaglio giudiziario e il diritto comparato*, in *DPCE online*, 2020, 2, spec. 2589.

¹⁶² Così A. D'ATENA, *L'introduzione degli "amici curiae": tra esigenze di radicamento, apertura del giudizio e strategie di comunicazione istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 495.

¹⁶³ Non intravede pericoli derivanti dall'apertura R. ROMBOLI, *La riforma delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvata l'8 gennaio 2020*, in *Il Foro italiano*, 2020, 12, 377 e ss.

¹⁶⁴ R. PESSI, *Corte costituzionale, formazioni sociali e società civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1, 513.

Ciò nondimeno, in ragione dell'esperienza già realizzata, è auspicabile fin da ora l'adozione di qualche lieve accorgimento perché le novità siano in maggior misura congeniali al processo costituzionale, al suo giudice e all'ordinamento complessivamente inteso. È opportuno che le istanze di partecipazione siano sempre decise con decreto del Presidente, a prescindere se il vaglio abbia dato esito positivo o meno. Il provvedimento monocratico dovrà essere adeguatamente motivato: nel caso di inammissibilità al fine di prevenire artificiose contestazioni; nel caso di ammissione per orientare, rendendolo maggiormente proficuo, il successivo svolgimento del giudizio. Nell'ipotesi in cui l'opinione sia ammessa, inoltre, è opportuno che la decisione conclusiva dimostri che la Corte abbia tenuto in adeguata considerazione l'apporto offerto.

In mancanza, si corre il rischio, con un sorprendente rovesciamento di prospettiva, che il giudice costituzionale possa apparire "*inimicus amicorum*".