

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Monografie*

Giulia Battaglia

AMICI CURIAE E GIUDIZIO INCIDENTALE SULLE LEGGI

*Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte,
anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Monografie*

36

Giulia Battaglia

AMICI CURIAE E GIUDIZIO
INCIDENTALE SULLE LEGGI

*Contributo allo studio della recente “apertura” della Corte,
anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0831-6

ISBN/EAN 979-12-211-5825-0 (ebook)

Comitato scientifico:

F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

Il volume è stato sottoposto a duplice referaggio cieco.

La pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento nell'ambito del Progetto di Ricerca: 479999_PRIN2022_DAL_CANTO_2022CB3H93 – “Reform perspectives of the judiciary: impact on the efficiency of the judicial system” – “Finanziato dall’Unione europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 2 - CUP I53D23002910006”.



Composizione: Media Print s.r.l. - Livorno

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLE-ARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	
1. Il tema dell'accesso "interno": un rinnovato interesse all'indomani della modifica alle Norme Integrative del 2020	XI
2. Delimitazione del campo di indagine: gli <i>amici curiae</i> nel giudizio incidentale sulle leggi	XIII
2.1. Una prospettiva ulteriore: il tema dell'accesso "interno" nel sistema di tutela multilivello dei diritti	XVI
 CAPITOLO I	
RESISTENZE GIURISPRUDENZIALI E SPIRAGLI DI APERTURA	
<i>Le principali tappe del percorso che ha preceduto le modifiche alle Norme Integrative del 2020</i>	1
 <i>Sezione I</i>	
ALLE ORIGINI DELL'ATTEGGIAMENTO DI TENDENZIALE CHIUSURA	1
1. L'ampliamento del contraddittorio nel "limbo delle intenzioni" del legislatore del 1953	1
2. La struttura dialettica "mista" del giudizio incidentale e gli spiragli normativi per una sua possibile estensione	4
3. Il consolidamento dell'indirizzo di chiusura del processo costituzionale in via incidentale fin dai primi anni di funzionamento della Corte	8
4. Le sporadiche aperture del contraddittorio della Corte negli anni Novanta	13
4.1. L'eccezione che conferma la regola	13
4.2. Le aperture dei primi anni Novanta in "chiave soggettiva" e la necessità di preservare l'incidentalità del sistema	17
4.3. Prospettive per una possibile apertura a enti di natura associativa, rappresentativi di interessi <i>lato sensu</i> collettivi	22
5. La modifica alle Norme Integrative del 2004 e il successivo consolidamento del percorso di chiusura: un'occasione perduta	26

	<i>pag.</i>
<i>Sezione II</i>	
NUOVE ESIGENZE E INDICI SINTOMATICI DEL CAMBIAMENTO	30
1. L'aumento del numero delle richieste di intervento	30
2. Una barriera solo formale	32
3. Nuovi episodi di ammissione nel biennio 2018-2019	33
4. Il provvedimento del Presidente del 21 novembre 2018 sull'accesso agli atti da parte degli aspiranti terzi	36
CAPITOLO II	
L' OPPORTUNITÀ DI UN PROCESSO COSTITUZIONALE "APERTO"	
<i>Gli spunti offerti da un dibattito risalente</i>	41
<i>Sezione I</i>	
I PRIMI SEGNALI DI INSODDISFAZIONE RISPETTO A UN PROCESSO COSTITUZIONALE "CHIUSO"	41
1. Un'adesione solo apparente: le riflessioni dei primi commentatori	41
2. Le critiche di Carlo Mezzanotte e l'applicabilità dell'art. 24 Cost. nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale	52
3. Prospettive di apertura in chiave "obiettiva" ...	56
3.1. ... alla luce dell'emersione degli interessi superindividuali	56
3.2. ... e del ruolo delle parti (eventuali) nel giudizio incidentale	60
3.3. Suggestioni sovranazionali: le modifiche al Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1983 e l'importanza del contraddittorio "aperto" alla società civile nei procedimenti di tutela dei diritti fondamentali	63
4. Prime riflessioni di sintesi: le perplessità di fondo e le incertezze della dottrina	67
<i>Sezione II</i>	
L'ACCESSO INTERNO AL CENTRO DEL DIBATTITO	69
1. Il rinnovato interesse della dottrina a partire dalle caute aperture giu- risprudenziali degli anni Novanta	69
2. La individuazione di nuovi referenti costituzionali: rilevanza e ruolo di una dialettica costituzionale aperta oltre il diritto di difesa	71
2.1. Il contraddittorio come «elemento obiettivamente caratterizzante i processi giurisdizionali»	71
2.2. I soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi come "parti na- turali" del processo costituzionale ...	74

	<i>pag.</i>
2.2.1. ... e come punto di coagulo dei destinatari della norma: l'apertura del processo costituzionale nella prospettiva del principio pluralista	75
2.2.2. L'ingresso della società civile organizzata come fonte di legittimazione per la Corte ...	76
2.2.3. ... e come caratteristica coerente con la natura ibrida del giudizio incidentale	79
3. Riflessioni di sintesi: le ragioni a fondamento di un processo costituzionale aperto	81
4. Il c.d. "doppio binario": la figura dell' <i>amicus curiae</i> quale soluzione di compromesso e le (superabili) perplessità in ordine alla sua introduzione	85

CAPITOLO III

L' "APERTURA" DEL GIUDIZIO INCIDENTALE AGLI AMICI CURIAE

<i>La disciplina dei "nuovi" interlocutori della Corte alla luce del contesto di riferimento e delle prime esperienze applicative</i>	93
---	----

Sezione I

L'APERTURA DELLA CORTE AGLI AMICI CURIAE NEL QUADRO DELLE ALTRE INNOVAZIONI PROCESSUALI	93
--	----

1. Una panoramica sulle novità deliberate l'8 gennaio 2020 e sulle successive modifiche alle Norme Integrative	93
1.1. I ritocchi operati con la delibera del 22 luglio 2021 relativa al processo costituzionale telematico	99
1.2. Il tentativo di rivitalizzare l'udienza pubblica con la modifica alle Norme Integrative del 2022	100
1.3. "Vecchi terzi" o "nuovi amici", tra razionalizzazione e apertura	104

Sezione II

GLI AMICI CURIAE	110
------------------	-----

1. I requisiti di tipo "soggettivo" e "oggettivo" per la partecipazione	110
1.1. Gli " <i>amici</i> " come «formazioni sociali senza scopo di lucro» e «soggetti istituzionali» ...	111
1.2. ... «portatori di interessi collettivi o diffusi», «attinenti alla questione di costituzionalità»	119
1.2.1. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sugli interessi collettivi e diffusi in altri ambiti processuali (cenni)	119
1.2.2. La "rappresentazione" degli interessi collettivi e diffusi nel processo costituzionale attraverso le formazioni sociali e i soggetti istituzionali	126
1.3. L'utilità dell'opinione	129

	<i>pag.</i>
2. L'ammissione delle opinioni e le formalità prescritte	131
2.1. Il termine per la presentazione	131
2.2. Le modalità di trasmissione	133
2.3. La lingua processuale	133
2.4. I limiti dimensionali	134
2.5. Il decreto di ammissione	143
3. Le modalità di partecipazione al giudizio	144
3.1. Il contributo informativo degli <i>amici</i> e il paventato rischio di sovrapposizione con i mezzi istruttori	146
4. Il rilievo delle argomentazioni degli <i>amici</i> nella decisione	149

CAPITOLO IV

INTRECCI E COLLISIONI

<i>L'accesso "interno" nel sistema multilivello</i>	153
---	-----

Sezione I

L'INTERVENTO DI "TERZI" DI FRONTE

ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	153
--	-----

1. Premessa	153
2. Genesi ed evoluzione della disciplina convenzionale	156
2.1. Brevi cenni introduttivi sull'evoluzione del contraddittorio di fronte alla Corte di Strasburgo	156
2.2. Le origini dell'istituto dell'intervento di "terzi": i primi casi di ammissione in via giurisprudenziale e la successiva positivizzazione con il Regolamento del 1983	164
3. I soggetti e le regole dell'intervento	171
3.1. Le distinte categorie di "terzi"	171
3.2. La disciplina processuale	179
4. La selezione degli interventi " <i>amicus curiae</i> " e il loro ruolo dinanzi alla Corte EDU	182
5. La partecipazione degli " <i>amici</i> " alla fase di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU	186

Sezione II

IL RILIEVO DELL'ACCESSO "INTERNO"

AL GIUDICE SOVRANAZIONALE

NELL'OTTICA DEL PROCESSO COSTITUZIONALE	190
---	-----

1. Considerazioni introduttive	190
2. I differenti interlocutori delle corti dei diritti nella prospettiva multilivello	193
a) Incoerenze sistemiche dell'incidentalità nei giudizi "materialmente" costituzionali in tema di procreazione medicalmente assistita	193
b) La vicenda processuale sull'ergastolo ostativo	198

	<i>pag.</i>
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	205
1. L'impatto delle modifiche delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: un bilancio provvisorio	205
2. L'apertura della Corte in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti	207
2.1. Punti di analisi in prospettiva. Gli esclusi dal processo in via pre-giudiziale: verso un possibile superamento?	208
BIBLIOGRAFIA	213

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Il tema dell'accesso "interno": un rinnovato interesse all'indomani della modifica alle Norme Integrative del 2020. – 2. Delimitazione del campo di indagine: gli *amici curiae* nel giudizio incidentale sulle leggi. – 2.1. Una prospettiva ulteriore: il tema dell'accesso "interno" nel sistema di tutela multilivello dei diritti.

1. *Il tema dell'accesso "interno": un rinnovato interesse all'indomani della modifica alle Norme Integrative del 2020*

Nell'introduzione agli atti dell'incontro di studio intitolato «*Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*» tenutosi nel dicembre 2018 presso il Palazzo della Consulta, l'allora Presidente Lattanzi osservava che «[i]l tema del seminario è relativo a una questione che ci si ripropone frequentemente e che siamo soliti risolvere facendo riferimento a una nostra giurisprudenza costante sulla quale però, in presenza di casi particolari, al momento della decisione sorgono perplessità. E ogni volta ci riserviamo di fare un approfondimento, sempre rimandato»¹.

Invero, l'apertura del processo costituzionale agli *amici curiae*, avvenuta nel gennaio 2020, sebbene non del tutto imprevedibile, è sembrata aver risolto con sorprendente accelerazione una questione ricorrente della giustizia costituzionale: quella dell'accesso "interno"² al Giudice delle leggi.

Questa locuzione, mutuata da autorevole dottrina, individua una delle due principali accezioni in cui l'"accesso" al Giudice costituzionale può

¹ G. LATTANZI, *Introduzione*, in AA.VV., *Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018*, Giuffrè, Milano, 2020, 1.

² Il termine viene impiegato da A. RUGGERI, *Note minime in tema di "accesso" ai giudizi di costituzionalità (dal punto di vista del rapporto tra Costituzione e politica ed avuto riguardo all'oggetto ed agli effetti delle decisioni della Corte)*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 646 s. (corsivi aggiunti).

essere declinato: una “esterna” e l’altra, appunto, “interna” «al processo (o, meglio, alla sua attivazione)»³.

La prima riguarda i canali di avvio del giudizio e, dunque, «quanto ha luogo fuori e prima del processo costituzionale e in vista della sua costituzione»⁴.

La seconda attiene, invece, a «ogni specie di partecipazione di terzi ad iniziative processuali comunque già avviate»⁵ e sebbene, a differenza della prima, non venga generalmente considerata come un criterio distintivo dei modelli di controllo di costituzionalità, la sua incidenza è – come è stato osservato – tutt’altro che trascurabile e può influire significativamente sulla capacità di un sistema di giustizia costituzionale di perseguire i suoi obiettivi⁶.

La tematica riveste, dunque, un rilievo primario.

Del resto, sin dal primo anno di funzionamento, il nostro Giudice costituzionale non ha potuto fare a meno di misurarsi con la prospettiva di un allargamento della dinamica processuale oltre le parti del giudizio *a quo* e il Presidente del Consiglio dei ministri (o della Giunta regionale). In maniera corrispondente, il dibattito dottrinale sull’opportunità di ampliare il ventaglio di interlocutori della Corte è tornato ciclicamente ad affiancare il lungo corso di una giurisprudenza “di chiusura” irremovibile, finanche «marziale»⁷, per poi conoscere uno sviluppo significativo soprattutto in corrispondenza degli sporadici episodi di “circospetta” apertura verificatisi tra gli anni Ottanta e Novanta.

Durante quest’ultima fase, contraddistinta, più in generale, da una notevole attenzione, da parte degli studiosi, per gli aspetti processuali della giustizia costituzionale, il tema dell’accesso “interno”, fino ad allora affrontato soprattutto a commento delle decisioni di inammissibilità degli interventi di soggetti “terzi” o, comunque, in maniera gregaria rispetto ad altri nodi problematici del giudizio incidentale, ha acquisito un’inedita centralità.

³ ID., *Ibidem*.

⁴ ID., *Ibidem*.

⁵ ID., *Ivi*.

⁶ A.M. LECIS COCCO ORTU, *L’allargamento del contraddittorio ai soggetti portatori di interessi collettivi nel giudizio incidentale: qualche riflessione a partire dall’esperienza francese*, in *Bocconi legal papers*, 1/2013, 2 e, più ampiamente, EAD., *Les interventions des tiers porteurs d’intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, LGDJ, Paris, 2018, 184 ss.

⁷ Espressione presa in prestito da F. SEVERA, *L’intervento del terzo nel processo costituzionale fra giurisdizionalità e politica*, in *Forum Quad. cost.*, 21 gennaio 2019, e ripresa da 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*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2020, 80.

Ne sono testimonianza i contributi raccolti nel volume curato da Vittorio Angiolini, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*⁸.

L'analisi puntuale dell'elaborazione dottrinale progressivamente sviluppata nei decenni che hanno preceduto il cambio di passo del 2020 offre dunque preziosi spunti di riflessione per ricostruire, in primo luogo, le coordinate teoriche che sorreggono l'apertura del contraddittorio (*rectius*: del processo) "oltre le parti".

Inoltre, da tale elaborazione è possibile ricavare le premesse che hanno finalmente indotto la Corte ad affiancare al regime ancora particolarmente rigoroso riservato ai soggetti "terzi" propriamente intesi quell'istituto che va sotto la denominazione di *amicus curiae*.

2. *Delimitazione del campo di indagine: gli amici curiae nel giudizio incidentale sulle leggi*

Invero, i principali strumenti attraverso i quali l'accesso "interno" può essere modulato ed esteso sono due: l'intervento di terzi e l'*amicus curiae*.

Questa seconda figura processuale è, come noto, una forma di partecipazione nata in Inghilterra come strumento di collaborazione neutrale per le corti, che ha poi riscosso grande successo negli Stati Uniti, dove, nel tempo, ha assunto i connotati "di un'amicizia" meno disinteressata e più strategica⁹, ma in ogni caso distinta dal "rimedio dell'intervento del

⁸ V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998.

⁹ Sull'origine e sui profili evolutivi dell'istituto, soprattutto con riferimento agli Stati Uniti, nella vasta letteratura sul tema cfr., in particolare, S. KRISLOV, *The Amicus Curiae: From Friendship to Advocacy*, in *Yale Law Journal*, 1963, 694 ss.; G. CRISCUOLI, voce *Amicus curiae*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, 207 ss.; F. DE FRANCHIS, voce *Amicus curiae*, in *Dig. disc. priv.*, 6^a ed., vol. I, Utet, Torino 1987, 301; ID., voce *Amicus curiae*, in *Dizionario giuridico inglese-italiano*, Giuffrè, Milano, 1996; M. CAPPELLETTI, J.A. JOLOWICZ, *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Giuffrè-Oceana Publications, Milano-Dobbs Ferry, 1975; G. CRISCUOLI, voce *Amicus curiae*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1989; H.J. ABRAHAM, *The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France*, 7^a ed., Oxford University Press, New York, 1993; nonché P. BIANCHI, *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Giur. cost.*, 1995, 4751 ss., ove si evidenzia come, da presenza neutrale, l'*amicus* si sia evoluto in un soggetto pregiudizialmente schierato, titolare di un interesse proprio «che egli afferma coincidere (almeno parzialmente) con quello alla cui tutela è volto l'operato della Corte». Più recentemente, ripercorre tale trasformazione anche B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Riv. AIC*, 4/2019, 107 ss.

terzo” propriamente detto. Quest’ultimo consente, invece, ad un soggetto di intervenire nel processo pendente tra altre parti al fine di sostenere le ragioni di una di esse o di difendere un proprio interesse giuridico, «qualora sussista la concreta e diretta possibilità di subire gli effetti pregiudizievoli del provvedimento finale»¹⁰.

Tendenzialmente diversa è anche la rispettiva posizione processuale: a differenza del terzo *stricto sensu* inteso – a cui, per le ragioni sopra menzionate, risulta necessario garantire un effettivo diritto di influire sulla decisione finale attraverso un ingresso pieno nel contraddittorio – l’*amicus curiae* «resta ai margini del processo»¹¹.

All’interno della più ampia cornice dell’accesso “interno”, questo studio si propone allora di esaminare l’origine e le prime esperienze applicative dell’istituto dell’*amicus curiae*, a quattro anni dalla sua introduzione, con particolare riguardo al giudizio in via incidentale¹².

La scelta di circoscrivere l’indagine a questa specifica funzione muove dalla circostanza che, com’è stato efficacemente affermato, esistono «“tanti” processi costituzionali, quante sono le competenze della Corte», i quali si svolgono ciascuno «secondo proprie forme procedurali differenziate

¹⁰ D. ADAMO, *L’intervento di terzi nel processo dinanzi ai giudici dell’Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, 25. Se la *ratio* della figura dell’*amicus curiae* – quantomeno nella sua forma originaria – è quella di contribuire alla realizzazione della giustizia processuale attraverso il proprio apporto conoscitivo, la funzione di questo diverso strumento risiede, in primo luogo, nella necessità di salvaguardare il diritto di difesa dei terzi che potrebbero essere pregiudicati dagli effetti diretti o indiretti di una pronuncia resa in loro assenza, così garantendo anche «la stabilità del giudicato» e prevenendo altresì la «formazione di sentenze contraddittorie».

¹¹ E. SILVESTRI, *L’“amicus curiae”: uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3/1997, 680. Come sottolinea P. BIANCHI, *Un’amicizia interessata*, cit., 4755, sempre con riferimento all’esperienza statunitense – ma le considerazioni possono essere tendenzialmente estese alle diverse trasposizioni dell’istituto – «la posizione dell’*amicus* incontra dei limiti in quanto alla libertà di disposizione dell’oggetto; egli non ha poteri di iniziativa processuale, essendogli preclusa ad esempio l’allegazione di mezzi di prova, non è vincolato dal giudizio della Corte, ed infine non può proporre appello: pertanto la sua partecipazione al giudizio non comporta alcuna possibilità di indirizzarne lo svolgimento in un senso piuttosto che in un altro».

¹² Per uno studio delle modifiche con riguardo alle altre competenze della Corte v., per tutti, G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, Jovene, Napoli, 2021, 194 ss. Si veda, poi, F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *ConsultaOnline*, II/2020, 324 ss. con specifico riguardo al giudizio principale, su cui cfr., altresì, più risalente, E. GIANFRANCESCO, *L’intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d’azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 225 ss.

che non si prestano a essere ricondotte ad unità sotto principi comuni»¹³.

Tanto premesso, l'elezione del sindacato incidentale quale terreno privilegiato di esame risiede, in primo luogo, nel significato rivestito dal percorso di approfondimento teorico sull'argomento rispetto a questa specifica competenza della Corte. In tal senso, è possibile rilevare che la soluzione definitivamente abbracciata dal Giudice costituzionale (il c.d. "doppio binario") è stata elaborata dalla dottrina soprattutto per conciliare l'esigenza di una maggiore apertura del processo con i presupposti del giudizio incidentale. In aggiunta, il concreto funzionamento di uno strumento di partecipazione qual è quello dell'*amicus curiae* si rivela di particolare interesse, anche e soprattutto alla luce delle caratteristiche "ibride" del giudizio in via incidentale.

Come si avrà modo di evidenziare, la possibilità di introdurre questo meccanismo di "partecipazione"¹⁴ per così dire "attenuata" al processo costituzionale (in via incidentale) era stata peraltro prospettata da alcuni autori ben prima della teorizzazione della duplicità di canali ipotizzata dalla dottrina soprattutto a partire dagli anni 2000 e, poi, approfondita all'indomani delle modifiche apportate alle Norme Integrative nel 2004. D'altra parte, anche nell'elaborazione scientifica precedente agli anni Novanta – che, soprattutto in un primo momento, si era mostrata sostanzialmente in linea con la estrema diffidenza della Corte – è possibile rintracciare alcuni indici di "insoddisfazione" rispetto alla struttura dialettica del sindacato incidentale.

Attraverso un'analisi per così dire "retrospettiva" della questione che ci occupa, con il presente lavoro si intende, quindi, ricostruire, anzitutto, il percorso storico, giurisprudenziale e dottrinale che si colloca a monte dell'ingresso nel processo costituzionale dell'*amicus curiae*, al fine di individuare le esigenze costituzionali che hanno motivato tale modifica (capitoli I, II).

Sulla scorta di tali indicazioni, nel capitolo III si procederà ad approfondire la disciplina relativa alla presentazione delle opinioni *amicus curiae*, per comprendere se tale disciplina, così come configurata, possa realmente appagare le esigenze enucleate dalla dottrina. Ciò non può prescindere, tuttavia, dalla preliminare collocazione di siffatta innovazione nell'ambito delle ulteriori modifiche che la Corte ha apportato alle proprie Norme Inte-

¹³ G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 522.

¹⁴ Per alcune riflessioni su quest'ultimo concetto, con specifico riferimento alle modifiche alle N.I. del 2020, si veda: S. LIETO, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 16 ss. Della stessa Autrice, più in generale, v. altresì S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.

grative anche successivamente al 2020, le quali, come si dirà, non possono che essere lette in un quadro complessivo.

2.1. *Una prospettiva ulteriore: il tema dell'accesso "interno" nel sistema di tutela multilivello dei diritti*¹⁵

Il ritorno su una tematica già ampiamente esplorata dalla dottrina, quale è quella dell'apertura del contraddittorio (inteso in senso lato) nel giudizio incidentale sulle leggi, non è motivato unicamente dalla necessità di aggiornare tali analisi alla luce delle modifiche deliberate nel 2020: il pre-

¹⁵ L'espressione impiegata per definire la cornice di riferimento di quest'ultima parte dell'indagine, fiorita unitamente a molteplici formule altrettanto suggestive nella c.d. "età dei diritti", e diffusasi nella dottrina costituzionalistica ormai qualche decennio fa sotto la spinta propulsiva delle riflessioni di Ingolf Pernice, sconta il pregio e, al contempo, il difetto di rimandare in maniera efficace ed evocativa all'evoluzione del sistema (*rectius*: dei sistemi) di garanzia giurisdizionale dei diritti nell'area geografica che interseca la "Piccola" e la "Grande Europa", talora rischiando di sottendere una visione aprioristicamente entusiastica di tale assetto. Tralasciando le critiche concernenti il suo utilizzo con riferimento alle fonti del diritto, sono invero molte e autorevoli le voci che dubitano dell'appropriatezza scientifica o che addirittura contestano la potenzialità fuorviante di siffatta locuzione con riguardo al meccanismo di tutela dei diritti fondamentali. In particolare, v'è chi ritiene che l'espressione in questione suggerisca «una visione stilizzata e iper-semplificata di relazioni che sono in realtà assai più articolate e complesse fra i tre ordini di garanzie» (M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. Aic.*, n. 3/2017, 129). In una prospettiva simile, cfr. E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2018, XIV, la quale, infatti, dichiara di preferire la «più sobria (e solida)» locuzione «"livelli" della tutela giurisdizionale» offerta dai giudici che operano nel contesto europeo, chiarendo che con il termine «livello» non si intende in alcun modo alludere ad una posizione "superiore" o "inferiore". Quest'ultima Autrice non nasconde, peraltro, una certa predilezione per la formula «Giustizia costituzionale plurale» impiegata da A. Cerri che, però, come la stessa ammette, richiederebbe, forse, di percorrere sentieri di indagine per niente scontati in ordine alla natura delle due corti sovranazionali, con il rischio, anche in questo caso, di qualche necessaria semplificazione.

Pur condividendo le obiezioni appena richiamate, le quali, come pare a chi scrive, si riferiscono soprattutto all'impiego talora retorico o semplificatorio che viene fatto dell'espressione in esame, ovvero a una sua supposta valenza dogmatica, più che semplicemente descrittiva; si ritiene, però, che la formula «tutela multilivello dei diritti», scevra da qualsiasi aprioristico entusiasmo, possa essere senz'altro impiegata per indicare l'attuale assetto delle relazioni esistenti tra le corti e i giudici europei, caratterizzato com'è dal «graduale ma costante» dischiudersi della tutela dei diritti «ad altri circuiti giuridici ben diversi da quello iniziale» (D. TEGA, *La Corte nel contesto*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 212). Del resto, proprio in tale assetto – indubbiamente complesso, in quanto in continua rimodulazione attraverso contrasti e momenti di sintesi – si sono sviluppate le forme di partecipazione ai processi che questo studio intende prendere in considerazione.

sente studio mira anche ad affrontare la questione dell'accesso "interno" al Giudice costituzionale da una prospettiva più ampia.

Non si può infatti trascurare che l'apertura processuale della Corte si colloca a pieno titolo nel solco della rilevata «crescente tendenza» ad aprire il processo «materialmente» costituzionale e, più in generale, il contenzioso sui diritti umani «“oltre le parti”»¹⁶.

Inoltre, occorre considerare che i “nuovi” interlocutori del Giudice costituzionale si muovono da tempo sul proscenio di altre corti dei diritti, primo fra tutti quello sovranazionale della Corte EDU, la quale, ben prima della consacrazione dell'istituto dell'«Intervento di terzi» nell'art. 36 CEDU, ha ammesso a partecipare al giudizio convenzionale soggetti diversi dalla parte ricorrente e dallo Stato resistente.

Pertanto, in questa prospettiva, nell'ultimo capitolo si tenterà, in primo luogo, di mettere a fuoco, anche in prospettiva diacronica, la disciplina che regola la dialettica del processo sovranazionale, per poi soffermare lo sguardo su terreno ancora poco esplorato, ossia quello della partecipazione della società civile al meccanismo di “sorveglianza” sull'esecuzione delle pronunce con cui è stata dichiarata una violazione della Convenzione.

Da ultimo, saranno esaminate alcune significative vicende nell'ambito delle quali, prima della svolta del 2020, con riferimento a questioni attinenti a tematiche eticamente sensibili o comunque particolarmente discusse, le associazioni respinte dinanzi al Giudice delle leggi in qualità di terzi o, al più, ammesse perché parti del processo principale, sono invece potute intervenire dinanzi alla Corte EDU.

Questo approccio mira a sottolineare come, in un quadro in cui la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali si articola su più livelli, ed evolve attraverso le reciproche interazioni, dirette e indirette, delle istituzioni di garanzia che li occupano, l'apertura dei processi materialmente costituzionali non può più essere considerata una questione di rilevanza meramente interna.

¹⁶ T. GROPPÌ, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in AA.VV., *Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 20.

CAPITOLO I
RESISTENZE GIURISPRUDENZIALI
E SPIRAGLI DI APERTURA

*Le principali tappe del percorso che ha preceduto le modifiche
alle Norme Integrative del 2020*

SOMMARIO: *Sezione I.* ALLE ORIGINI DELL'ATTEGGIAMENTO DI TENDENZIALE CHIUSURA. – 1. L'ampliamento del contraddittorio nel “limbo delle intenzioni” del legislatore del 1953. – 2. La struttura dialettica “mista” del giudizio incidentale e gli spiragli normativi per una sua possibile estensione. – 3. Il consolidamento dell'indirizzo di chiusura del processo costituzionale in via incidentale fin dai primi anni di funzionamento della Corte. – 4. Le sporadiche aperture del contraddittorio della Corte negli anni Novanta. – 4.1. L'eccezione che conferma la regola. – 4.2. Le aperture dei primi anni Novanta “in chiave soggettiva” e la necessità di preservare l'incidentalità del sistema. – 4.3. Prospettive per una possibile apertura a enti di natura associativa, rappresentativi di interessi *lato sensu* collettivi. – 5. La modifica alle Norme Integrative del 2004 e il successivo consolidamento del percorso di chiusura: un'occasione perduta. – *Sezione II.* NUOVE ESIGENZE E INDICI SINTOMATICI DEL CAMBIAMENTO. – 1. L'aumento del numero delle richieste di intervento. – 2. Una barriera solo formale. – 3. Nuovi episodi di ammissione nel biennio 2018-2019. – 4. Il provvedimento del Presidente del 21 novembre 2018 sull'accesso agli atti da parte degli aspiranti terzi.

Sezione I

ALLE ORIGINI DELL'ATTEGGIAMENTO
DI TENDENZIALE CHIUSURA

1. *L'ampliamento del contraddittorio nel “limbo delle intenzioni” del
legislatore del 1953*

La questione concernente la possibilità di aprire il “processo” costituzionale incidentale a soggetti estranei al giudizio *a quo* fu affrontata, sia pur sommariamente, anzitutto sul piano legislativo, durante la fase di elaborazione della legge 11 marzo 1953, n. 87¹.

¹ Per alcuni recenti spunti di analisi sulla elaborazione della legge n. 87/1953, cfr. G.

Invero, chiariti con l'approvazione della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 i canali di attivazione del sindacato sulle leggi e, quantomeno nelle linee generali, le forme di accesso per così dire "esterne" al Giudice costituzionale, restavano da risolvere in tale sede molteplici aspetti attinenti al funzionamento dei giudizi di costituzionalità, tra cui la posizione e, ancor prima, la stessa individuazione dei soggetti ammessi a parteciparvi².

Nell'ambito della relazione presentata alla Camera il 17 aprile 1950, Alfonso Tesaurò commentava la previsione relativa alla pubblicazione dell'ordinanza di remissione sulla Gazzetta Ufficiale, evidenziando che «[e]ssendo la decisione [della Corte] destinata a togliere efficacia a una legge, tutti i cittadini sono da considerarsi, in via di principio, *controinteressati*»³. Detto altrimenti, nel giudizio sulla validità della legge, tutti i consociati, egualmente destinatari degli effetti della eventuale decisione

GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale. Atti del Convegno di Como, 26-27 maggio 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 19 ss., cui si rinvia altresì per una ricostruzione bibliografica sul tema. In questa sede ci si limita a richiamare, *ex plurimis*, C. LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1° gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 429 ss.; M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Manuale legislativo della Corte costituzionale, con i lavori preparatori, la giurisprudenza e note di richiamo*, Cedam, Padova, 1957, 151-266; G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, 176-196.

² Sempre in una prospettiva storica, con specifico riguardo al diverso tema dell'accesso "esterno" alla Corte costituzionale, v. C. NARDOCCI, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 57-76 e, in precedenza, con riferimento soprattutto alla definizione del ruolo delle parti del processo principale nel giudizio di costituzionalità, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991, 148-174. A quest'ultimo riguardo, cfr. anche R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985, 32-50.

³ Relazione della Commissione presentata il 17 aprile 1950 dal relatore A. Tesaurò al d.d.l. approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 17 marzo 1949 (n. 469-A), 36, disponibile sul sito della Camera (d'ora in avanti: "Relazione Tesaurò"), corsivo aggiunto. Sottolinea l'utilizzo atecnico del termine "controinteressato", così come di altri termini mutuati da altri processi, M. D'AMICO, *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1991, 89 s. Della stessa Autrice, v. anche *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur.it.*, 11/1990, 480 ss., in cui la stessa rimarca come «[i]l termine di "controinteressato", che ha un significato specifico nel processo amministrativo» «è stato impiegato nella giurisprudenza della Corte per indicare un qualsiasi soggetto, diverso dalle parti del giudizio *a quo*, che chiede di intervenire di fronte alla Corte».

finale di accoglimento, si trovano nella stessa posizione, in quanto titolari di un interesse aspecifico e indifferenziato rispetto all'oggetto del contendere. Tale assunto – che, come si avrà modo di osservare nel prosieguo, è stato più volte richiamato in letteratura e in giurisprudenza per giustificare lo “sbarramento” delle porte del processo costituzionale – restituiva tutta la difficoltà della dottrina processualistica di allora nell'offrire, attraverso le lenti dei modelli processuali noti, una ricostruzione coerente e non artificiosa delle coordinate soggettive di un controllo di costituzionalità come quello in via incidentale che, seppur originato da una vicenda giudiziaria *concreta*, cui è strutturalmente collegato dal nesso di pregiudizialità, persegue l'interesse pubblico e oggettivo all'eliminazione di leggi incompatibili con la Costituzione con effetti che travalicano il perimetro del processo originario.

Il relatore proseguiva, poi, osservando che, conseguentemente, «[l]a pubblicazione dell'ordinanza del giudice che rimette gli atti alla Corte costituzionale equivale», «in senso più lato, alla notificazione del ricorso ai controinteressati nel giudizio amministrativo» e, alla luce di tali considerazioni, rimetteva all'assemblea la valutazione circa l'opportunità di «dettare norme espresse sull'intervento *ad adiuvandum*»⁴.

La sollecitazione portò alla formulazione, da parte di Gastone Costa, di un emendamento aggiuntivo volto a introdurre, appunto, la possibilità di intervenire *ad adiuvandum* per sostenere l'eccezione «quando e come è stata proposta esattamente»⁵. Tuttavia, tale emendamento fu osteggiato dallo stesso Tesauro e da altri deputati. Tra questi ultimi, in particolare, Roberto Lucifredi affermò che l'emendamento proposto avrebbe finito per «snaturare completamente il carattere del giudizio che deve svolgersi davanti alla Corte», aprendo la strada a «chicchessia», necessariamente privo di uno specifico interesse a intervenire, così introducendo nel sistema processuale, «nel quale a base di ogni azione sta un interesse ad agire», un «caso completamente anormale»⁶.

⁴ Relazione Tesauro, cit., 36.

⁵ Costa proponeva, in particolare, di aggiungere all'art. 25 un ulteriore comma così formulato: «Può intervenire in giudizio anche qualsiasi altra persona per associarsi alla domanda di dichiarazione della illegittimità costituzionale» (seduta della Camera dei deputati del 13 febbraio 1951, 26055 s.)

⁶ Seduta della Camera dei deputati del 13 febbraio 1951, 26056.

2. *La struttura dialettica “mista” del giudizio incidentale e gli spiragli normativi per una sua possibile estensione*

L'emendamento fu, quindi, sbrigativamente respinto e la regolazione dell'intervento rimase «nel limbo delle intenzioni»⁷ del legislatore del 1953, il quale, d'altronde, dettò una disciplina piuttosto scarna e complessivamente foriera di incertezze quanto alla definizione dei soggetti legittimati a costituirsi e intervenire nel giudizio sulle leggi promosso in via incidentale, soggetti che furono sostanzialmente individuati nei destinatari della notifica dell'ordinanza di rimessione, salva l'eccezione, successivamente chiarita in via giurisprudenziale e assai criticata in dottrina, del pubblico ministero⁸.

Si tratta, come noto, del combinato disposto degli artt. 23, comma 4, e 25, commi 2 e 3. Nello specifico, la prima disposizione impone all'autorità giurisdizionale remittente la notifica dell'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle «parti in causa», al pubblico ministero là dove il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione. Quanto alla seconda previsione, essa stabilisce che, entro venti giorni dall'avvenuta notificazione della ordinanza, le parti possono esaminare gli atti depositati nella cancelleria e presentare le loro deduzioni e il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale possono intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni.

La riferita trama normativa fu poi completata dalle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 1956 (d'ora in avanti,

⁷ L'espressione è di V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1957, 282.

⁸ Sulla posizione del pubblico ministero, rispetto al quale la Corte costituzionale ha più volte escluso la legittimazione a costituirsi (ord. n. 327/1995; sent. n. 1/1996; ord. s.n. letta all'udienza del 6 ottobre 2009 riferita alla sent. n. 262/2009) a fronte di un dato normativo quantomeno controverso, cfr., *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 1454 ss.; N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 141-156 ss.; S. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. PANIZZA, Giappichelli, Torino, 1997, 95 ss.; G. VERDE, *Il contraddittorio nel giudizio incidentale. La posizione del p.m.*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 184 ss.; A. PACE, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, 1 ss.

“Norme Integrative” o “N.I.”)⁹ e, in particolare, dagli artt. 3 e 4 (nella loro formulazione originaria) relativi, rispettivamente, alla «Costituzione delle parti» e all’«Intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta regionale», che avvengono mediante deposito in cancelleria delle deduzioni entro il termine decadenziale di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale¹⁰.

La struttura dialettica delineata dal legislatore del ‘53 si presenta dunque, per un verso, “chiusa” tra le parti in causa del giudizio principale – rispetto alle quali la giurisprudenza costituzionale ha escluso, come detto, l’assimilazione del Pubblico Ministero, benché destinatario della notifica – e il Presidente del Consiglio o il Presidente della Giunta regionale interessata. Per l’altro, innegabilmente “mista”, in ragione della compresenza delle parti del giudizio concreto da cui scaturisce quello costituzionale e del soggetto politico-istituzionale (il Presidente del Consiglio o della Giunta regionale interessata), che introduce nel contesto processuale una prospettiva di natura essenzialmente oggettiva.

In proposito, è stato recentemente osservato che tale duplice connotazione manifesta «con chiarezza l’impossibilità di confinare il giudizio che si svolge davanti alla Corte tanto entro il chiuso perimetro segnato dal processo principale, quanto all’interno della sola dimensione generale ed astratta cui induce a guardare la “cifra” politico-istituzionale del sindacato costituzionale»¹¹. In ogni caso, come è stato sottolineato anche alla luce delle ulteriori previsioni che disciplinano la situazione delle parti, la configurazione complessiva del contraddittorio che se ne ricavava appariva non del tutto “meditata” e, pertanto, scarsamente rivelatrice di un compiuto e coerente modello di “contraddittorio” del giudizio¹².

⁹ Il riferimento, in questo caso, è all’articolato presente nella versione originaria delle Norme integrative, approvata il 16 marzo 1956, prima della modifica del 2004.

¹⁰ A quest’ultimo riguardo, è appena il caso di rammentare che l’individuazione del termine di decorrenza nella pubblicazione dell’ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale – e non dall’avvenuta notificazione, come prescritto dall’art. 25, comma 2, legge n. 87/1953 – si ricavava, in origine, dalla previsione dell’art. 3, ult. comma, N.I. per cui «Nel termine suindicato non sono computati i giorni compresi tra quello dell’ultima notificazione e quello in cui l’ordinanza è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica». A seguito della modifica delle N.I. del 2008, con deliberazione 7 ottobre 2008 (G.U. Serie Generale n. 261 del 7 novembre 2008), l’art. 3 prevede espressamente che «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza nella Gazzetta Ufficiale».

¹¹ L. D’ANDREA, *Il “governo” del processo costituzionale*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l’occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale*, cit., 262.

¹² Scriveva R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Giappichelli,

Non mancano, peraltro, disposizioni che avrebbero potuto aprire “spiragli normativi” per allargare *de iure condito* il perimetro degli interlocutori della Corte.

Si tratta, *in primis*, dell’art. 20, comma 2, legge n. 87/1953, secondo cui «[g]li organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio». Invero, parte della dottrina, confortata dalla genesi ambigua della previsione¹³, aveva ipotizzato che tale norma attribuisse agli “altri” organi dello Stato e delle Regioni un autonomo potere di intervento¹⁴. La Corte, al contrario, in più occasioni, nel valutare l’ammissibilità di richieste di intervento avanzate da enti qualificatisi come “organi dello Stato”, ha sostenuto che la disposizione in parola riguarda esclusivamente la rappresentanza e la difesa nel giudizio, stabilendo altresì che, per tali organi, non è richiesta una difesa professionale, mentre non si riferisce, «né vale quindi a modificare, la disciplina della legittimazione

Torino, 1993, 72, che «la disciplina del processo costituzionale, e quindi anche della posizione dei soggetti legittimati a costituirsi davanti alla Corte costituzionale, è avvenuta spesso senza la dovuta riflessione e consapevolezza delle conseguenze che potevano discendere da certe scelte e si è venuta formando in maniera alluvionale, in tempi diversi [...] ed avendo presenti anche differenti modelli di giustizia costituzionale da realizzare concretamente»; in senso analogo, dello stesso Autore, v. *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 62-63. In una prospettiva differente, secondo M. D’AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 170, mentre in Assemblea Costituente «l’idea centrale che [aveva animato] le proposte sulla legittimazione del singolo-parte e del cittadino [...] era quella di fare di questo soggetto il centro del controllo di costituzionalità», nella successiva elaborazione della legge n. 87/1953 «la figura della parte, titolare dei suoi interessi e legata al processo *a quo*, è inserita in un processo costituzionale, rispondente a finalità pubbliche, che non riconosce diritti alle parti nel proprio interno» e ciò spiega «la contraddittorietà di alcune norme», ancora più accentuata nelle Norme Integrative; le quali, da un lato, tentano di disciplinare la posizione delle parti del processo *a quo*, dall’altro, costruiscono un processo «nel quale le parti non hanno praticamente diritti».

¹³ In proposito, v. R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 44 s., 116 s.

¹⁴ V., ad esempio, M.S. GIANNINI, *Sull’intervento nel processo avanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1956, 240 ss.; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale. I. Il sindacato incidentale*, Jovene, Napoli, 1957, 135 ss.; A. CERRI, *La “dialettica” del giudizio incidentale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Giuffrè, Milano, 1988, 132 s.; ID. *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. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990, 256 s.; S. NICCOLAI, *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20 comma 2 legge n. 87 del 1953 e su qualche altra questione connessa al contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1998, 2680 ss. *Contra*, S. TOSI, *Il governo davanti alla Corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963, 27 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981, 277.

ad essere parte o ad intervenire in giudizio»¹⁵.

In secondo luogo, a rilevare è il rinvio operato dall'art. 22, legge n. 87/1953 alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, «in quanto applicabili»¹⁶. Tale rinvio (mobile), originariamente diretto al r.d. 17 agosto 1907, n. 642 «Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato» oggi abrogato¹⁷, avrebbe potuto consentire l'estensione dalla disciplina racchiusa nell'art. 37, secondo cui «[c]hi ha un interesse nella contestazione può intervenire». È peraltro appena il caso di notare che la natura «dinamica» del rinvio avrebbe consentito di ritenere applicabile il codice del processo amministrativo e le correlate disposizioni dell'intervento (artt. 28 e 97).

Variamente valorizzato dalla dottrina¹⁸, il rinvio alla disciplina dell'intervento nel processo amministrativo – in linea con il sostanziale “fallimen-

¹⁵ Così, sent. n. 350/1998, punto n. 2 del *Considerato in diritto* e, per alcune riflessioni critiche, S. NICCOLAI, *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20 comma 2 legge n. 87 del 1953*, cit., 2672 ss. Per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul punto cfr., tra gli altri, A. PERTICI, *Brevi note sul contraddittorio nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra quasi amici (interessati) e nuovi amici*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Giappichelli, Torino, 2020, 149 s.

¹⁶ Sul rapporto tra il rinvio operato dalla prima parte e il potere di autonormazione della Corte, che la seconda parte dell'art. 22 concorre a definire insieme all'art. 14, si veda l'analisi relativamente recente di N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907: l'inutilità del processo amministrativo e l'anacronismo di un processo costituzionale “senza codice”*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro Pisa 15 dicembre 2017*, Pisa University press, Pisa, 2018, 231 s.

¹⁷ La fonte citata è stata espressamente abrogata dall'art. 4 dell'Allegato n. 4 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo», con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, ora applicabile. Come ricorda N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907*, cit., 227, la natura mobile del rinvio è stata, però, chiarita da tempo dalla stessa Corte costituzionale, che parla al riguardo di «rinvio dinamico» (Corte cost., sent. n. 222/2013, punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

¹⁸ Tra i favorevoli, con specifico riferimento all'applicabilità della procedura prevista per l'intervento, U. FRAGOLA, *L'applicazione delle norme di procedura sul Consiglio di Stato ai giudizi davanti la Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1953, IV, 210. Contrario, invece, come si dirà, V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., 281 ss.

Favorevole a utilizzare le regole processuali dettate dagli artt. 37 ss. ma solo con riferimento ai soggetti nei confronti dei quali riteneva necessaria l'integrazione del contraddittorio, e non come strumento per estenderlo a terzi estranei G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 129, 151. Recentemente, si veda M. LUCIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 134.

to” del rinvio contemplato dall’art. 22¹⁹ – è stato implicitamente ritenuto inapplicabile sin dalle primissime decisioni assunte dai giudici di Palazzo della Consulta.

3. *Il consolidamento dell’indirizzo di chiusura del processo costituzionale in via incidentale fin dai primi anni di funzionamento della Corte*

Sia pure a fronte di una trama normativa incerta²⁰, la Corte, a partire dall’ord. n. 25/1956, inaugurò un indirizzo di granitica chiusura del contraddittorio nei giudizi incidentali di costituzionalità, che è sostanzialmente proseguito, con rarissime eccezioni, fino ai primi anni Novanta. Nella pronuncia poc’anzi citata, richiamando, tra l’altro, un precedente per vero non del tutto pertinente²¹, la Corte dichiarò «l’inammissibilità nei giudizi di legittimità costituzionale tanto della figura del controinteressato quanto di quella dell’interventore volontario». A pochi mesi di distanza, nell’ordinanza pronunciata all’udienza del 5 dicembre 1956²² e riferita al giudizio concluso con sent. n. 30/1957, il concetto fu ribadito con formula solo lievemente differente: «devono ritenersi parti nel giudizio di costituzionalità delle leggi i soggetti processuali ai quali deve essere notificata l’ordinanza di remissione, quando non ne sia data lettura nel pubblico dibattimento».

Dal combinato disposto degli artt. 23 e 25 della legge n. 87/1953 la

¹⁹ In questi termini, N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell’art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907*, cit., *passim*.

²⁰ M. D’AMICO, *L’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, 2235 sottolinea la «assenza di una espressa statuizione legislativa» sul punto.

²¹ Si tratta dell’ordinanza senza numero (s.n.) pronunciata in pubblica udienza il 30 maggio 1956 (Corte cost., ord. del 30 maggio 1956, in *Giur. cost.*, 1956, 11 s., riferita alla sent. n. 18/1956) nell’ambito di un giudizio in via principale, ove si afferma che «[n]ei giudizi di legittimità costituzionale, promossi in via principale, non possono partecipare soggetti che non siano titolari di potestà legislativa. È inammissibile l’intervento volontario avanti la Corte costituzionale essendo incompatibile con il carattere del giudizio di legittimità costituzionale la partecipazione di soggetti diversi da quelli chiamati dalla legge».

Ancora precedente è l’ordinanza s.n. del 30 aprile 1956 (riferita alla sent. n. 3/1956), la prima resa dalla Corte in tema di intervento, in cui la richiesta del “terzo” era stata respinta per motivi esclusivamente processuali. Come è stato notato nella glossa all’ord. n. 25/56 (*Ivi*, 1956, 1025, nota n. 1), in quella prima sede (ord. 30 apr. 1956) la motivazione non apparve decisiva e, invero, si auspicò sostanzialmente che il problema dell’intervento nei giudizi avanti alla Corte costituzionale fosse ulteriormente approfondito.

²² Corte cost., ord. 5 dicembre 1956, s.n., in *Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale*, Istituto poligrafico e dello Stato, 1957, vol. II, 304.

Corte ricavò – e seguì senza indugi ad applicare²³ – un rigido principio di corrispondenza formale fra parti del processo *a quo* al momento del rinvio dell'ordinanza di rimessione e parti del processo costituzionale, escludendo (e quindi parificando) tutti coloro che si ponevano al di fuori della stretta cerchia di interlocutori così individuati, quale che fosse la loro posizione e il correlato interesse rispetto al processo costituzionale, ad eccezione, ovviamente, del Presidente del Consiglio o della giunta regionale.

In effetti, come è stato notato²⁴, con formule sostanzialmente sovrapponibili venivano respinte le richieste di intervento provenienti da soggetti legati al processo *a quo*, ad esempio, coloro che ne erano stati a torto esclusi o che si erano costituiti successivamente all'ordinanza di remissione²⁵. D'altra parte, in ossequio al principio di autonomia del processo costituzionale, la Corte era costante nell'affermare che «[i] vizi di costituzione del contraddittorio nel giudizio di merito sono insindacabili dalla Corte, competente a decidere le controversie di legittimità costituzionale (art. 134 Cost.); il dibattimento innanzi ad essa è limitato tra coloro ai quali, secondo l'art. 23 u. p. della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere notificata l'ordinanza di rinvio (cfr. Corte cost., ord. 5 dicembre 1956), ossia tra le parti in causa nel giudizio *a quo* nel momento in cui viene disposto il rinvio»²⁶. Parimenti inammissibili venivano dichiarate le richieste di soggetti estranei al processo *a quo*, ma comunque titolari di uno specifico interesse alla risoluzione della questione di costituzionalità; quali, ad esempio, le parti dei processi sospesi, in attesa della risoluzione della questione di costituzionalità²⁷. Alla stessa stregua venivano considerate le richieste di soggetti che intendevano intervenire nel processo costituzionale per rappresentare alla Corte interessi di natura sovraindividuale, implicati nel giudizio *ratione materiae*²⁸.

²³ Cfr., tra le altre, Corte cost. ord. n. 22/1958; ord. s.n. 31 ottobre 1962, riferita alla sent. n. 106/1962; ord. s.n. 12 gennaio 1972, cui si riferisce la sent. n. 43/1972, in *Giur. cost.*, 1972, 193; sent. n. 20/1978; sent. n. 42/1977; sent. n. 114/1977; ord. 27 giugno 1979, s.n., cui si riferisce la sent. n. 132/1979, in *Giur. cost.*, 1979, 1069; sentt. nn. 230 e 272/1987.

²⁴ M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 33.

²⁵ Per un'analisi della casistica cfr. EAD., *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 61 s.

²⁶ Sent. n. 60/1957, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁷ M. D'AMICO, *Sospensione del processo e questione di costituzionalità pendente*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II, 78 ss. e spec. 93 ss.

²⁸ A questo proposito, merita richiamare, anzitutto, il giudizio relativo alla sent. n. 106/1962, avente ad oggetto la legge n. 741/1959 (c.d. legge Vigorelli), in cui furono dichiarati inammissibili gli interventi presentati dalla Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (C.I.S.L.) e dalla Federazione Italiana dei Liberi Lavoratori dello Zuccherco e dell'Alcool (F.I.L.L.Z.A.). Ma v., anche, sent. n. 20/1978 (nel relativo giudizio furono dichiarati inammissibili gli interventi di: Società Farmaceutica Italia s.p.a. - Farmitalia, Società

Sottesa alle argomentazioni – per vero piuttosto laconiche²⁹ – della Corte vi era, senza dubbio, una sottovalutazione del ruolo dei soggetti privati nel giudizio di costituzionalità, e, prima ancora, del significato del contraddittorio nel giudizio costituzionale, contraddittorio che veniva considerato dal Giudice costituzionale non tanto come un principio imposto dalla Costituzione – allora, in particolare, dall’art. 24, comma 2, Cost. – quanto, piuttosto, come “metodo”³⁰.

Ciò trova conferma nelle parole pronunciate dal Presidente Azzariti in occasione del discorso d’inaugurazione del secondo anno di attività della Corte. Azzariti rilevava la sostanziale *superfluità* delle parti del giudizio *a quo* (e, *a fortiori*, di ulteriori soggetti privati), in considerazione della natura eminentemente astratta e generale del giudizio che discendeva dall’efficacia *erga omnes* della decisione. In quest’ottica, egli sosteneva che se «[p]er la tutela dell’interesse delle parti nel giudizio di merito, queste sono parti anche nel giudizio di legittimità *a tutela dell’interesse generale interviene in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri*».

Pertanto «[è] stato [...] ritenuto che nel detto giudizio non siano ammissibili altri interessati che intervengano volontariamente, nemmeno se assumano che ricorrerebbe un caso di contraddittorio necessario nel giudizio di merito». Il giudizio davanti alla Corte – proseguiva il Presidente – «non richiede, del resto, alcun impulso delle parti: la loro costituzione non è necessaria; la rinuncia non arresta lo svolgimento del giudizio, al quale non si applicano neanche le norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo nemmeno nel caso che per qualsiasi causa sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all’autorità giurisdizionale. È stato anche ritenuto che la Corte non può indagare in qual modo si sia svolto il giudizio di merito, né se siano state osservate le norme sul *litisconsorzio necessario*, né se sussisteva la competenza del giudice *a quo*»³¹.

D’altronde, pochi anni dopo, seppur nell’ambito di un conflitto di attribuzioni, la Corte, nell’escludere la sua qualità di “giudice”, aveva sottolineato che: «[è] vero che la sua attività si svolge secondo modalità e con

Carlo Erba s.p.a. e Associazione tra Industrie Chimiche e Farmaceutiche - Assofarma); n. 1/1984 (Unione nazionale fra i pensionati del Banco di Napoli); n. 52/1984 (Associazione Nazionale dei Magistrati e Avvocati dello Stato a riposo); n. 230/1987 (Associazione Magistrati della Corte dei Conti).

²⁹ M. D’AMICO, *L’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., 2337.

³⁰ Si vedano sul punto le osservazioni di V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in ID. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 3 s.

³¹ Discorso pronunciato dal presidente Gaetano Azzariti alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della corte 8 maggio 1957 presso il Palazzo della Consulta, in www.cortecostituzionale.it, 13 (corsivi aggiunti).

garanzie processuali ed è disciplinata in modo da rendere possibile il *contraddittorio* fra i soggetti e gli organi ritenuti più idonei, e pertanto *legittimati, a difendere davanti ad essa interpretazioni eventualmente diverse delle norme costituzionali*. Tutto ciò, si legge ancora, «riguarda soltanto, però, la scelta del metodo considerato più idoneo dal legislatore costituente per ottenere la *collaborazione dei soggetti e degli organi meglio informati e più sensibili rispetto alle questioni da risolvere ed alle conseguenze della decisione*, tanto è vero che nei casi, in cui la questione di legittimità costituzionale sorge in relazione ad una controversia concernente singoli interessati, l'organo giurisdizionale competente a risolvere tale controversia conserva il potere di deciderne tutte le altre questioni, ed anche quello di valutare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto ad essa; mentre la Corte è chiamata a risolvere la questione di legittimità, astraendo dai rapporti di essa con la controversia principale e persino dalle successive vicende processuali di questa (estinzione del processo per rinuncia accettata, morte dell'imputato ecc.: cfr. art. 22 delle Norme integrative). La sua decisione, concernendo la norma in sé, concorre non tanto alla interpretazione ed alla attuazione, quanto all'accertamento della validità delle norme dell'ordinamento e, quando ne dichiara la illegittimità costituzionale, ha – come è noto – efficacia *erga omnes*»³².

Ed è proprio alla luce delle suesposte considerazioni che la “regola” creata dalla Corte – di inderogabile inammissibilità di qualsiasi soggetto diverso dalle parti del giudizio *a quo*, indistintamente applicata, come si è detto, nei confronti di posizioni del tutto differenti con le medesime sintetiche argomentazioni – appariva fondata su premesse fragili e finanche contraddittorie. Infatti, se l'attenzione posta sul carattere “astratto” e “autonomo” del giudizio costituzionale poteva eventualmente apparire coerente rispetto all'esclusione di soggetti estromessi sia pur ingiustamente dal contraddittorio principale, altrettanto non poteva sostenersi rispetto alla rigida chiusura della Corte con riferimento, per esempio, alla partecipazione di soggetti estranei sì alla vicenda processuale *de qua*, ma comunque rappresentativi di interessi direttamente connessi all'oggetto della controversia costituzionale. In questo senso, osserverà acutamente Carlo Mezzanotte nel 1972 che proprio la c.d. “autonomia” o “astrattezza” del giudizio di costituzionalità costituisce, fra gli argomenti rinvenibili, «quello che meno di tutti si prestava a fornire una solida base teorica all'orientamento seguito in tema di contraddittorio: con altrettante se non maggiori possibilità di successo, avrebbe potuto essere invocata per sostenere l'esigenza contraria, di ampliare, anziché restringere, la sfera dei soggetti legittimati all'intervento innanzi alla Corte, per includervi non soltanto chi, in luogo delle parti

³² Corte cost., sent. n. 13/1960, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

costituite, apparisse l'effettivo portatore di uno degli interessi in conflitto nel giudizio *a quo*, ma anche tutti coloro i quali, quantunque formalmente e sostanzialmente estranei alla concreta vicenda processuale da cui traeva origine il giudizio di costituzionalità, risultassero titolari di diritti o interessi, comunque dipendenti dall'atto legislativo impugnato»³³.

In questa prospettiva, non si può peraltro fare a meno di anticipare che, come si evince dalle parole di Azzariti, l'orientamento giurisprudenziale e dottrinale "di chiusura" spesso si è abbinato a una lettura dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri (o della Giunta) "*pro populo*", ovvero nei termini di tutela dell'interesse generale alla costituzionalità dell'ordinamento. Come noto, nell'esperienza concreta l'intervento in parola si è invece quasi sempre sostanzialmente dispiegato a difesa della legge indubbiata³⁴.

È il caso, ad esempio, delle riflessioni di Enrico Redenti³⁵, su cui torneremo a breve, e, successivamente, di Giustino D'Orazio, il quale, nell'aderire all'orientamento restrittivo della Corte, osservava come ogni altro interesse differente da quello ravvisabile nelle parti del giudizio *a quo* «in attesa di trovare anch'esso la propria sede giurisdizionale che ne legittimi la valutazione in termini di rilevanza e di manifesta infondatezza, riceve, nella logica del sistema, residuale e istituzionale "tutela" in sede di intervento, nel giudizio incidentale pendente, del Presidente del Consiglio dei ministri»³⁶.

³³ C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 964. Riprende queste osservazioni, F. CERRONE, "Obiettivizzazione" della questione di costituzionalità, rilevanza puntuale e rilevanza diffusa in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, in *Giur. cost.*, 1983, 2413.

³⁴ Sulle differenti elaborazioni dottrinali in ordine alla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sulla prassi effettivamente seguita negli anni, v., *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit.; ID., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale 2017-2019*, Giappichelli, Torino, 2020, 83; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 8ª ed., Giappichelli, Torino, 2024, 117-118; nonché, A. PERTICI, *Brevi note sul contraddittorio nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra quasi amici (interessati) e nuovi amici*, cit., 136 s. Per alcune riflessioni sulle difficoltà ricostruttive dell'istituto e sulla sua più recente configurazione nel processo costituzionale, v. M. CORVASCE, *L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: spunti ricostruttivi alla luce della recente prassi giurisprudenziale*, in *ConsultaOnline*, II/2022, 499 ss.

³⁵ E. REDENTI, *Il "contraddittorio" davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, 429 ss.

³⁶ G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 1992, 208.

4. *Le sporadiche aperture del contraddittorio della Corte negli anni Novanta*

All'indomani dell'eliminazione dell'arretrato, l'atteggiamento della Corte di «ferma ed assoluta chiusura»³⁷ iniziò a mostrare qualche (cauto) segnale di cedimento, segnatamente attraverso l'individuazione di una serie di deroghe al «principio di corrispondenza formale delle parti del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con quelle costituite nel giudizio principale»³⁸.

Furono invero registrate episodiche ammissioni di soggetti in varia misura estranei al processo *a quo* le quali, però, non parevano riconducibili a un orientamento complessivo pienamente coerente³⁹ e, quindi, a una visione d'insieme sul tema della partecipazione al processo costituzionale.

I casi di ammissione restituivano, piuttosto, l'immagine di una Corte per così dire “sperimentatrice”, la quale – forse sulla scorta dei suggerimenti elaborati dalla dottrina⁴⁰ – nel corso degli anni Novanta si era talora sobbarcata l'esigenza di garantire il diritto di difesa di quei soggetti ingiustamente esclusi dal giudizio *a quo*, o, comunque, titolari di situazioni giuridiche soggettive strettamente connesse a tale vicenda, non a caso definite in letteratura aperture «in chiave soggettiva»⁴¹.

Più raramente, in altre ipotesi aveva ritenuto di dover integrare la dialettica processuale ammettendo gli interventi spiegati da enti rappresentativi di interessi collettivi o diffusi.

4.1. *L'eccezione che conferma la regola*

Per vero, già nei decenni precedenti erano stati segnalati dagli studiosi rarissimi casi di scostamento dal principio di corrispondenza formale tra

³⁷ R. ROMBOLI, *I terzi nel processo costituzionale*, in C. AMALFITANO, Z. CRESPI REGHIZZI, S. VINCRE (a cura di), *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, Giappichelli, 2023, 21.

³⁸ Corte cost., sent. n. 314/1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Tra le molte voci perplesse in dottrina, parla di «disorientamento interpretativo» F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 128.

⁴⁰ V. *infra*, cap. II.

⁴¹ V. in questo senso M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 63 ss., ma anche L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Giappichelli, Torino, 2003, 89 ss.

le parti del giudizio principale con quello incidentale; episodi che, però, per la loro assoluta peculiarità, potevano essere letti, come rilevato in dottrina e corroborato dall'interpretazione autentica della Corte, alla stregua di eccezioni che «confermavano pienamente la regola»⁴².

Quanto appena evidenziato vale senz'altro per le sentt. nn. 6/1970 e 135/1984. Siffatte pronunce avevano definito due giudizi incidentali concernenti alcune disposizioni contenute rispettivamente nello Statuto della Regione Sicilia⁴³ e nelle norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino Alto-Adige⁴⁴. In entrambe le occasioni era stato ammesso l'intervento della regione a statuto speciale interessata, atteso che, pur avendo la questione ad oggetto due fonti statali, lo Statuto «è pur sempre l'atto costitutivo sul quale direttamente si fondano le potestà legislative ed amministrative della Regione, la garanzia costituzionale prima ed essenziale della sua stessa autonomia». Pertanto, «limitatamente a tale ipotesi, deve ritenersi implicito nel principio risultante dal combinato disposto degli artt. 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che il Presidente della Regione sia legittimato a costituirsi dinanzi [alla] Corte, così come è espressamente disposto per l'ipotesi in cui sia impugnata, invece, una legge regionale»⁴⁵.

Più significativa e dibattuta è stata, invece, l'apertura operata dalla Corte nel giudizio deciso dalla pronuncia n. 20/1982. Le questioni proposte dal TAR del Lazio con distinte ordinanze riguardavano la compatibilità costituzionale della disciplina che stabiliva l'inquadramento nei ruoli universitari degli aggregati primari clinici, nella misura in cui risultava che da tale avanzamento fossero esclusi gli assistenti ordinari dichiarati maturi in un concorso a cattedra. In tale contesto, la Corte costituzionale ritenne di dover sollevare in via preliminare dinanzi a sé una questione di costituzionalità della normativa indubbiata, relativamente alla parte in cui essa disponeva la immissione senza concorso nei ruoli dei professori universitari degli appartenenti alla prima categoria. Nel giudizio così configurato, furono ammessi gli interventi degli unici due aggregati clinici che avevano beneficiato della suddetta disciplina, i quali erano intervenuti nei giudizi *a quibus* soltanto

⁴² R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 67.

⁴³ Si trattava, in particolare, degli artt. 26 e 27 d.lgs. n. 455/1946 di approvazione dello Statuto della Regione siciliana, convertito nella legge costituzionale n. 2/1948.

⁴⁴ Nello specifico, l'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 234/1977 (Norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige).

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 6/1970, punto n. 1 del *Considerato in diritto*. In senso analogo, v., negli anni successivi, tra le altre, Corte cost., ord. n. 277/1997; sentt. nn. 372 e ord. 479/2002. Sul consolidamento di questo indirizzo, cfr. F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, cit., 139.

dopo la pubblicazione dell'ordinanza che aveva sollevato l'autoquestione. Secondo la Corte, la deroga al proprio consolidato indirizzo di chiusura si imponeva, in quanto l'interesse di questi soggetti a difendere la posizione già acquisita non era sorto con il ricorso da altri proposto al fine di conseguire la nomina a professore straordinario di università, che non mirava all'annullamento della nomina dei primi; bensì soltanto a seguito dell'emanazione dell'ordinanza n. 95/1980, con cui il Giudice costituzionale aveva appunto sollevato dubbi sulla legittimità della norma grazie alla quale gli aggregati clinici avevano conseguito la nomina in discorso.

Per quanto anche questa "apertura" fosse stata determinata da una contingenza del tutto peculiare, in dottrina era stato evidenziato come la Corte, per la prima volta, avesse fatto un riferimento diretto all'interesse concreto di un soggetto privato, quale presupposto per fare ingresso nel processo costituzionale⁴⁶; così superando, di fatto, la nota affermazione risalente alla relazione Tesauro secondo cui, di fronte ad un giudizio avente ad oggetto una legge, tutti i cittadini sono da ritenersi ugualmente controinteressati. Secondo altri, l'indubbia eccezionalità del caso non annullava il valore paradigmatico della pronuncia, che risiedeva nel sia pure implicito riconoscimento dell'idoneità del diritto di difesa a giustificare «in via singolare» l'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* e ad ampliare il contraddittorio costituzionale per motivi "soggettivi", «sulla scia della felice intuizione di Mezzanotte»⁴⁷. Infine, non può essere trascurata la contestualità della pronuncia in esame rispetto alla sent. n. 18/1982, che – come noto – aveva consacrato la tutela giurisdizionale tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, «in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»⁴⁸.

Ciò nonostante, la portata innovativa della decisione analizzata fu prontamente ridimensionata dalla Corte stessa. Con la sent. n. 1/1984, nel dichia-

⁴⁶ R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 67.

⁴⁷ M. D'AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 6. A quest'ultimo riguardo, non si può peraltro fare a meno di notare come l'*occasio* da cui era scaturita l'ammissione dei medici era, per vero, sostanzialmente comparabile a quella «più teorica che pratica» che, come si vedrà più avanti, era stata prospettata oltre vent'anni prima da Abbamonte con riferimento ai destinatari di una legge provvedimento, che il giurista napoletano aveva già allora risolto con il conforto dell'art. 24 Cost. (G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 132 s. Secondo Abbamonte, infatti, «se il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla legge singolare impugnata, difficilmente potrà non interessare il destinatario della legge»).

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 18/1982, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Sul punto, v. A. OSTI, *Teoria e prassi dell'access to Justice. Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*, Giuffrè, Milano, 2016, 25 ss.

rare inammissibile l'intervento dell'Unione nazionale fra i pensionati del Banco di Napoli, la Corte ebbe infatti a sottolineare che la sent. n. 20/1982 costituiva la «eccezione che conferma la regola»⁴⁹. Negli anni successivi, quindi, la Corte tenne fermo l'ormai più che ventennale indirizzo di chiusura del contraddittorio incidentale, impiegando le consuete formule⁵⁰, sia che le richieste provenissero da singoli in qualche modo connessi alla vicenda del giudizio *a quo*, sia che queste fossero avanzate da soggetti istituzionali o comunque da enti rappresentativi di interessi collettivi o diffusi, implicati in senso più ampio nella questione di legittimità costituzionale⁵¹.

Rispetto a quest'ultima categoria di soggetti è interessante soffermarsi sulle motivazioni con cui la Corte aveva esaminato e ammesso la costituzione, nel giudizio relativo alla sent. n. 34/1985, del partito "Democrazia Proletaria", intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio principale e, quindi, a tutti gli effetti parte legittimata a costituirsi nel sindacato incidentale. Nel respingere l'eccezione dell'Avvocatura di Stato, la quale sosteneva che il soggetto in questione non avesse «titolo per interloquire»⁵², la Corte aveva infatti rimarcato che «non è dubbio che anche i soggetti i quali spieghino intervento nel processo civile, ai sensi dell'art. 105 c.p.c., rientrano pur sempre nell'ampia figura di parte, presupposta dagli artt. 23 ss. della legge n. 87/1953», essendo a tal fine «determinante [*rectius*: sufficiente] la circostanza che il partito politico "Democrazia proletaria" non sia stato estromesso dal giudizio *a quo*, per decisione del Pretore competente», non dovendosi «confondere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che a certi effetti può essere riesaminata dalla Corte, con l'interesse ad agire o ad intervenire nel processo principale, che non si presta affatto a formare l'oggetto di autonome valutazioni della Corte stessa»⁵³.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 1/1984, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ Così: «l'intervento può essere spiegato per la prima volta avanti la Corte soltanto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale nei giudizi aventi per oggetto questioni di legittimità costituzionale (art. 25 comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 4 delle norme integrative 16 marzo 1956 per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)» (Corte cost., sent. n. 230/1987, punto n. 11 del *Considerato in diritto*); «nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, sono legittimate a costituirsi dinanzi alla Corte costituzionale soltanto le parti del giudizio *a quo* che, al momento del deposito (o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione), avevano tale qualifica» (Corte cost. n. 531/1988, punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

⁵¹ V., *supra*, note nn. 25-27. Per una disamina completa della casistica, si rinvia a G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, cit., 202-204, ma anche ad A. VIGNOLA, *L'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2000, 153 ss.

⁵² Corte cost., sent. n. 34/1985, punto n. 5 del *Ritenuto in fatto*.

⁵³ Sent. n. 34/1985, punto n. 2 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti.

Siffatte argomentazioni, certamente non innovative, per un verso, rendevano viepiù esplicito che la strada comunque del tutto eccezionale battuta dal Giudice costituzionale pochi anni prima per ampliare il suo contraddittorio a eventuali “terzi” non era stata quella di dare spazio al «punto di vista “generale” o [a]ll’interesse generico di soggetti non direttamente coinvolti nel giudizio *a quo*»⁵⁴. Per altro verso, le suddette motivazioni evidenziavano come il meccanismo dell’incidentalità, destinato a riflettersi sui criteri di ammissibilità degli interventi di soggetti terzi, producesse, talvolta, dissonanze di non poco momento⁵⁵.

4.2. *Le aperture dei primi anni Novanta “in chiave soggettiva” e la necessità di preservare l’incidentalità del sistema*

Come poc’anzi anticipato, una nuova fase nella perimetrazione del contraddittorio da parte della Corte ebbe inizio nei primi anni Novanta, segnatamente a partire dal triennio immediatamente successivo allo smaltimento dell’arretrato⁵⁶.

Durante questo periodo, in talune occasioni la Corte consentì l’ingresso nel processo costituzionale incidentale a soggetti privati estranei al giudizio *a quo*, la cui mancata integrazione nel contraddittorio dinanzi a essa avrebbe potuto dar luogo «ad un giudizio direttamente incidente su situazioni soggettive, senza la possibilità per i titolari di “difenderle” come parti nel processo stesso»⁵⁷.

Nello specifico, a inaugurare il nuovo corso⁵⁸ fu la sentenza n. 429/1991. Il giudizio *a quo* originava dal reclamo promosso da due coniugi, genitori di un minore infrasedicenne, avverso il decreto con cui il Tribunale di Lecce, su istanza del pubblico ministero, aveva nominato un curatore speciale ai

⁵⁴ M. D’AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 68. In senso critico, cfr. L. D’ANDREA, *Verso una “democratizzazione” del contraddittorio nel giudizio incidentale*, in *Giur. cost.*, 1994, 552 ss., il quale sottolinea che si era trattato di un «accidente» e non del «risultato di una chiara lettura del sistema di giustizia costituzionale e della sua logica».

⁵⁵ In questo senso, parlano di «distorsione prospettica» P. BIANCHI, E. MALFATTI, *L’accesso in via incidentale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 28.

⁵⁶ F. SAJA, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, cit., 2 ss.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 315/1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Per una periodizzazione della giurisprudenza costituzionale in tema di terzi, v., tra gli altri, A. LECIS COCCO-ORTU, *L’intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale, tra funzione collaborativa e legittimazione del giudice costituzionale: una comparazione tra Italia e Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, I/2013, 347 ss.

fini della promozione dell'azione di disconoscimento della paternità. Nel giudizio di costituzionalità, la Corte ammise al contraddittorio il sedicente padre naturale, che non era potuto intervenire nel giudizio di reclamo, in quanto privo di legittimazione ad agire in disconoscimento della paternità. In effetti, proprio tale esclusione figurava tra i profili di incostituzionalità prospettati dal giudice remittente. Alla luce della peculiarità della vicenda in questione, la Corte, pertanto, da un lato, ribadì la chiusura del giudizio incidentale rispetto a soggetti che non sono parti formali del giudizio principale; dall'altro, ammise che, nella specie, «[era] sorto [nel padre naturale] un *interesse diretto* a intervenire nel giudizio incidentale di costituzionalità, perché dall'esito di tale giudizio dipende[va] il suo diritto di intervento nel giudizio *a quo*»⁵⁹. La Corte elaborò, quindi, un'ulteriore eccezione relativa, questa volta, alla circostanza che oggetto del giudizio costituzionale era una norma concernente direttamente la (im)possibilità del terzo di essere parte del giudizio *a quo*⁶⁰; il quale, non a caso, fu ammesso a intervenire dinanzi al Giudice costituzionale limitatamente a tale profilo⁶¹. Anche in questa occasione, la Corte finiva dunque per smentire il risalente assunto per cui, nel giudizio sulle leggi, “tutti i cittadini sono controinteressati” e riconosceva, così, la necessità di «dare spazio a interessi specifici» che giustificavano l'intervento nel processo costituzionale di soggetti che non erano parti del giudizio *a quo*. Sia pure in casi connotati da eccezionalità, iniziava pertanto a prefigurarsi più chiaramente la possibilità di “prendere parte” al contraddittorio costituzionale «in chiave “residuale”, come sede che non può tollerare situazioni che rimangono “senza difesa”»⁶².

È quanto la Corte affermò espressamente nella sent. n. 314/1992⁶³: non era [più] ammissibile per il Giudice delle leggi, «alla luce dell'art. 24 della Costituzione, che vi [fosse] un giudizio *direttamente incidente* su posizioni giuridiche soggettive senza [...] la possibilità giuridica per i titolari delle

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 429/1991, punto n. 2 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti.

⁶⁰ M. D'AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 69, la quale rilevava come, proseguendo nel solco del principio-eccezione elaborato nella sent. n. 20/1982, la Corte avesse riaffermato «l'inammissibilità degli interventi nel giudizio costituzionale, a meno che l'interesse ad intervenire non possa fondarsi sul rapporto fra il soggetto interveniente e l'oggetto del giudizio di costituzionalità». Sottolineava in proposito P. BIANCHI, *Dal “processo senza parti” alla “rappresentazione processuale degli interessi”*, in *Giur. cost.*, 1994, 3049 che la Corte aveva rintracciato «un nesso di pregiudizialità tra la norma sottoposta al suo giudizio e l'esclusione dell'interventore dal giudizio *a quo*».

⁶¹ Corte cost., sent. n. 429/1991, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Come evidenziato da R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 69.

⁶² M. D'AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 69.

⁶³ R. ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?*, in *Giur. cost.*, 1992, 2605.

medesime posizioni di “difenderle” come parti nel processo stesso»⁶⁴.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata, in quest’ultima circostanza, nell’ambito di un procedimento instaurato ai sensi dell’art. 700 c.p.c. Il ricorrente, titolare di una televisione locale, chiedeva la sospensione cautelare dell’ordine di disattivazione di un proprio impianto di telediffusione, adottato a tutela di un’altra società televisiva (Società TV Internazionale), sulla base del fatto che la prima società trasmetteva sul medesimo canale in relazione al quale la seconda era stata abilitata, con decreto del Ministro delle poste e telecomunicazioni, a installare e a esercitare impianti ripetitori via etere nel territorio nazionale. A chiedere di intervenire, in questo caso, era, per l’appunto, la Società TV Internazionale, la quale, titolare di un interesse dipendente da quello che costituiva oggetto principale della controversia, sarebbe stata legittimata a intervenire, tanto nella fase cautelare, quanto in quella successiva di merito, ma non ne aveva avuto conoscenza. Ammettendone l’intervento, il Giudice costituzionale di fatto derogò al rigido indirizzo che, in ossequio a una determinata visione dei rapporti tra processo costituzionale e processo *a quo*, le aveva impedito di farsi carico dei vizi del contraddittorio del giudizio principale⁶⁵. Tuttavia, a essere messa in risalto nella decisione non fu tanto la necessità di sanare il suddetto vizio, quanto, piuttosto, quella di non escludere un soggetto titolare di un interesse che, «pur se formalmente esterno rispetto al giudizio cautelare, *ineri[va] immediatamente al rapporto sostanziale*, rispetto al quale, per come [era] stata concretamente formulata dal giudice rimettente la questione di costituzionalità, un’eventuale pronuncia di accoglimento [avrebbe esercitato] una *influenza diretta*, tale da produrre un *pregiudizio irrimediabile* nei confronti della posizione giuridica soggettiva vantata dalla stessa Società TV Internazionale»⁶⁶.

La Corte aggiunse, infine, un ultimo tassello con la sentenza n. 315/1992, nel cui ambito, consapevole del rilievo del nuovo orientamento, sembrò avvertire la necessità di “mettere a sistema” le recenti decisioni di ammissione. Con la sentenza in parola, la Corte anzitutto escluse l’intervento dell’Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (A.N.I.A.), poiché quest’ultima, nei cui

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 314/1992, punto n. 2 del Considerato in diritto. Secondo L. D’ANDREA, *Verso una “democratizzazione” del contraddittorio nel giudizio incidentale*, cit., 562, la Corte, dichiarando espressamente che «le posizioni giuridiche soggettive fatte valere davanti a sé si fondano sull’art. 24, comma 2, Cost.», aveva così riconosciuto «senza ambiguità la propria natura giurisdizionale».

⁶⁵ Cfr. ancora M. D’AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 70. L’Autrice dava risalto a questo aspetto, osservando come con l’apertura alle parti «non solo storiche», ma anche «giuridiche», la Corte avesse ammesso che nel suo processo «vi sono parti» e che «le vicende del processo costituzionale toc[a]no diritti che non possono essere ignorati».

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 314/1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti.

confronti era stato proposto il ricorso introduttivo e che si era costituita nel giudizio *a quo* soltanto in seguito all'emanazione dell'ordinanza di rimessione, «si [era] trovata quindi nella condizione di poter tempestivamente valutare il proprio interesse e decidere le modalità di difesa dello stesso, con riferimento ai profili di legittimità delle norme»⁶⁷. La Corte precisò, quindi, che, non poteva essere considerata ammissibile la domanda di intervento di un soggetto formalmente estraneo alla vicenda giudiziaria, se quest'ultimo, sebbene titolare di un interesse sostanziale proprio e differenziato, non si era costituito nel giudizio *a quo* prima dell'ordinanza di rimessione alla Corte, *pur essendo stato nelle condizioni di farlo in tempo utile*.

A rilevare maggiormente fu, però, la puntuale ricognizione casistica operata dalla Corte per valutare l'(in)ammissibilità delle future richieste. Allo stato della evoluzione giurisprudenziale in argomento, poteva essere consentito l'intervento della parte non (ancora) costituita nel giudizio *a quo* «quando: a) [era stata] sollevata una questione dalla cui risoluzione dipende[va] l'intervento in [...] giudizio del soggetto che [aveva] chiesto di costituirsi nel processo costituzionale (sent. n. 429/1991); b) l'interesse a stare nel giudizio di costituzionalità [era sorto] dall'ordinanza di rimessione, con la quale la stessa Corte [aveva] sollevato questione di legittimità costituzionale di fronte a se medesima (sent. n. 20/1982); c) l'interesse di cui [era] titolare il soggetto, pur se formalmente esterno rispetto ad un giudizio cautelare, ineriva[va] immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale – con riguardo alla concreta formulazione da parte del giudice rimettente della questione di costituzionalità – un'eventuale pronuncia di accoglimento [avrebbe] esercit[ato] una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere»⁶⁸.

Nelle richiamate pronunce, quindi, l'ammissibilità degli interventi spiegati da soggetti “terzi” aveva riguardato casi del tutto peculiari⁶⁹, legati «al riconoscimento di interessi che necessita[va]no di difesa in quella sede, proprio in quanto non tutelabili [o non più tutelabili] altrove»⁷⁰; interes-

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 315/1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 315/1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. P. BIANCHI, *Dal “processo senza parti” alla “rappresentazione processuale degli interessi”*, cit., 3050 osserva che alla luce della sent. n. 315/1992, si poteva ricavare la regola per cui, nel giudizio incidentale, oltre ai soggetti già costituiti nel giudizio *a quo*, poteva partecipare «chi: 1) ved[eva] sorgere il suo interesse in seguito ad un'ordinanza della Corte; oppure 2) [...] un litisconsorte necessario nel giudizio *a quo*, [che] dimostr[asse] il pregiudizio che gli [sarebbe derivato] dall'esclusione [incolpevole] dal giudizio incidentale».

⁶⁹ Parla di «eccezioni del caso concreto» M. BIGNAMI, *L'ordine dei medici «espugna» il processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, 1295 s.

⁷⁰ Così P. BIANCHI, *Dal “processo senza parti” alla “rappresentazione processuale degli interessi”*, cit., 3050 s.

si che, peraltro, non erano del tutto irrelati rispetto al giudizio *a quo* e, comunque, non erano tali da intaccare, nella prospettiva della Corte, il congegno dell'incidentalità.

Invero, a ulteriore chiarificazione del nuovo diffidente indirizzo di apertura, la Corte, in una pronuncia di poco successiva, affermò che l'aspirante interventore avrebbe dovuto dimostrare «un *interesse diretto e individualizzato, riconoscibile*», ravvisabile solo «quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente: per esempio, quando la legge impugnata è già stata applicata, con un provvedimento individuale, nei confronti dell'interveniente (sentenza n. 20/1982), oppure quando dalla definizione dell'incidente di costituzionalità dipende la legittimazione, attualmente mancante, a intervenire nel giudizio principale (sentenza n. 429/1991), o ancora quando l'interesse di cui è titolare l'interveniente, pur se formalmente esterno a un giudizio cautelare da cui proviene l'ordinanza di rimessione, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale in quanto incompatibile con l'interesse fatto valere dalla domanda di provvedimento d'urgenza (sentenza n. 314/1992)».

Diversamente, ammettendo le richieste avanzate sulla base del «semplice interesse» «a una dichiarazione [di accoglimento o] di infondatezza della questione in esame», «*il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità sarebbe travolto [...] dalla possibilità di un numero indeterminato di interventi in difesa della legge o contro la stessa*»⁷¹.

Come è stato osservato, siffatte assai modeste aperture che, peraltro, almeno nei primi due casi erano state frutto di contingenze del tutto peculiari, costituivano «la strada meno accidentata e pericolosa per allargare [...] il contraddittorio *senza deformare o travisare il modello del giudizio incidentale*»⁷²: argomento principe, quest'ultimo, sul quale, come si è già detto e come si vedrà meglio nel prosieguo, continua a riposare la giustificazione dell'atteggiamento di chiusura rispetto all'ingresso di soggetti propriamente “terzi”⁷³.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 421/1995, punto n. 3 del *Considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

⁷² A. ANZON, *La partecipazione dei terzi al giudizio sulle leggi tra esigenze della difesa e logica del modello incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 361 s. (corsivi aggiunti). In questo senso, v. anche M. D'AMICO, *Parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 71, secondo la quale «[c]on un'impostazione siffatta viene stabilita una stretta correlazione fra l'apertura del giudizio costituzionale e la natura incidentale del medesimo».

⁷³ Nel rigettare le richieste di intervento di terzi, sia prima che dopo la modifica delle N.I. del 2020, la Corte ha pressoché costantemente affermato che «l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale,

4.3. Prospettive per una possibile apertura a enti di natura associativa, rappresentativi di interessi lato sensu collettivi

Le decisioni di ammissibilità degli interventi dei primi anni Novanta erano state giustificate dalla Corte, come si è visto, sulla base della sussistenza di un «interesse giuridicamente qualificato, differenziato e protetto» a intervenire, in ragione dell'incidenza diretta che, ad avviso della Corte, l'esito della questione di costituzionalità avrebbe potuto avere su di una specifica posizione giuridica non tutelabile in altra sede.

Nel medesimo arco temporale, però, era parso che potesse dischiudersi nel contraddittorio incidentale un ulteriore spiraglio di apertura, non del tutto coincidente con quello di cui si è appena dato conto.

In linea con alcune suggestioni elaborate dalla dottrina nel decennio appena precedente⁷⁴, sembrava, cioè, che avrebbero potuto trovare spazio nel processo costituzionale enti rappresentativi di interessi non meramente individuali.

Nei due casi che ci si appresta a richiamare, la Corte aveva infatti ammesso gli interventi di due ordini professionali, in ragione del ruolo di rappresentanza istituzionale di interessi collettivi da essi rivestito.

Il riferimento corre, anzitutto, alla ammissione dell'intervento della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri ("FNOMCeO") nel giudizio deciso dalla sentenza n. 456/1993, relativo, nella sostanza, alla applicazione degli assistenti medici ai servizi di analisi e di virologia delle unità sanitarie locali. L'ordinanza con cui la Corte si era pronunciata sul punto, per quanto piuttosto stringata, riconosceva infatti la sussistenza di un interesse a intervenire in capo all'ente, «essendo devolute alla Corte dall'ordinanza stessa questioni che tocca[va]no la sfera di competenza degli Ordini professionali sopra indicati, in quanto [attinenti] all'oggetto della professione medica ed alla relativa attività»⁷⁵.

Sebbene, ad avviso di alcuni, la laconicità della motivazione consentisse quantomeno di dubitare della pacifica ascrizione della decisione ad un nuovo indirizzo, senza contare che, peraltro, l'Ordine professionale avrebbe potuto intervenire in qualità di controinteressato nel giudizio principale⁷⁶;

in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*» (così si legge, *ex multis*, nell'ordinanza allegata alla sentenza Corte cost., n. 272/2012).

⁷⁴ V. *infra*, cap. II.

⁷⁵ Ordinanza senza numero del 2 novembre 1993, in *Giur. cost.*, 1994, 3178 s.

⁷⁶ Così M. BIGNAMI, *L'ordine dei medici «espugna» il processo costituzionale*, cit., 1295 s., il quale rinveniva comunque un profilo di novità nel fatto che, quale che fosse la ragione dell'ammissione, a differenza delle precedenti essa non era stata giustificata in

secondo altri, il riferimento alla competenza istituzionale dell'ente lasciava invece presupporre «una diversa visione del processo costituzionale, fondata su un contraddittorio ampio e tesa a riproporre il conflitto di interessi presente nel corpo della società ed espresso attraverso l'operato delle associazioni»⁷⁷.

Più consistente ed esplicita appariva, invece, la motivazione in ordine all'ammissione del Consiglio nazionale forense (di seguito "CNF") esposta nella sentenza n. 171/1996, che aveva deciso le questioni promosse da ben 94 ordinanze di rimessione aventi ad oggetto, in sintesi, la disciplina delle modalità di astensione degli avvocati dalle udienze. Il CNF aveva chiesto di partecipare in due dei giudizi riuniti, affermando la propria legittimazione quale rappresentante istituzionale dell'avvocatura italiana e, quindi, come portatore di un interesse di natura collettiva. La Corte ammise l'intervento con una argomentazione assai diffusa, che conviene riportare integralmente di seguito: «[q]uesta Corte ha già chiarito con specifico riferimento alla materia disciplinare [...] che il Consiglio nazionale forense *tutela un interesse pubblicistico*, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione. Di conseguenza, la Corte ritiene di confermare l'orientamento espresso in occasione dell'intervento della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri che si fonda sul riconoscimento delle competenze di entrambi gli ordini [...]. È quindi ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale forense, giacché si tratta di questioni inerenti allo statuto degli avvocati e procuratori, il cui esito

termini di eccezionalità, essendosi la Corte limitata a rilevare la sussistenza di un interesse a intervenire. Nondimeno, l'Autore preferiva ricondurre la decisione al filone per così dire "soggettivistico" già inaugurato, auspicando che la Corte proseguisse l'indirizzo di limitatissima apertura a beneficio di «chiunque sia o possa essere a qualunque titolo parte del processo *a quo*, oppure lo possa divenire in seguito alla sua decisione». In altri termini, l'Autore sosteneva che l'intervento nel processo costituzionale debba essere «strumentale rispetto a una posizione giuridica valevole nel giudizio principale». Favorevole ad una maggiore apertura, P. BIANCHI, *Dal "processo senza parti" alla "rappresentazione processuale degli interessi"*, cit., 3055 s., notava, invece, come «la strumentazione adottata (un'ordinanza non pubblicata)» fosse «scarsamente compatibile» con il contenuto potenzialmente innovativo, che «non si [inseriva] coerentemente all'interno della linea evolutiva che parte dalla sent. n. 20/1982». Non era infatti possibile, a suo avviso, rinvenire alcuna traccia degli argomenti che avevano determinato la Corte ad ammettere l'intervento della federazione, cosicché l'assenza di «sicuri parametri cui ancorare, *pro futuro*, l'ammissione degli interventi» lasciava presagire che la pronuncia non avrebbe verosimilmente inaugurato un nuovo corso.

⁷⁷ P. BIANCHI, *Dal "processo senza parti" alla "rappresentazione processuale degli interessi"*, cit., 3055.

non è indifferente all'esercizio delle attribuzioni dello stesso Consiglio»⁷⁸.

Da un lato, il Giudice costituzionale sembrava aver recuperato *expressis verbis* la *ratio* secondo alcuni "lasciata nella penna" della precedente decisione, a prima vista inaugurando o, meglio, consolidando un nuovo indirizzo di apertura del contraddittorio, a beneficio di enti istituzionalmente rappresentativi di categorie professionali. Dall'altro, aveva puntellato tale orientamento con alcune significative specificazioni dovute, verosimilmente, alla preoccupazione per la potenziale innovatività della decisione; puntualizzazioni che, poi, furono variamente valorizzate in dottrina, anche rispetto ad alcuni coevi, sporadici episodi di ammissione di interventi.

Ci si riferisce, anzitutto, alla *natura pubblicistica* dell'interesse tutelato dal CNF, esaltato dalla Corte anche attraverso il richiamo di alcune pronunce precedenti⁷⁹, tale per cui non si poteva non riconoscergli un «ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione»⁸⁰. Secondo alcuni autori⁸¹, per quanto nella sentenza non fosse stata enucleata una vera e propria massima in tal senso, sarebbe stato infatti proprio il rilievo pubblicistico della funzione esercitata dai due ordini professionali ad aver motivato le ammissioni, come confermato, del resto, da alcune decisioni immediatamente successive che, in negativo e in positivo, parevano aver fatto applicazione di siffatto criterio⁸².

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 171/1996, punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

⁷⁹ Si fa riferimento, segnatamente, alla sent. n. 114/1970, ove, con specifico riferimento alla materia disciplinare, la Corte aveva sottolineato che «il Consiglio nazionale, a differenza dei singoli Consigli dell'Ordine, svolge, quando è chiamato a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti adottati da detti Consigli, funzione giurisdizionale per la tutela di un *interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell'interesse del gruppo professionale*» (punto n. 2 del *Considerato in diritto*, corsivi aggiunti).

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 171/1996, punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

⁸¹ Sottolineano in modo particolare questo aspetto M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 80 e, successivamente, A.M. LECIS COCCO-ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale*, cit., 350-351, la quale, più avanti, si mostra particolarmente critica al riguardo (cfr. EAD., *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 380). Lo valuta negativamente L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 99 s., ad avviso del quale un criterio simile non poteva risultare convincente, a meno di non voler negare «la diretta azionabilità delle situazioni giuridiche costituzionalmente garantite e/o non riconoscendo la capacità dei privati portatori di interessi a dimensione superindividuale di interloquire con la Corte in ragione del livello politico-costituzionale delle funzioni a questa devolute».

⁸² A.M. LECIS COCCO-ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale*, cit., 351 segnala altre decisioni riconducibili alla medesima *ratio*, vale

È inoltre possibile osservare che, mentre le argomentazioni del precedente gruppo di decisioni continuavano ad essere saldamente ancorate al “filtro” dell’incidentalità, in quest’ultima sentenza la Corte sembrava, piuttosto, aver puntato il *focus* sul legame sussistente tra le competenze istituzionali dell’ente e l’oggetto del giudizio costituzionale. Invero, il sindacato incidentale riguardava «questioni inerenti allo statuto degli avvocati e procuratori», il cui esito non era «indifferente all’esercizio delle attribuzioni dello stesso Consiglio»⁸³. Anche questa prospettiva, valorizzata da autorevole dottrina⁸⁴, sembrava trovare riscontro nelle successive ammissioni degli interventi dispiegati dalla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e dall’Unione delle comunità ebraiche italiane (UCEI), nei giudizi rispettivamente decisi dalle sent. nn. 178/1996⁸⁵ e 235/1997⁸⁶. Queste

a dire la sussistenza o meno, in capo agli aspiranti terzi, di una posizione di rappresentanza di interessi collettivi coinvolti nel giudizio costituzionale *riconosciuta dalla legge*. Si trattava, segnatamente, delle ammissioni dell’Unione delle comunità ebraiche italiane (UCEI) (Corte cost., sent. n. 235/1997) e, prima ancora, della Società Italiana degli Autori e degli Editori (S.I.A.E.) (Corte cost., sent. n. 108/1995). Vale la pena rammentare quest’ultimo caso, relativo ad una questione di costituzionalità in tema di protezione dei diritti sull’opera musicale e sulla sua utilizzazione economica. In tale occasione, la Corte aveva dichiarato inammissibili gli interventi di A.F.I. (Associazione Fonografici Italiani), UN.E.M.I. (Unione Editori di Musica Italiani), e VENDOMUSICA, mentre aveva appunto ammesso quello della S.I.A.E., «essendo detta Società titolare di specifici diritti e competenze, ad essa attribuiti in via esclusiva dalla legge [...] che si estendono alla materia oggetto del presente giudizio», di talché, secondo la Corte, «un’eventuale pronuncia di accoglimento [avrebbe esercitato] una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere» (punto n. 5 del *Considerato in diritto*).

⁸³ Corte cost., sent. n. 171/1996, punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

⁸⁴ Si veda, soprattutto, V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 22 s.

⁸⁵ La Corte aveva ammesso l’intervento della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova nel giudizio di costituzionalità relativo alla ineducibilità, ai fini IRPEF, delle elargizioni liberali da parte dei fedeli. Pur essendo estraneo al giudizio tributario, l’ente era portatore di un interesse specificatamente proprio e qualificato «per il fatto di essere destinatari[o] della elargizione liberale della cui deducibilità si discute[va] nel giudizio *a quo*» (punto 2 del *Considerato in diritto*). Rispetto a quest’ultima vicenda, merita peraltro notare come si può ricavare dal punto 4 del *Ritenuto in fatto*, che la Congregazione sosteneva di essere legittimata ad intervenire «per tutelare la libertà religiosa sia dei singoli appartenenti alla Congregazione sia della confessione religiosa cui essi hanno dato vita».

⁸⁶ Si discuteva, in questo caso, della legittimità costituzionale della disciplina tributaria che riconosceva l’esenzione dall’imposta INVIM (Incremento di Valore degli Immobili) con riferimento ai soli immobili appartenenti ai benefici ecclesiastici, agli Istituti diocesani ed all’Istituto centrale per il sostentamento del clero, quale che ne fosse la destinazione ed utilizzazione; escludendo, invece, dall’agevolazione in parola gli immobili appartenenti ad istituzioni aventi personalità giuridica e dotazione patrimoniale, espressione o emanazione di altre confessioni religiose. Oltre alla Comunità ebraica di Venezia, parte del giudizio tributario *a quo*, aveva chiesto di poter intervenire *ad adiuvandum* nel giudizio costituzio-

pronunce, alla stregua di quella relativa all'ammissione del CNF, secondo alcuni commentatori avrebbero rinvenuto la loro ragione non tanto nel fatto che gli enti in questione fossero titolari di interessi collettivi, «bensì per l'essere resi responsabili di "attribuzioni" interferenti con le norme impugnate o per l'essere "destinatari" delle loro previsioni». Di talché, «il Consiglio nazionale o la confessione religiosa si ponevano come partecipi dell'applicazione o dell'attuazione di quelle medesime norme impugnate, e della decisione su di esse pronunciata dalla Corte, in maniera differenziata da altri»⁸⁷.

5. *La modifica alle Norme Integrative del 2004 e il successivo consolidamento del percorso di chiusura: un'occasione perduta*

Come si è visto nei paragrafi precedenti, in un intervallo piuttosto ristretto, che va dall'inizio degli anni Novanta a poco oltre metà dello stesso decennio, il Giudice costituzionale aveva iniziato a schiudere il contraddittorio incidentale, sia pure in maniera assai prudente, secondo due distinte direttrici. Nel solco della prima, la Corte, in ipotesi per la verità piuttosto circoscritte, aveva integrato il contraddittorio al fine di offrire tutela residuale a soggetti che avrebbero potuto essere più o meno direttamente pregiudicati dalla decisione della Corte. Nella seconda direzione, il varco aveva consentito l'ingresso a soggetti portatori di interessi per lo più collettivi, e per così dire di "punti di vista" rilevanti rispetto all'oggetto del giudizio di costituzionalità.

La sensazione era, tuttavia, che si fosse trattato di concessioni occasionali che, secondo gli studiosi, avrebbero meritato quantomeno una maggiore stabilizzazione, se non anche di una più opportuna traduzione normativa da parte del Giudice costituzionale. In effetti, già negli anni immediatamente successivi, se non, in certe ipotesi, addirittura contestualmente, nuove decisioni della Corte, più spesso di inammissibilità, manifestarono la evanescenza della seconda direttrice di apertura⁸⁸, da un lato, e, più in

nale l'Unione delle Comunità ebraiche italiane. La Corte aveva ammesso l'intervento, in quanto l'ente era «rappresentativo della confessione ebraica nei rapporti con lo Stato e per le materie di interesse generale dell'ebraismo» e titolare, nel giudizio costituzionale, «di un interesse qualificato, divenuto attuale nel momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale, sorta nel corso di un giudizio promosso da una Comunità ma tale da potersi riflettere sulla situazione giuridica delle altre Comunità e della stessa Unione».

⁸⁷ V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 23.

⁸⁸ Cfr. M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 74 ss.

generale, quello che è stato definito un vero e proprio disorientamento interpretativo⁸⁹ della Corte, dall'altro.

D'altra parte, proprio con riguardo a questo secondo indirizzo giurisprudenziale, il timore di un sovvertimento del sistema incidentale aveva portato alla proposta di una "razionalizzazione" degli orientamenti di apertura della Corte, nello specifico attraverso l'introduzione di una seconda forma di partecipazione processuale più *soft* a beneficio dei soggetti titolari di interessi collettivi e diffusi.

Nessuno di questi auspici ha trovato riscontro nella modifica delle Norme Integrative intervenuta nel 2004⁹⁰, a seguito della quale, l'art. 4, comma 3 risultava così formulato: «Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente». In ragione della sua lampante genericità, siffatta nuova formulazione non aveva introdotto, né contribuito a "solidificare"⁹¹ alcun criterio generale per selezionare le richieste di intervento meritevoli di essere accolte, di fatto lasciando intatto il margine di manovra della Corte, la quale, appena un anno dopo l'emendamento, si era peraltro premurata di rimarcare che «la questione dell'ammissibilità dell'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale non risente in alcun modo delle modifiche apportate, nel 2004, alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, dal momento che l'art. 4, comma 3 si limita a disciplinare le modalità attraverso le quali si può spiegare intervento davanti alla Corte, ferma "restando la competenza della Corte a decidere sull'ammissibilità"»⁹².

⁸⁹ F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, cit., 128.

⁹⁰ Deliberazione della Corte del 10 giugno 2004 (G.U. 30 giugno 2004 n. 151).

⁹¹ Espressione utilizzata da A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni preliminari artt. 1-9*, 2^a ed., in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2011, 587, per evidenziare come, attraverso questa peculiare fonte – che si colloca «al confine fra la sfera del diritto legislativo e quella del diritto giurisprudenziale» (ID., *Intervento conclusivo*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario di Pisa, 26 ottobre 2001*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 398) –, la Corte possa «operare una sorta di solidificazione dei precedenti giurisprudenziali, pur senza poterne impedire l'ulteriore formazione, anche per effetto dell'interpretazione delle stesse norme regolamentari». In proposito, cfr. anche R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, 2995 ss. e ID., *Intervento nel dibattito. Sezione I. Considerazioni introduttive e sul valore delle norme integrative*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, cit., 296.

⁹² Ord. s.n. allegata alla sentenza Corte cost., n. 345/2005. Critico R. ROMBOLI,

Sebbene la discrezionalità assicurata dalla vaghezza della formula potesse consentire comunque alla Corte di proseguire nel senso di una maggiore apertura del contraddittorio, alla stregua di quanto accaduto, per esempio, nel processo convenzionale in seguito alla modifica del Regolamento nel 1982⁹³, il Giudice delle leggi fece almeno in parte “marcia indietro”⁹⁴, indirizzandosi verso il consolidamento in via giurisprudenziale di un atteggiamento di chiusura del contraddittorio, appena temperato da «caute e rapsodiche»⁹⁵ ipotesi di ammissione di soggetti “terzi”.

Invero, i casi in cui la Corte ha aperto il contraddittorio a soggetti estranei al giudizio *a quo* nei quasi 25 anni intercorsi tra l'ammissione del CNF e la modifica delle N.I. del 2020 sono stati decisamente rari e tendenzialmente frammentari⁹⁶. Ciò si è verificato, salvo errori, nei giudizi decisi dalle seguenti pronunce⁹⁷: sent. n. 223/1996; ord. n. 67/1998, cui riconnettere la

L'«interesse qualificato» che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi, in *Giur. cost.*, 2014, 1814, n. 5, che in altra sede rimarcava come, pur non introducendo «alcun criterio di selezione che vincoli in qualche misura la Corte nell'ammettere o meno i terzi richiedenti nel giudizio costituzionale [poteva] essere indicativo della volontà della Corte di procedere verso una maggiore apertura o quanto meno di non fare in proposito passi indietro» (ID., *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, cit., 3018). V. anche A.M. LECIS COCCO-ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale*, cit., 353, secondo la quale, invece, la modifica delle N.I. non aveva soddisfatto la richiesta di maggiore chiarezza nella regolazione della materia, «tanto che permangono i dubbi sulla sua utilità: se, infatti, si voleva disciplinare con regole di diritto positivo un ambito lasciato fino ad allora alla discrezionalità della Corte, la scarna disposizione non appare idonea allo scopo; se, invece, si voleva dare un fondamento normativo flessibile tale da consentire l'instaurarsi di un orientamento giurisprudenziale che fondi i criteri per l'ammissione degli interventi sulla regolarità piuttosto che sulle regole allora la riforma delle N.I. appare inutile, almeno così ridotta ai minimi termini, dal momento che la giurisprudenza costituzionale aveva già dato prova della possibilità di ammettere gli interventi secondo le valutazioni della Corte».

⁹³ V. *infra*, cap. II, sez. I, par. 3.3. Cfr. N. TROCKER, *L'«amicus curiae» nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. civ.*, I/1989, 119 ss.

⁹⁴ Ancora A.M. LECIS COCCO-ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale*, cit., 353.

⁹⁵ Così A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 364.

⁹⁶ Tenta una sistematizzazione: G. PARODI, *L'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Analisi della giurisprudenza e profili di comparazione*, in AA.VV., *Interventi di terzi e «amici curiae» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 55-71.

⁹⁷ Per una puntuale ricognizione casistica, si rinvia a R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007), (2007-2010), (2011-2013), (2014-2016), (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, rispettivamente 2008, 2011, 2015, 2017, 2020.

successiva ord. n. 346/2001 e la sent. n. 38/2009; sent. n. 185/1998; sent. n. 284/2002; ord. nn. 50 e 389/2004; sent. n. 172/2006; ord. n. 250/2007, 128/2008, 120/2014; ord. n. 318/2013, sentt. nn. 244/2014, 240/2016 e 213, 151/2018; 178/2015; 180/2018 e 13/2019; 98/2019; ord. n. 204/2019.

Ben più numerosi i casi di non ammissione⁹⁸, altrettanto difficilmente riconducibili ad un orientamento coerente, benché sempre ribaditi con la medesima formula, salvo minime variazioni.

Al riguardo, la Corte ha rigettato le richieste di intervento rilevando, talora, che l'intervento deve basarsi «sulla configurabilità di una situazione individualizzata, riconoscibile solo quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato ad incidere direttamente su una posizione giuridica propria della parte intervenuta»⁹⁹, non essendo sufficiente «un mero interesse di fatto»¹⁰⁰ o «un interesse puramente riflesso»¹⁰¹; talaltra e in epoca più recente, che l'intervento di soggetti estranei al giudizio *a quo* «è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura»¹⁰².

In rari casi, la Corte ha tentato di recuperare, quasi sempre in negativo, le *rationes* sottese alle aperture degli anni Novanta. Si tratta, ad esempio, dei giudizi riferiti alle ord. nn. 43/2009 e 156/2013 e sent. n. 237/2013, in cui è stato dichiarato inammissibile l'intervento del CNF, in quanto la posizione sostanziale dedotta in causa, pur riguardando interessi professionali della classe forense, «non tocca[va] questioni che coinvolg[eva]no direttamente le attribuzioni del Consiglio Nazionale Forense, mettendone in gioco le sue prerogative istituzionali»¹⁰³. Più spesso, i giudici di Palazzo della Consulta si sono limitati a ribadire che l'orientamento per cui sono esclusi dal giudizio costituzionale «soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio» è stato «più volte espresso [...] anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria». Non è dunque sufficiente «sostenere, in senso contrario, che l'oggetto delle questioni sollevate rientra nell'ambito

⁹⁸ V. *supra* nota n. 97.

⁹⁹ V. *ex multis* ord. s.n. allegata alla sent. n. 248/1997 e ord. n. 129/1998.

¹⁰⁰ Cfr. ad es. ord. n. 264/2002.

¹⁰¹ V. ad es. ord. n. 262/2002.

¹⁰² Si vedano, *ex plurimis*, ord. s.n. allegata, rispettivamente, alle sent. nn. 138/2010, 199/2011, 272/2012, 85/2013, 162/2014, 221/2015.

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 43/2009.

degli scopi statuari perseguiti dall'interveniente, e in particolare nell'ambito della tutela dell'indipendenza dei giudici tributari, in quanto l'interesse collettivo prospettato non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte dalle parti nel giudizio a quo»¹⁰⁴.

Più in generale, si può osservare che la Corte ha continuato a sbarrare – *almeno formalmente* – le porte del giudizio in via incidentale a quella pur variegata categoria di soggetti che parte della dottrina, come si dirà a breve, aveva addirittura individuato quali “vere parti” del giudizio incidentale, ossia ordini professionali, sindacati, associazioni di categoria, ma anche enti del terzo settore variamente configurati, nonché enti esponenziali volti alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini titolari «di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al [loro] scopo statutario»¹⁰⁵.

Sezione II

NUOVE ESIGENZE E INDICI SINTOMATICI DEL CAMBIAMENTO

1. *L'aumento del numero delle richieste di intervento*

Nonostante il rigoroso orientamento giurisprudenziale di chiusura consolidatosi dopo la modifica delle N.I. del 2004 le richieste di intervento di terzi non sono mancate ed, anzi, il loro numero è progressivamente cresciuto nel tempo.

In questo senso, nei consueti *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Romboli evidenzia come il triennio 2014-2016 abbia registrato «un chiaro aumento delle richieste di intervenire nel giudizio costituzionale da parte di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* e dal Presidente del consiglio dei ministri o della Giunta regionale»¹⁰⁶.

In molti casi, le domande di intervento erano state formulate relativamente a giudizi di particolare rilievo sociale, in quanto attinenti a questioni concernenti tematiche eticamente sensibili o comunque particolarmente discusse¹⁰⁷.

Sono state dichiarate inammissibili, tra le altre, le domande di intervento

¹⁰⁴ Corte cost., ord. n. 227/2016.

¹⁰⁵ Ord. s.n. allegata alla sent. n. 170/2014.

¹⁰⁶ R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, cit., 35 ss.

¹⁰⁷ Su questo profilo si tornerà più avanti, v. *infra*, cap. IV, sez. I.

dei seguenti enti: Associazione siciliana della stampa e sezione Assostampa Provinciale di Palermo (sent. n. 146/2014); Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, Associazione Amica Cicogna Onlus, Associazione Cerco un bimbo e Associazione Liberi di decidere (sent. n. 162/2014); Avvocatura per i diritti LGBTI (sent. nn. 170/2014 e 76/2016); associazione Cittadinanzattiva (ord. n. 240/2014); Codacons (sent. nn. 37/2015); Associazione Radicale Certi diritti, Osservatorio Nazionale sull'Identità di Genere (ONIG), Fondazione Genere Identità Cultura, Associazione Onlus Movimento d'Identità Transessuale e Associazione di Volontariato Libellula (sent. n. 221/2015); ANFFAS Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale e Associazione Senza Limiti Onlus (sent. n. 2/2016); Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti (sent. n. 84/2016); Confedilizia (ord. n. 169/2016); Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL e Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, nonché CODACONS e Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola e Federazione GILDA-UNAMS (sent. n. 187/2016); Associazione dei difensori d'ufficio (ord. n. 206/2016); Associazione Rete per la parità (sent. n. 286/2016).

Nel triennio successivo, appena a ridosso della modifica: CGIL-Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL-Confederazione Generale Italiana del Lavoro, SILP CGIL-Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, FICIESSE-Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà, (sent. n. 120/2018); Centro Studi “Rosario Livatino”, libera associazione di volontariato “Vita è” e Movimento per la vita italiano (ord. n. 207/2018); Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (sent. n. 50/2019); Associazione Rete per la Parità, Associazione Donne in quota, Associazione Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, Associazione Salute Donna, Associazione UDI (Unione Donne in Italia), Associazione Resistenza Femminista e Associazione IROKO ONLUS, nonché Associazione Differenza Donna Onlus, (sent. n. 141/2019); Giuristi Cattolici Italiani – Unione locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici italiani di Pavia “Beato Contardo Ferrini” (sent. n. 144/2019); Associazione nazionale forense-ANF (sent. n. 173/2019).

Infine: Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI), Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e Nessuno Tocchi Caino (sent. n. 253/2019).

2. Una barriera solo formale

La posizione di tendenziale chiusura su cui si era da tempo assestata la Corte costituzionale, appena temperata, come detto, in favore di terzi «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»¹⁰⁸, non aveva dunque dissuaso tali soggetti dal continuare a chiedere di poter intervenire nel giudizio costituzionale.

Come confermato anche da Marta Cartabia¹⁰⁹, è noto, infatti, che si trattasse di una chiusura più formale che sostanziale. I contributi dei terzi non potevano entrare nella documentazione ufficiale dei giudici, né essere oggetto di discussione in pubblica udienza, ciò non impediva, tuttavia, che le argomentazioni in essi formulate giungessero all'attenzione del collegio.

La speranza degli aspiranti intervenienti era, allora, che i rilievi contenuti nell'atto di intervento – che, al netto delle novità poi introdotte dal c.d. “provvedimento Lattanzi”¹¹⁰, racchiudeva le argomentazioni relative non solo all'ammissibilità, ma anche al merito della questione trattata – potessero comunque raggiungere, in via (neppure troppo) ufficiosa, i giudici costituzionali¹¹¹.

In questo senso, coglieva nel segno la formula «“della tripla I”: *Informal, Implicit, Indirect*»¹¹², utilizzata per connotare l'atteggiamento “relazionale” della Corte italiana rispetto all'apporto e all'utilizzo di materiali esterni ai fini delle sue decisioni. E questo, va detto, non soltanto con riferimento ai contributi di terzi, ma anche alla dottrina, al diritto comparato e internazionale¹¹³, nonché alle conoscenze extra-giuridiche che, peraltro, potevano

¹⁰⁸ V., *ex multis*, l'ord. s.n. allegata alla sentenza Corte cost., n. 253/2019.

¹⁰⁹ M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1/2017, 10.

¹¹⁰ Lettera del Presidente della Corte Costituzionale, Dott. Giorgio Lattanzi, in risposta a specifico quesito posto dalla Cancelleria della Corte, avente ad oggetto la messa a disposizione degli atti processuali agli intervenienti nel giudizio di legittimità costituzionale, prima della dichiarazione di ammissibilità del loro intervento (Cancelleria Prot. N. 61/B, 21 novembre 2018) (di seguito anche: “provvedimento Lattanzi”).

¹¹¹ M. D'AMICO, *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell'embrione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2016, 172.

¹¹² Ancora T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 12.

¹¹³ Su questi temi, cfr., rispettivamente, P. PASSAGLIA, *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005 giugno 2015*, in *ConsultaOnline*, II/2015, 589 ss. e ID. (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione*

essere acquisite dalla Corte *in via formale* anche tramite l'attivazione dei propri poteri istruttori; questi ultimi sporadicamente utilizzati, per la verità, dal Giudice delle leggi¹¹⁴.

D'altra parte, è sufficiente scorrere alcune pronunce della Corte precedenti alle modifiche del 2020 per avvedersi di come le argomentazioni degli interventori poi non ammessi trovassero ampio spazio nel ritenuto in fatto¹¹⁵.

In questo contesto, parte della dottrina aveva opportunamente evidenziato come la necessità di rimodulare l'accesso interno alla Corte trovasse giustificazione anche in una condivisibile esigenza di maggiore trasparenza del giudizio di costituzionalità, vale a dire, l'esigenza di portare alla luce una prassi che, fino a quel momento, si era svolta in modo non formalizzato¹¹⁶.

3. Nuovi episodi di ammissione nel biennio 2018-2019

Alla luce di quanto poc'anzi rilevato non stupisce, allora, cogliere alcuni indici di «irrequietudine»¹¹⁷ emersi nel “diritto di origine giudiziaria”

costituzionale e la dottrina. Atti delle Giornate italo-franco-belghe di diritto comparato Pisa, 6 e 7 marzo 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

¹¹⁴ Sullo scarso impiego, da parte della Corte, dei poteri istruttori previsti dal diritto processuale costituzionale (prima delle modifiche del 2020) si veda, *ex multis*, l'indagine di M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 49 ss.

¹¹⁵ V. in proposito, *ex plurimis*, M. D'AMICO, *Introduzione al volume*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 13. Nello stesso senso anche: F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., 328.

¹¹⁶ V. in particolare T. GROPPi, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *lavoce.info*, 17 gennaio 2020 ed EAD., T. GROPPi, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 12, ove l'Autrice osservava, poco prima delle modifiche, come l'approccio “informale” seguito dalla Corte, «determinando una certa “opacità” nell'uso degli argomenti» avrebbe potuto, «alla lunga, avere un impatto sulla legittimazione della Corte».

¹¹⁷ Secondo V. MARCENÒ (*La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 394), l'incontro tenutosi presso Palazzo della Consulta nel dicembre 2018, a cui la stessa aveva preso parte, in uno con il richiamato provvedimento Lattanzi, poteva essere letto, per l'appunto, come sintomatico di una certa irrequietudine della Corte rispetto al tema dell'apertura del processo costituzionale. In argomento, si vedano alcuni ulteriori spunti di M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, Editoriale 1/2020, la quale rileva che «[u]n qualche segnale in tal senso, ancora molto sfocato ma comunque concreto, si

della Corte appena prima della modifica alle N.I. del 2020.

Nonostante la giurisprudenza sul tema potesse definirsi “granitica”¹¹⁸, alcune vicende sembravano, invece, aggiungere nuovi tasselli ad un quadro di regole giurisprudenziali apparentemente completo.

Il riferimento corre, anzitutto, all’ammissione degli atti di intervento dell’Unione delle Camere Penali (d’ora in poi: UCPI) e del Consiglio nazionale del notariato, rispettivamente nei giudizi decisi dalle sentenze n. 180/2018 e n. 13/2019.

Nel primo caso, concernente la disciplina in materia di astensione dalle udienze da parte dei difensori di persone *in vinculis*¹¹⁹, la posizione dell’UCPI era stata considerata dalla Corte suscettibile di essere *direttamente e immediatamente* incisa dall’esito del giudizio, poiché l’interveniente, «ente rappresentativo degli interessi della categoria degli avvocati penalisti, è una delle associazioni che hanno sottoposto alla Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati»¹²⁰, norma sub-primaria integrativa di quella oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Nel secondo caso, relativo alla questione di legittimità costituzionale della disciplina che esclude l’applicazione delle regole e dei controlli anti-trust per gli atti inerenti l’esercizio del potere disciplinare nei confronti dei notai¹²¹, l’interesse a intervenire del Consiglio nazionale del notariato

può addirittura ritrovare nella tanto discussa ordinanza n. 17 dello scorso anno [2019]; allorquando la Corte, dopo numerosi e successivi dinieghi, ha per la prima volta ammesso al conflitto il singolo membro delle Camere, esprimendo una inaspettata apertura verso un maggior attivismo dei meccanismi istituzionali posti a garanzia della democrazia parlamentare».

¹¹⁸ Scriveva nel 2019 P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *ConsultaOnLine*, I/2019, 121 che le regole cristallizzatesi relativamente al regime degli interventi di terzi erano ormai così “compatte” nei loro “profili dogmatici”, che sarebbe stato probabilmente arduo, per la Corte, discostarsene «nonostante la capacità nomopoietica a cui, soprattutto di recente, ci ha abituato».

¹¹⁹ La questione, sollevata con riferimento a numerosi parametri (artt. 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97, 102 e 111 Cost.), riguardava la legittimità costituzionale dell’art. 2-bis legge n. 146/1990, nella parte in cui consentiva al codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – adottato dall’Organismo Unitario dell’Avvocatura e da altre associazioni categoriali, tra cui, per l’appunto, l’UCPI – di stabilire che, nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l’imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, si proceda malgrado l’astensione del difensore, solo ove l’imputato lo consenta.

¹²⁰ Corte cost., sent. n. 180/2018, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹²¹ In particolare, il Collegio dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, comma 1, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

era stato giustificato dall'attribuzione al medesimo, «rappresentante istituzionale del notariato italiano», «del compito, di rilievo pubblicistico, di elaborazione dei principi e delle norme deontologiche applicate, in sede disciplinare, dai consigli medesimi»¹²².

Pur non discostandosi formalmente dall'indirizzo consolidato – la Corte sembrava, infatti, aver operato un *distinguishing*¹²³ – la giurisprudenza testé richiamata ha ripreso il filone inaugurato (e altrettanto velocemente esauritosi) dalle sentt. n. 456/1993 e n. 171/1996, portando alla luce un ulteriore criterio che in quest'ultima era rimasto sullo sfondo.

Rispetto ai ricordati precedenti, infatti, l'interesse qualificato che ha giustificato la valutazione positiva della Corte in punto di ammissibilità è stato rinvenuto non solo nell'essere i terzi intervenienti enti istituzionalmente rappresentativi di determinate categorie professionali, rispettivamente, degli avvocati e dei notai, ma anche nella sussistenza di un rapporto “diretto e immediato” con le norme oggetto di censura¹²⁴.

(TFUE) – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 93-ter, comma 1-bis, legge n. 89/1913 e dell'art. 8, comma 2, legge n. 287/1990. La prima delle due disposizioni censurate, introdotta dall'art. 1, comma 495, lettera c), legge n. 205/2017 prevede che «Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287». A sua volta, la seconda disposizione prevede che «Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati». Le questioni sollevate dall'AGCM sono state dichiarate inammissibili per difetto di legittimazione del rimettente.

¹²² Corte cost., sent. n. 13/2019, punto n. 2 del *Considerato in diritto* e ordinanza senza numero a essa allegata, letta all'udienza del 4 dicembre 2018.

¹²³ Su questo aspetto, v. A. M. LECIS COCCO-ORTU, *Sull'intervento dell'Unione delle Camere Penali nel giudizio di costituzionalità delle norme in materia di astensione degli avvocati: Verso un timido allargamento del contraddittorio agli enti esponenziali?*, in *Diritti Comparati.it*, 17 settembre 2018, secondo la quale, «[p]er quanto la Corte citi i propri precedenti e si avvalga della tecnica del *distinguishing* per limitare la portata della decisione e iscrivere così nella continuità della propria giurisprudenza, la decisione segna indubbiamente un importante passo in avanti in materia di ammissione del terzo, e in particolare del terzo portatore degli interessi di una categoria».

¹²⁴ Lo rileva, in particolare, G. SOBRINO, *La decisione sull'ammissibilità degli interventi dei terzi: un altro banco di prova per l'“apertura” del processo (e della corte)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti. Atti del Seminario Ferrara, 27 settembre 2019*, in *Forum di Quad. cost. rassegna*, 10/2019, 163, secondo il quale dalle suddette pronunce sono emersi due requisiti essenziali ai fini della dichiarazione di ammissibilità dell'intervento: il primo consistente nella rappresentanza istituzionale di una determinata categoria (in questi casi, professionale), il secondo «nell'aver l'interveniente un “rapporto diretto” con la normativa oggetto di censura (vuoi in quanto soggetto proponente della stessa, vuoi in quanto soggetto chiamato istituzionalmente ad applicarla)». Se è vero, come sottolineato a suo tempo

4. *Il provvedimento del Presidente del 21 novembre 2018 sull'accesso agli atti da parte degli aspiranti terzi*

Su un piano diverso, merita inoltre attenzione il provvedimento presidenziale del 21 novembre 2018 – il cui contenuto si trova ora riversato nell'art. 5 N.I., sia pur con alcune (non trascurabili) differenze¹²⁵ – che ha introdotto una rilevante preclusione alla possibilità di accedere agli atti del fascicolo per i terzi intervenienti nel giudizio di legittimità costituzionale proposto in via incidentale (e, «nei limiti di compatibilità, non essendovi un giudizio *a quo*»¹²⁶, in quello in via principale, nonché nei giudizi relativi ai conflitti di attribuzione).

Il provvedimento in parola presentava molteplici profili di interesse e altrettanti interrogativi, primo tra tutti quello concernente l'opportunità della singolare, se non “anomala”¹²⁷, veste (in)formale prescelta per una

da V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 23, che la Corte aveva già fatto applicazione anche del secondo criterio relativamente all'ammissione dell'intervento del CNF – ad avviso di questo autore, «[n]el giudizio deciso con la sent. n. 171/1996, ad esempio, il solo Consiglio nazionale forense, e non il singolo professionista, avrebbe potuto essere legittimato», e ciò perché si poneva «partecipe[e] dell'applicazione o attuazione di quelle medesime norme impugnate» – nelle due pronunce in esame ciò sembrava espresso, o quantomeno ribadito, con maggiore chiarezza.

¹²⁵ Art. 5 N.I. «Accesso degli intervenienti agli atti processuali»: «1. L'interveniente a norma dell'art. 4, comma 3, nel caso in cui intenda prendere visione degli atti processuali, deposita con modalità telematica, contestualmente all'atto di intervento, apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso. 2. Il Presidente, sentito il giudice relatore, fissa con decreto la trattazione dell'istanza in camera di consiglio per la sola decisione sull'ammissibilità dell'intervento. 3. Il cancelliere dà immediata comunicazione del decreto alle parti costituite e all'istante, i quali, entro dieci giorni dall'avvenuta comunicazione, hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento. 4. La Corte decide con ordinanza, a cui si applica il regime di pubblicità di cui all'art. 35».

Evidenzia i profili di difformità rispetto al provvedimento del 2018, L. MADAU, *L'intervento di terzi*, in AA.VV., *La riforma delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvata l'8 gennaio 2020*, in *Il Foro it.*, 2020, V, 386.

¹²⁶ Provvedimento Lattanzi, cit., par. 6.

¹²⁷ Cfr., sul punto, A. RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *ConsultaOnLine*, III/2018, 616 ss., secondo il quale il provvedimento in esame, seppur ispirato a una condivisibile esigenza di “razionalizzazione”, potenzialmente produttiva di effetti virtuosi, avrebbe meritato, tuttavia, «un trattamento normativo adeguato al rilievo dell'oggetto della stessa e, di conseguenza, il ricorso a forme di pubblicità ad esso congeniali». Secondo l'Autore, era infatti criticabile che un provvedimento con riflessi di «prima grandezza» sulla dinamica processuale non avesse comportato «un diretto coinvolgimento del collegio», presentandosi quale «frutto di una personale, esclusiva determinazione del Presidente».

novella processuale di indubbio rilievo. Si è trattato, infatti, di una lettera del Presidente della Corte in risposta a una richiesta di chiarimenti della Cancelleria – una sorta di “*practice direction*”, «importante e residua espressione del potere tradizionalmente riconosciuto ai giudici di regolare la procedura davanti a sé»¹²⁸, tipica della procedura civile inglese – contenente «direttive ed istruzioni»¹²⁹, che hanno censurato la prassi sino ad allora invalsa di consentire la visione del fascicolo ai terzi potenziali intervenienti prima della loro formale ammissione a partecipare al giudizio (che, solitamente, avveniva e ancora avviene all’udienza fissata per la trattazione della causa), integrando le disposizioni processuali contenute nelle N.I.

Al di là di questo, la preclusione – trasfusa, quantomeno nello spirito generale, all’interno dell’art. 5 N.I. – ha inciso sulla dinamica dell’intervento, introducendo una strutturazione (eventuale) per così dire “bifasica” del medesimo, qualora il “terzo” interessato a intervenire nel giudizio richieda di poter esaminare gli atti prima dell’udienza pubblica o della camera di consiglio fissata per la trattazione della questione.

Tale richiesta – si leggeva nel provvedimento – «va interpretata come istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l’ammissibilità dell’intervento», sulla quale interveniva, allora, la valutazione discrezionale del Presidente¹³⁰, eventualmente convocando un’apposita camera di consiglio destinata a concludersi con l’emissione di un’ordinanza soggetta al regime di pubblicità di cui all’art. 31 delle N.I. («analogamente

¹²⁸ ... «ossia disposizioni relative alla prassi, ampiamente intesa, degli uffici giudiziari. Ad esse si attribuisce rilievo autonomo di fonte, con una portata che può, a seconda dei casi, abbracciare aspetti generali dell’amministrazione, od essere invece limitata soltanto a determinate ipotesi o categorie di atti(vità)». Si tratta di un tipo di fonte «chiaramente improntato, al pari dei *rules of court*, ad uno spirito pragmatico»; a differenza dei regolamenti di procedura, sono formalmente prive di forza normativa e tuttavia «di fatto osservate [...] per cui si ritiene che esse abbiano, sostanzialmente, un’efficacia precettiva» (L. MOCCIA, I “*Regolamenti della Corte*” nel quadro delle fonti della procedura civile inglese, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1990, 976).

¹²⁹ Provvedimento Lattanzi, cit., par. 4: «[o]ccorre, dunque, che la Cancelleria modifichi la precedente prassi e si conformi, per quanto di sua competenza, alle *direttive ed istruzioni* qui di séguito indicate» e par. 6: «[l]e presenti *direttive ed istruzioni* sono operative dalla data odierna» (corsivi aggiunti).

¹³⁰ Come rilevato ancora da L. MADAU, *L’intervento di terzi*, cit., 386, la disciplina ora incastonata nell’art. 5 N.I. prevede in maniera più puntuale che l’interveniente, nel caso in cui intenda prendere visione degli atti processuali, deve depositare contestualmente all’atto di intervento «apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l’ammissibilità dello stesso».

Inoltre, è venuto meno l’ampio margine di discrezionalità riconosciuto al presidente circa la trattazione anticipata, la quale era appunto subordinata a una valutazione di opportunità da parte di quest’ultimo, nonché alla compatibilità con «i termini previsti per le comunicazioni della trattazione e per il deposito degli atti difensivi».

all'ordinanza [...] riguardante l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato»).

Inoltre, nel provvedimento si precisava che, in tale evenienza, i relativi atti oggetto di scambio erano solo quelli riguardanti la questione dell'ammissibilità dell'intervento. In proposito, vale la pena precisare che la disciplina odierna dispone più chiaramente che, a seguito della «immediata comunicazione del decreto alle parti costituite e all'istante» ad opera del cancelliere, tali soggetti, entro dieci giorni dalla ricezione, «hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento» (art. 5, comma 3, N.I.).

A prescindere dall'avvicendamento della “fonte”, è necessario sottolineare che la richiamata strutturazione bifasica dell'intervento, non incide sul suo contenuto. In altri termini, anche in caso di richiesta di accesso al fascicolo (e conseguente dichiarazione di inammissibilità dell'intervento all'esito della riunione in camera di consiglio anticipata), l'atto continua a contenere tanto le argomentazioni in punto di ammissibilità, quanto quelle relative al merito della questione di legittimità, di talché queste ultime potranno comunque giungere in via informale all'attenzione del Collegio. Certamente, però, come ipotizzato da Ruggeri, il provvedimento citato potrebbe comunque «rendere la Consulta meno esposta al condizionamento *sostanziale* esercitato dagli argomenti del terzo, pur laddove il suo intervento dovesse quindi essere giudicato inammissibile, per il fatto che gli argomenti stessi non potranno giovare della lettura del fascicolo»¹³¹.

Stando ancora alle direttive in questione, se il Presidente, invece, non riteneva opportuno fissare anticipatamente la camera di consiglio¹³², oppure se il terzo – come può accadere ancora oggi – non richiedeva di esaminare il fascicolo preventivamente, sull'ammissibilità dell'intervento la Corte si doveva pronunciare, come di consueto, solo nella medesima udienza pubblica o camera di consiglio fissata per il merito.

Sempre nel provvedimento Lattanzi, si prevedeva altresì che l'aspirante terzo potesse, «[i]n previsione della successiva pronuncia di ammissibilità [...] (con istanza contenuta in una memoria presentata in vista della riunione in camera di consiglio o dell'udienza pubblica ovvero formulata nella stessa udienza pubblica)», «chiedere il rinvio della trattazione nel merito per esaminare gli atti processuali non potuti vagliare prima della suddetta pronuncia»¹³³.

¹³¹ A. RUGGERI, *Nota minima*, cit., 617, (corsivi aggiunti).

¹³² Facoltà che, come detto, non pare contemplata dalla disciplina attuale.

¹³³ Provvedimento Lattanzi, cit., par. 4. Nonostante il mancato coordinamento tra le due fonti, ritiene correttamente L. MADAU, *L'intervento di terzi*, cit., 387 che tale possibilità non abbia più ragion d'essere alla luce della nuova disciplina.

Preme, infine, evidenziare che la Corte costituzionale, in applicazione delle suddette istruzioni presidenziali (e, poi, dell'art. 5, comma 4, N.I.¹³⁴), ha peraltro iniziato a pronunciarsi sulla istanza (anticipata) di ammissibilità del terzo nel giudizio con una decisione *numerata*¹³⁵.

Da questo punto di vista, è il caso di rammentare che, a partire dal 1995, la Corte aveva iniziato ad allegare alla sentenza definitiva l'ordinanza *non numerata* che decideva sul contraddittorio, fino ad allora priva di una adeguata forma di pubblicità. Come è stato rilevato in dottrina¹³⁶, l'inaugurazione di tale prassi, seppur non priva di discontinuità, era venuta a coincidere non del tutto casualmente con l'inizio della fase "sperimentale" di apertura del contraddittorio, «di modo che veniva indubbiamente ad assumere un significato importante la motivazione del provvedimento di ammissione o non ammissione, al fine di determinare la posizione sul punto della giurisprudenza costituzionale, non potendosi ritenere più bastevole il riferimento puro e semplice al fatto che il soggetto in questione non aveva assunto la qualità di parte nel giudizio *a quo*»¹³⁷. In senso simile, con riferimento alle novità procedurali del 2018, ci si poteva chiedere, allora, se l'introduzione di una eventuale autonoma fase di ammissibilità avrebbe potuto determinare una maggiore ricchezza argomentativa, sia degli atti di intervento, sia dei provvedimenti della Corte proprio relativamente a tale profilo, con riflessi potenzialmente rilevanti sull'andamento della giurisprudenza costituzionale.

¹³⁴ A mente del quale: «La Corte decide con ordinanza, a cui si applica il regime di pubblicità di cui all'art. 35».

¹³⁵ Le novità introdotte dal provvedimento esaminato sono state applicate, per la prima volta prima delle modifiche del 2020, con riferimento alla richiesta di intervento e alla relativa istanza di accesso alla consultazione integrale del fascicolo di giudizio depositata dalla società *ArcelorMittal spa* nella questione di legittimità costituzionale della disciplina sulla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ILVA di Taranto: l'ammissibilità delle stesse è stata decisa con l'ordinanza Corte cost., n. 204/2019 in *Foro it.*, 2019, I, 2979, con nota di R. ROMBOLI.

¹³⁶ ID., *Ibidem*. Dello stesso Autore, si veda anche *L'«interesse qualificato» che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, cit., 1810.

¹³⁷ ID., *Ivi*, 1811.

CAPITOLO II
L'OPPORTUNITÀ
DI UN PROCESSO COSTITUZIONALE "APERTO"

Gli spunti offerti da un dibattito risalente

SOMMARIO: *Sezione I. I PRIMI SEGNALI DI INSODDISFAZIONE RISPETTO A UN PROCESSO COSTITUZIONALE "CHIUSO".* – 1. Un'adesione solo apparente: le riflessioni dei primi commentatori. – 2. Le critiche di Carlo Mezzanotte e l'applicabilità dell'art. 24 Cost. nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. – 3. Prospettive di apertura in chiave "obiettiva" ... – 3.1. ... alla luce dell'emersione degli interessi superindividuali. – 3.2. ... e del ruolo delle parti (eventuali) nel giudizio incidentale. – 3.3. Suggestioni sovranazionali: le modifiche al Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1983 e l'importanza del contraddittorio "aperto" alla società civile nei procedimenti di tutela dei diritti fondamentali. – 4. Prime riflessioni di sintesi: le perplessità di fondo e le incertezze della dottrina. – *Sezione II. L'ACCESSO INTERNO AL CENTRO DEL DIBATTITO.* – 1. Il rinnovato interesse della dottrina a partire dalle caute aperture giurisprudenziali degli anni Novanta. – 2. La individuazione di nuovi referenti costituzionali: rilevanza e ruolo di una dialettica costituzionale aperta oltre il diritto di difesa. – 2.1. Il contraddittorio come «elemento obiettivamente caratterizzante i processi giurisdizionali». – 2.2. I soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi come "parti naturali" del processo costituzionale ... – 2.2.1. ... e come punto di coagulo dei destinatari della norma: l'apertura del processo costituzionale nella prospettiva del principio pluralista. – 2.2.2. L'ingresso della società civile organizzata come fonte di legittimazione per la Corte ... – 2.2.3. ... e come caratteristica coerente con la natura ibrida del giudizio incidentale. – 3. Riflessioni di sintesi: le ragioni a fondamento di un processo costituzionale aperto. – 4. Il c.d. "doppio binario": la figura dell'*amicus curiae* quale soluzione di compromesso e le (superabili) perplessità in ordine alla sua introduzione.

Sezione I

I PRIMI SEGNALI DI INSODDISFAZIONE
RISPETTO A UN PROCESSO COSTITUZIONALE "CHIUSO"

1. *Un'adesione solo apparente: le riflessioni dei primi commentatori*

Nel 1990, all'inizio di una stagione rivelatasi feconda per gli approfondimenti sul processo costituzionale, Paolo Carrozza osservava come tali stu-

di «pur nell'infinita varietà di approcci e di metodologie utilizzate hanno seguito, peraltro del tutto comprensibilmente, un andamento quasi ciclico. E nell'ambito di questa ciclicità, proprio gli aspetti procedurali o processuali furono in effetti oggetto di prevalente attenzione da parte della dottrina nella fase iniziale, immediatamente antecedente e successiva all'avvio dell'esperienza italiana di giustizia costituzionale»¹.

Ciò è senz'altro vero con riguardo al tema della perimetrazione del contraddittorio nel giudizio costituzionale in via incidentale che, almeno in un primo momento, attirò l'interesse quasi esclusivo della dottrina processualciviltistica.

Più in generale, come è stato autorevolmente sottolineato, l'impiego, da parte dei primi esecuti del giudizio incidentale, di categorie elaborate nel contesto di altri modelli processuali per così dire "tradizionali", condusse, talora, alla rinuncia a comprendere il processo costituzionale secondo canoni specificatamente processuali, talaltra a interpretarlo secondo una grammatica processuale, soprattutto quella civile, che mal si adattava a spiegare i lineamenti di un giudizio che nasce sì come incidente processuale collegato alle posizioni soggettive fatte valere nel giudizio *a quo*, ma si trasforma, poi, in un giudizio di validità sulla norma con effetti destinati a riverberarsi, in caso di accoglimento della questione, sulla generalità dei consociati².

Nella prima direzione si collocano sicuramente alcune risalenti riflessioni di Piero Calamandrei.

Quando la legge n. 87/1953 era ancora in fase di elaborazione³, egli metteva in discussione, come noto, la giurisdizionalità del controllo di legittimità operato dalla Corte⁴. Era stato scartato, infatti, il progetto da lui stesso proposto in seno alla Seconda sottocommissione della Commissione

¹ P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit., 63.

² M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, 185 s. L'Autrice ha compiuto queste osservazioni nel corso di una ricchissima riflessione sul ruolo delle parti private nel processo costituzionale incidentale attraverso l'analisi e la sistematizzazione dei modelli elaborati in dottrina. I due differenti approcci cui ci si riferisce nel testo avevano condotto, secondo l'Autrice, nel primo caso, a «ridurre il ruolo del soggetto privato a quello di un semplice collaboratore della Corte», nel secondo, pur «mantenendo per la parte privata lo stesso ruolo ad essa assegnata nel giudizio *a quo*», a ridurre il processo costituzionale a una fase del secondo.

³ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950. Nelle prime pagine dell'opera, l'Autore esplicita che il disegno di legge AS. n. 23 intitolato *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale* è stato discusso e approvato il 17 marzo 1949 in quella che sarà la prima lettura del Senato ed è in corso di discussione dinanzi alla Camera (AC n. 469).

⁴ ID., *Ivi*, 59 ss.

per la Costituzione, progetto che incardinava dinanzi ad un organo costituito in sezioni, oltre a un controllo azionabile in via principale, da parte di soggetti qualificati e con efficacia generale, un giudizio incidentale di stampo nordamericano, attivabile su rinvio delle parti di un giudizio e con efficacia limitata a quest'ultimo. L'incidentalità prospettata dalla legge cost. n. 1/1948 non poteva che rilevare, allora, a suo avviso, soltanto come meccanismo di avvio del sistema, e la Corte così configurata non si discostava dal modello kelseniano di Giudice costituzionale inteso come "legislatore negativo"⁵. Per questo, egli osservava che i proponenti del disegno di legge, nel conferire al giudizio dinanzi alla Corte una struttura sostanzialmente processuale⁶, si erano probabilmente lasciati "suggestionare" dal carattere «nettamente giudiziario» del *judicial review* di impianto statunitense; senza tuttavia considerare che «ivi quel sindacato è esercitato (anche dinanzi alla Suprema Corte) *soltanto in forma incidentale*» e, dunque, naturalmente esso si svolge «nell'ambito processuale della singola controversia [...] col necessario contraddittorio delle parti legittimate»⁷. Al contrario, considerando l'incidentalità accolta dalla legge cost. n. 1/1948 soltanto come "scintilla" di avvio del sindacato della Corte – con tutto ciò che ne consegue, ad esempio, sotto il profilo delle forme di innesco poiché, anche nel caso in cui «la questione di legittimità costituzionale sia sollevata da una delle parti in causa, la istanza di parte [...] dovrebbe valere come presentazione di *denuncia, non come esercizio d'azione*»⁸ – ragionare di contraddittorio, una volta superata la fase introduttiva, perdeva di ogni significato.

In altre parole, non era possibile trasferire innanzi alla Corte costituzionale «quel tipo di contraddittorio *inter partes* che ha la sua ragione d'essere finché si discute di una controversia concreta, ma che rimane un mero artificio quando si discute non più su un conflitto di interessi individuali, ma sul contrasto di una legge costituzionale e una legge ordinaria, cioè tra due norme aventi ambedue efficacia generale e astratta»⁹.

È vero che – come accennato – Calamandrei scriveva le considerazioni appena riferite in un momento precedente all'approvazione dell'art. 30 della legge n. 87/1953, per cui, come altri autori, era ancora spinto a ritenere che l'incostituzionalità della norma avesse effetti solamente *pro futuro*, non

⁵ Sul progetto proposto da Calamandrei in seno alla Seconda Sottocommissione, v., tra gli altri, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 98-105 e R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 9 ss.

⁶ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., 54.

⁷ ID., *Ivi*, 57.

⁸ Ancora: ID., *Ivi*, 53 s., corsivi aggiunti; ma anche, ID., *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1/1956, 11.

⁹ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., 62 s.

incidenti sugli interessi sostanziali della controversia *de qua*¹⁰. Nondimeno, nello sviluppo argomentativo appariva comunque centrale il rilievo della natura astratta del giudizio quale «conflitto oggettivo di norme»¹¹. Difatti, l'illustre studioso soggiungeva che, di fronte alla Corte costituzionale, «non si dibatte una questione di interesse individuale la cui risoluzione [è] destinata a valere soltanto *inter partes*, ma una questione attinente alla validità di una legge in generale, nella quale tutti i cittadini sono ugualmente interessati e dovrebbero apparire teoricamente come legittimati nello stesso grado a esprimere la loro opinione»¹². Pertanto, pur non avendo niente in contrario a che le parti del giudizio *a quo* fossero ammesse a esporre le loro opinioni, concludeva nel senso che l'unico «contraddittorio» eventualmente concepibile era quello in grado di riprodurre artificiosamente attraverso una «contrapposizione di organi» il contrasto tra Costituzione e legge ordinaria¹³.

Non poteva cioè esistere (*rectius*: essere concepito) un contraddittorio, e quindi un processo, perché non era prospettabile/ipotizzabile la partecipazione di tutti i potenziali destinatari degli effetti della sentenza che pronuncia l'invalidità della legge generale e astratta.

Da queste pagine, come è stato rilevato, comincia a trasparire l'«incomprensione di fondo» del sistema per cui «l'osservazione della funzione pubblica della giustizia costituzionale, confrontata con un modello processuale privato, inteso come processo *di parti*», «conduce non all'elaborazione di un processo adeguato a tale carattere pubblico, bensì alla svalutazione del carattere giurisdizionale della Corte, insieme all'incomprensione del ruolo del soggetto privato in un processo il cui oggetto non viene affatto ad identificarsi con gli interessi di quest'ultimo». È peraltro interessante notare che siffatta incomprendimento «costituirà una caratteristica nel pensiero successivo della dottrina»¹⁴ sebbene con l'approvazione della

¹⁰ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., in particolare, XVII s., 72 ss. D'altra parte, le riflessioni dell'Autore sembrano molto distanti rispetto all'ineliminabile tasso di concretezza del sistema incidentale per come è venuto effettivamente a configurarsi. In questo senso, cfr. G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 174; più in generale, v. anche G. PARODI, *Commento all'Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 2648 ss.

¹¹ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., 65. Trattando del concetto di «pregiudizialità», egli osservava come, se nella pregiudiziale comune vi è «omogeneità giuridica e, si potrebbe dire, coincidenza di dimensioni», quella costituzionale «si dilata, eccede dall'ambito giudiziario e cambia natura funzionale: diventa una questione legislativa».

¹² ID., *Ivi*, 53.

¹³ ID., *Ivi*, 63.

¹⁴ M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 187.

legge n. 87/1953 fosse stato almeno in parte confermato e anzi rafforzato il carattere giurisdizionale della Corte.

Invero, partendo dal presupposto concettuale elaborato da Calamandrei, per cui l'atto introduttivo del giudizio incidentale è una denuncia¹⁵, e non un'azione, in uno alla concezione sattiana dell'intervento quale «sottospecie della categoria dell'azione»¹⁶, Virgilio Andrioli¹⁷, pur persuaso della natura giurisdizionale della Corte anche prima dell'approvazione della legge n. 87/1953¹⁸, affermava che, nel processo di legittimità costituzionale in via incidentale, non poteva configurarsi «la situazione che dà materia al fenomeno dell'intervento»: ovverosia il «pregiudizio [...] che dall'emananda sentenza derivi *direttamente* al terzo»¹⁹.

Nel commentare la menzionata ord. n. 25/1956, la prima a "chiudere le porte" del sindacato incidentale, Andrioli negava, anzitutto, l'applicabilità dell'art. 37 del regolamento di procedura avanti al Consiglio di Stato²⁰. Rilevata la non automatica estensione della suddetta disciplina, egli sosteneva che il rinvio operato dall'art. 22 legge n. 87/1953 fosse stato implicitamente escluso dal legislatore con particolare riguardo all'intervento di terzi, allorché non era stata raccolta la sollecitazione contenuta nella relazione Tesaurò di valutare l'opportunità di introdurre un'apposita regolazione dell'istituto. Se da ciò poteva ricavarsi «con ogni certezza» l'intenzione del legislatore, il divieto di intervento di terzi, ad avviso di Andrioli, risultava, del resto, essere in linea con i principi generali del processo costituzionale. Difatti, evidenziando anch'egli la natura astratta dell'oggetto della controversia²¹, riteneva

¹⁵ Per alcune recenti osservazioni su questa qualificazione v., F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87/1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 169 ss.

¹⁶ S. SATTA, *L'intervento volontario*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1956, 542.

¹⁷ V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., 281 ss.

¹⁸ Si vedano, in questo senso, le riflessioni dell'Autore nel saggio *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, in AA.VV., *Atti del Congresso internazionale di diritto processuale civile (30 settembre - 3 ottobre 1950)*, Cedam, Padova, 1953, 59 s., ove Andrioli riteneva che la natura giurisdizionale della Corte dovesse essere ricavata dalla natura giurisdizionale della vicenda *de qua*.

¹⁹ V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., 283.

²⁰ In questo senso, con argomentazioni più estese, v. anche G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 129. Ragionando sul problema dell'intervento dei terzi estranei al giudizio nel corso del quale è stato disposto il rinvio, osservava che «è ovvia l'impossibilità di applicare una norma del genere perché, mentre i limiti soggettivi del giudizio amministrativo sono agevolmente segnati dai corrispondenti limiti soggettivi dell'atto impugnato, non avverrebbe altrettanto per la legge».

²¹ V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., 282:

che il problema della legittimazione processuale, intesa come identità tra i destinatari della sentenza e le parti del processo, «non esiste[ss]e neppure»²².

È peraltro il caso di aggiungere che, in occasione del Congresso internazionale di diritto processuale civile del 1950, lo stesso Autore aveva già affrontato la questione del contraddittorio, con argomenti in parte differenti, ma forse ancor più significativi per la prospettiva poc'anzi evidenziata. Antecedentemente all'entrata in funzione della Corte, e prima ancora che le regole operative del processo costituzionale vedessero la luce, egli riteneva, infatti, diversamente da Calamandrei, che dal nesso di pregiudizialità con il giudizio di merito si potesse ricavare non soltanto il carattere giurisdizionale dell'organo, ma anche l'esatta configurazione del contraddittorio dinanzi alla Corte. Andrioli osservava, infatti, che se il contenuto della controversia di costituzionalità non consentiva di individuare «i necessari contraddittori dagli effetti [erga omnes] della sentenza»²³, era invece proprio il meccanismo della pregiudizialità a conservare «intatti gli elementi subiettivi della causa principale perché, in difetto di norma contraria, vale per la questione pregiudiziale la regola di legittimazione che è propria della domanda principale». Aggiungeva, inoltre, che «[s]e il criterio di legittimazione fosse, per il giudizio di competenza della Corte costituzionale, ricavato non dagli effetti prodotti dalla sentenza, che il giudice ordinario sarà per emettere (effetti che non vanno oltre i limiti segnati nell'art. 2909 c.c.), ma dagli effetti della decisione della Corte costituzionale, *il contraddittorio dovrebbe essere integrato mediante la chiamata in giudizio di tutti i destinatari, non solo passati, ma anche futuri, della norma, della cui costituzionalità si discute*». Soluzione – questa – che, a suo avviso, non soltanto nessuno sarebbe stato disposto ad accettare, ma che avrebbe imposto di individuare «un organo o di un rappresentante, cui fosse commessa la cura

«non una volontà concreta di legge, ma la (validità costituzionale di una) norma di legge assunta nella sua portata astratta».

²² ID., *Ivi*, 283 s. Le stesse parti del giudizio di merito restavano, a suo avviso, indistinguibili dalla «folla indiscriminata dei destinatari [della pronuncia]», di talché «che il processo di merito non si sia svolto tra gli effettivi destinatari della norma, la cui legittimità costituzionale viene contestata, è un accidente, che non influisce in alcun modo sulla unica questione della legittimità costituzionale di cui la Corte è competente a conoscere».

²³ ID., *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, cit. 61, corsivi aggiunti. In parte diversamente da quanto sostenuto pochi anni dopo (v. *supra*), l'Autore affermava, tra l'altro, che «fino a quando la controversia relativa alla legittimità costituzionale della legge sarà concepita come pregiudiziale alla causa di merito, nella quale è insorta, parti nel giudizio [...] non possono essere che coloro i quali diedero vita alla causa di merito: *nella folla incolore dei destinatari della norma incriminata*, essi sono gli *eletti*, e, fatte le somme, non penso che, neppure sul piano dell'opportunità, sia da rimproverare ai costituenti quest'atto di fede nell'individuo, nel destinatario, cioè della norma giuridica».

di una massa di interessi, che è differenziata sol dalla qualità di destinatari della norma di cui si discute»²⁴.

Ad un esito sostanzialmente adesivo rispetto all'orientamento della Corte – salvo quanto si dirà – perveniva anche Mauro Capelletti, pur sviluppando la propria tesi a partire da presupposti differenti. Cappelletti muoveva, infatti, dalla natura giurisdizionale della Corte e, diversamente da Calamandrei e, sotto questo profilo, pure da Andrioli, riteneva che il ricorso incidentale alla Corte dovesse essere considerato alla stregua di un diritto di azione, la cui titolarità «per chiaro disposto di legge» «nasce esclusivamente dalla posizione processuale di giudice (e di parte) in un giudizio "pregiudicato"»²⁵. Era questa, secondo Cappelletti «la vera ragione, unica e sufficiente» e anche «unica veramente valida» che lo portava, per un verso, ad «escludere ogni figura (tradizionale) d'intervento» e, per l'altro, a ritenere che l'unico caso «peraltro assai anomalo» di intervento nel processo costituzionale poteva essere quello dei c.d. «collegittimati». Vale a dire i giudici e, per loro tramite, le parti di quei processi che risultavano pregiudicati dalla medesima norma indubbiata²⁶, in cui la stessa risultava "rilevante" proprio come nel processo dinanzi al giudice che per primo aveva raggiunto la Corte. Proprio in quest'ultima prospettiva, come Carlo Mezzanotte osserverà criticamente qualche anno dopo, egli mostrava, però, di aver in certa misura avvertito l'esigenza di estendere il contraddittorio

²⁴ ID., *Ibidem*.

²⁵ M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1972, ristampa inalterata della prima ed. (1957), 153. In altre parole, con il sistema incidentale si era individuata una «categoria di legittimati» ovvero quei soggetti, «che si vengano a trovare in una particolare situazione la quale diventa *ex lege* l'occasione per cui quello, che altrimenti sarebbe un interesse *semplice*, si trasforma in un interesse *protetto* ossia *munito di azione*» (142).

²⁶ Sulla configurazione di siffatto intervento, cfr. ID., *Ivi*, 158 ss. Si trattava, secondo Cappelletti, di una particolare specie di intervento autonomo, differenziata da tutte le altre, in quanto nel processo costituzionale «manca, se non strutturalmente ed occasionalmente, certo sostanzialmente ogni contesa». Sicché, pur sulla base di presupposti teorici differenti, egli conveniva con Andrioli, espressamente citato, in ordine alla mancanza ««[del]a situazione, che dà materia al fenomeno dell'intervento» (164 s.). Sul punto risultano preziose, ancora, le osservazioni di M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 201, per cui «[n]el proporre nuovi canoni processuali, [...] l'autore utilizza quelli vecchi. La vera parte del processo costituzionale diventa il giudice [...] in quanto il ruolo viene interpretato secondo il principio civilistico della domanda». Infatti, «l'azione – identificata dall'Autore nella questione di legittimità costituzionale, secondo i concetti processualcivili – ha un valore molto diverso da quello di altri modelli di tipo *giurisdizionale* [...] non si tratta di un'azione individuale del singolo, bensì di un'«azione dei giudici», i quali sono direttamente sottoposti alla legge incostituzionale». Così, l'intervento degli altri giudici che si fossero trovati ad applicare la norma sospettata di incostituzionalità era riconducibile ad «un unico rapporto (anzi stato) sostanziale».

anche ad “altri soggetti interessati”²⁷. Infatti, nel giustificare la preferenza per una nuova remissione, nella forma di questo “anomalo intervento”, rispetto alla sospensione dell’ulteriore giudizio pregiudicato, Cappelletti notava la «straordinaria importanza anche politica [...] di permettere ai nuovi “interessati” di far sentire le proprie ragioni» «magari con ben altra forza di argomentazioni» rispetto al giudice del giudizio già pendente dinanzi alla Corte. Da questo punto di vista, la possibile obiezione per cui la Corte, come tutti i giudici, *novit jura*, peccava a suo avviso di astrattezza, «se non anche di infondata presunzione», e richiama, a tal proposito, l’esperienza statunitense dell’*Amicus curiae brief*²⁸.

All’impossibilità più o meno esplicitata di concepire e modulare un contraddittorio in un processo eventualmente destinato a riverberare i propri effetti sulla generalità dei consociati, iniziava dunque ad affiancarsi, per certi versi contraddittoriamente²⁹, quello che poi diventerà – e tutt’ora è – un argomento principe per la rigorosa delimitazione del contraddittorio costituzionale, ossia quello che poggia sul canone della incidentalità e sui suoi attributi. Così, anche quelle posizioni in parte critiche rispetto al rigido orientamento di chiusura della giurisprudenza costituzionale non si allontanavano dal perimetro di posizioni e interessi comunque legati alla vicenda giudiziaria *de qua*.

In questo senso, nel novero di tali posizioni, merita di essere richiamata quella di Enrico Redenti³⁰, ad avviso del quale era necessario ammettere al processo costituzionale i legittimi contraddittori ingiustamente pretermessi dal giudizio di merito, le c.d. “parti in senso sostanziale”, proprio al fine di preservare il rapporto di rilevanza tra i due giudizi. Secondo questo Autore, infatti, il giudice *a quo* non poteva sostenere che il processo penden-

²⁷ Così C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 965 s., su cui si tornerà a breve, il quale rilevava criticamente come una posizione sostanzialmente adesiva alla giurisprudenza della Corte fosse stata espressa anche da quanti – il riferimento è a Cappelletti e Andrioli – si erano dimostrati propensi a qualificare come giurisdizionali le attribuzioni ad essa conferite; per di più anche quando, «da alcuno fra questi autori [Cappelletti], si sottolinea l’esigenza di un contraddittorio non limitato alle sole parti del giudizio *a quo*, per una sorta di pregiudizio dogmatico, la prospettiva di un collegamento sistematico tra le norme che disciplinano il processo incidentale e l’art. 24 Cost. risulta sempre alquanto remota».

²⁸ M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, cit. 138.

²⁹ Rileva la contraddittorietà delle varie argomentazioni, M. D’AMICO, *L’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., 2238.

³⁰ E. REDENTI, *Il “contraddittorio” davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, cit., 429 ss. Anche Redenti, come Andrioli, scriveva a commento di una decisione di inammissibilità della Corte, che riguardava proprio una richiesta di intervento dispiegata dalla “parte sostanziale” del giudizio *a quo*.

te dinanzi a sé non fosse definibile indipendentemente dalla questione di legittimità, qualora non fosse stato istituito o costituito di fronte ai legittimi contraddittori. È peraltro il caso di notare che, sia pure incidentalmente, nel giustificare la posizione di questi ultimi, Redenti non aveva potuto fare a meno di rilevare «una certa incongruenza fra l'interesse concreto e contingente di costoro ad interloquire e l'effetto universale e perpetuo della eventuale dichiarazione di illegittimità». Nel tentativo di trovare la "quadratura del cerchio" egli osservava, anzitutto, che l'ammissione delle «parti in senso sostanziale» aveva qualche senso, poiché sarebbero state le prime a risentire degli effetti della decisione della Corte. Pertanto, puntualizzava Redenti che «la illustrazione che esse saranno in grado di fare del loro caso, starà a dimostrare che la questione di costituzionalità non è meramente accademica» ed essa anzi «fornirà in qualche modo una specie di banco di prova della sua rilevanza pratica e delle conseguenze che può avere il risolverla in un modo o nell'altro». Inoltre, l'Autore soggiungeva, come si è già evidenziato, che le ragioni di carattere generale sottese alla questione di costituzionalità, anche in funzione degli interessi propri della «universalità dei cittadini», avrebbero dovuto trovare la loro espressione nell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale³¹.

In senso solo parzialmente conforme si esprimeva Giuseppe Abbamonte³², di formazione differente rispetto ai precedenti, il quale offriva una ricostruzione di particolare rilievo poiché, prima ancora di Mezzanotte (dal quale si discostava tuttavia dal punto di vista degli esiti), aveva tentato di leggere il contraddittorio costituzionale, e di giustificarne le integrazioni a suo avviso necessarie, attraverso le lenti dell'art. 24 Cost. Infatti, secondo Abbamonte, la facoltà delle parti del processo pregiudicato di costituirsi di fronte alla Corte, sia pure nell'autonomia dei due giudizi e al netto dei limitati poteri loro riconosciuti in quello incidentale, costituiva una manifestazione del diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela di un proprio diritto o interesse legittimo, concretamente pregiudicato dalla norma indubbiata. Invero, nel processo costituzionale esse agiscono a tutela di un interesse non del tutto sovrapponibile a quello espresso nel processo *a quo*, venendo in rilievo uno specifico «interesse costituzionale», che si sostanzia nel diritto di agire innanzi al Giudice costituzionale «per ottenere la tutela di un bene garantito dalla Costituzione mercé l'eliminazione (o la conservazione) dell'atto avente forza di legge che ne costringe particolarmente il regolamento»³³. Così configurato, un tale interesse *sostanziale* è proprio, secondo l'Autore, non soltanto

³¹ ID., *Ivi*, 434.

³² G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 126 ss.

³³ ID., *Ivi*, 154.

dei soggetti che si sono trovati per accidente a far parte del giudizio in cui è stata sollevata la questione di costituzionalità, bensì anche di «tutti coloro che al momento della pubblicazione dell'ordinanza si trovano ad essere parti di un giudizio che non possa essere deciso indipendentemente dalla legge impugnata» e che, quindi, saranno titolari di un interesse costituzionale da far valere innanzi alla Corte «giuridicamente tutelato fin dove tende alla decisione della controversia concreta in conformità della costituzione, interesse che, pur potendo essere comune a più persone, non si trasformerà in un *astratto interesse alla legittimità costituzionale della legge*». Inoltre, come già sostenuto da Redenti³⁴, Abbamonte attribuiva siffatto interesse a coloro che avrebbero dovuto essere presenti nel giudizio al momento in cui è stata sollevata la questione, pur dovendo essi dimostrare che «il giudizio di rilevanza espresso nell'ordinanza mentre essi erano assenti può valere anche nei loro confronti» e, infine, agli eventuali destinatari di una legge provvedimento, seppur «ipotesi più teorica che pratica»³⁵.

Se le integrazioni considerate da questo Autore ammissibili e compatibili con i requisiti propri dell'incidentalità erano soltanto quelle orientate alla tutela di specifiche situazioni soggettive, è peraltro interessante notare come anch'egli, nel giustificare la previsione dell'intervento del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale, avesse riconosciuto – pur senza portarlo a conseguenze ulteriori – l'insufficienza di un contraddittorio conformato esclusivamente attraverso l'incidentalità per «*illuminare l'interpretazione costituzionale*»³⁶.

Più in generale, si può notare come non fossero del tutto estranee alle riflessioni dei primi studiosi perplessità in ordine ad una possibile inadeguatezza della dialettica costituzionale, in una prospettiva per così dire “oggettiva”.

³⁴ Nondimeno, come esplicito a p. 128, nota n. 17, a differenza di Redenti non riteneva che la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità della questione, ove le parti ingiustamente pretermesse non si fossero spontaneamente costituite sanando il vizio. Secondo Abbamonte, la pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale, quale primo atto del procedimento, consentiva a tutti gli interessati aventi uno specifico titolo di legittimazione, di conoscere la pendenza del giudizio, mettendoli in condizione di intervenire se ritenuto opportuno.

³⁵ Per vero, un caso sostanzialmente sovrapponibile si pose alla Corte nel giudizio deciso con la sent. n. 20/1982, per cui si v. *supra*, cap. I, sez. I, par. 4.1. In una tale evenienza, secondo Abbamonte, «[n]on v'è alcun ostacolo legale ad ammettere l'intervento quando la corte sia stata da altri investita poiché il destinatario della legge singolare agisce a tutela del “proprio” diritto o interesse legittimo; il giudizio di rilevanza emesso per le parti in causa varrà pure per l'interventore direttamente contemplato nella legge singolare impugnata» (133).

³⁶ *Id.*, *Il processo costituzionale*, cit., 138, corsivi aggiunti.

Proprio in questo senso, appaiono di particolare interesse alcune considerazioni, sia pure incidentali, di Massimo Severo Giannini³⁷. Esclusa la configurabilità delle figure classiche di intervento volontario, e data la natura oggettiva e astratta del processo³⁸, egli rifletteva, con una felice intuizione, sulla possibilità di aprire ad un intervento assimilabile, ad esempio, a quello che allora potevano dispiegare le associazioni sindacali nei contenziosi individuali di lavoro in base al previgente art. 443 c.p.c.³⁹. Si trattava, cioè, di ipotizzare, nel giudizio di fronte la Corte, una «generalizzazione della figura d'intervento a tutela di *interpretazioni sezionali di interessi*»⁴⁰ o, in altre parole, di consentire a enti o organi rappresentativi di interessi superindividuali di rilievo perlopiù pubblicistico, di intervenire «prospettando al giudice [costituzionale] un'interpretazione della norma controversa che esso ritenga particolarmente consona alla cura [di quegli interessi medesimi]»; eventualmente anche nelle forme «*di un intervento di opinione*»⁴¹.

³⁷ M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo avanti alla Corte costituzionale*, cit., 240 ss.

³⁸ Secondo ID., *Ivi*, 241 s., sarebbe stato arduo adattare la figura dell'intervento adesivo dipendente ad un processo a parti soltanto eventuali, così come quelle dell'intervento adesivo litisconsortile o intervento principale, atteso che, a suo avviso, «nel processo dinanzi alla Corte costituzionale non si fanno valere diritto o altre situazioni soggettive».

³⁹ Il riferimento è alla previsione contenuta nell'art. 443 c.p.c., nella versione precedente alla riforma del 1973, per cui «le associazioni legalmente riconosciute delle categorie alle quali appartengono le parti possono intervenire in qualunque stato e grado del processo per la tutela degli interessi di categoria».

⁴⁰ M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo avanti alla Corte costituzionale*, cit., 242.

⁴¹ Queste riflessioni furono peraltro riprese più avanti da A. CERRI, *La «dialettica» del giudizio incidentale*, cit., 132 s. Muovendo anch'egli da una interpretazione dell'art. 20, comma 2, legge n. 87/1953 nel senso di consentire la partecipazione di tutti gli organi dello Stato e della Regione; rilevava che probabilmente, proprio con riferimento a tale disposizione, la legge *minus dixit quam voluit*, «dovendo riconoscersi, alla stregua della sua *ratio*, analoga legittimazione ad ogni ente pubblico che abbia specifiche funzioni, riconosciute per legge, nelle materie controverse». Dunque, «un intervento, appunto, di difesa di interessi separatamente riconosciuti dalla legge e, tuttavia, implicati, coinvolti nella materia del contendere, al di là di quelle che possono essere le specifiche e particolari vicende dei rapporti concreti dedotti nei giudizi *a quibus*». In questo modo, secondo Cerri le «molte angustie» del giudizio incidentale avrebbero potuto essere superate ed il dibattito sulla costituzionalità delle leggi ravvivarsi «attraverso la fresca aria che, con i necessari adattamenti, viene dai principi generali del processo».

2. *Le critiche di Carlo Mezzanotte e l'applicabilità dell'art. 24 Cost. nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*

Come osservato nel precedente paragrafo, la dottrina degli anni Cinquanta, in quanto impegnata a interpretare le regole di funzionamento del nuovo organo secondo schemi mutuati dal processo comune, accolse in senso sostanzialmente adesivo (o, comunque, asseconò) il rigoroso indirizzo di chiusura della Corte, sia pure con grande varietà di approcci⁴².

È interessante notare come in quasi tutte le ricostruzioni offerte emergessero già, in qualche misura, segnali di “insoddisfazione” rispetto alle conclusioni ivi rassegnate. In alcuni casi, si era avvertita la necessità di tutelare i legittimi contraddittori pretermessi dal giudizio *a quo* o, in ogni caso, i soggetti titolari di interessi sostanziali connessi o comunque omogenei rispetto a quelli vantati in tale sede. In altre impostazioni, pareva invece farsi strada l'esigenza di ricalibrare una dialettica processuale ritenuta troppo “angusta” rispetto all'oggetto specifico della controversia.

Nondimeno, le caute riflessioni che, più o meno espressamente, sembravano sottendere l'esigenza di una integrazione del processo costituzionale, talvolta restituivano tutta la capacità performativa del canone dell'incidentalità, talaltra restavano appena abbozzate, arrestandosi di fronte all'adagio di Tesaurò secondo cui, nel giudizio sulle leggi, tutti i cittadini sono egualmente “*controinteressati*” e, pertanto, non era concepibile e neppure auspicabile la figura dell'intervento.

In questo senso, particolarmente rilevanti furono i rilievi svolti, a distanza di poco più di un decennio, da Carlo Mezzanotte⁴³. In una nota pubblicata su *Giurisprudenza costituzionale*, egli appuntava la propria attenzione sulla questione del “contraddittorio chiuso” nel sindacato in via di eccezione, nel contesto di una riflessione critica che aveva ad oggetto principale la esclusione della Lega italiana per il divorzio (LID) dal giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo sulla legge 1° dicembre 1970, n. 898, deciso dalla sent. n. 10/1972.

Con riferimento al tema centrale del suddetto contributo, è utile ricordare che la Corte, nella prima stringatissima pronuncia resa nell'ambito di questa competenza, aveva dichiarato irricevibile la memoria prodotta dalla LID, in

⁴² M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 175 ss. L'Autrice sottolineava, in particolare, nonostante la diversità di concezioni, «molti elementi comuni e molte interferenze» nelle ricostruzioni offerte dalla dottrina degli anni '50 e ciò perché, «mancando un processo costituzionale cui riferirsi, la dottrina era costretta ad usare le categorie processuali comuni, sia pure piegandole ad esigenze distinte».

⁴³ C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., spec. 962 ss.

base all'art. 33, comma 3, legge 25 maggio 1970, n. 352, a mente del quale «[n]on oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum». Ad avviso di Mezzanotte, a non convincere non era tanto la decisione in sé, la quale era certamente spiegabile alla luce di un dato normativo se non del tutto impeditivo, quanto meno problematico, al contrario dei molteplici appigli normativi che l'Autore riscontrava, invece, nella legge n. 87/1953⁴⁴, in favore di un contraddittorio allargato nel giudizio in via incidentale. A destare perplessità era, piuttosto, il fatto che il Giudice costituzionale, nel punto 1 del *Considerato in diritto*, avesse ravvisato nel tenore letterale del riferito art. 33 – che consente appunto di depositare memorie «soltanto ai promotori del referendum e al Governo», «gli uni come portatori della volontà di coloro che hanno sottoscritto la relativa istanza, l'altro quale rappresentante dello Stato nella sua unità» – «le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio».

Senza addentrarci nel ricco supporto argomentativo della contestazione, è però interessante rilevare come, secondo Mezzanotte, una ricostruzione di tal guisa si fondasse su una nozione «puramente formale di contraddittorio», concepito «come semplice esigenza che il giudizio si compia nei confronti di una pluralità di parti, senza alcun riguardo alla effettiva situazione di interesse della quale ciascuna di esse è portatrice». Quella restituita dalla decisione della Corte era, secondo Mezzanotte, l'immagine di un processo "claudicante", in cui manca l'elemento connaturale alla stessa nozione di contraddittorio: vale a dire «il conflitto di interessi fra i legittimati»⁴⁵. A tal fine, è peraltro appena il caso di rammentare che l'Autore, nel ragionare sui possibili strumenti di integrazione, proponeva, da un lato, un'interpretazione ampia del termine «delegati» di cui all'art. 33, tale da comprendere anche i rappresentanti dei partiti e i gruppi parlamentari di cui agli artt. 19 e 32 legge n. 352/1970, ed eventualmente anche altre forme associative non partitiche come la LID; dall'altro, l'introduzione, in alternativa, di una «nuova forma di legittimazione» quale era l'istituto dell'*amicus curiae*⁴⁶, in qualche modo fornendo una sponda al successivo "invito a Corte", poi effettivamente formulato dallo stesso Giudice costituzionale a partire dalla sent. n. 31/2000⁴⁷.

⁴⁴ ID., *Ivi*, 966-970. L'Autore sottolineava, addirittura, come «nei giudizi sulle leggi e, più ancora, nei conflitti di attribuzione, l'originario e indiscriminato ripudio di schemi processuali che potessero apparire in qualche modo improntati (anche) alla tutela dei privati paga il prezzo di un sostanziale svuotamento di un numero considerevole di dati presenti [...] nella stessa legge ordinaria n. 87».

⁴⁵ ID., *Ivi*, 955.

⁴⁶ ID., *Ivi*, 975.

⁴⁷ In argomento v., tra gli altri, G.L. CONTI. *L'accesso alla giustizia costituzionale nel*

Mezzanotte osservava, però, come la mancata piena realizzazione del contraddittorio nel giudizio di ammissibilità del *referendum* avrebbe potuto ben difficilmente essere risolta dalla Corte attraverso una interpretazione adeguatrice. E, questo, perché quella del “contraddittorio aperto” rientrava in quel genere di soluzioni rispetto alle quali i giudici di Palazzo della Consulta avevano mostrato, nella loro ormai quasi ventennale esperienza, «estrema diffidenza, anche quando un atteggiamento più elastico sarebbe apparso giustificato da obiettive esigenze di tutela di situazioni soggettive sulle quali la sua decisione avrebbe potuto incidere»⁴⁸.

Volgendo quindi lo sguardo al giudizio in via incidentale, pur consapevole della differenza dei due giudizi, Mezzanotte ravvisava, come si è già detto, una certa contraddittorietà nelle argomentazioni complessivamente spese dalla dottrina in favore dell'indirizzo di chiusura del Giudice costituzionale.

Secondo l'Autore, ciò era dovuto al fatto che la questione del contraddittorio “aperto” era stata affrontata dagli studiosi nella ridotta e fuorviante prospettiva del rapporto tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale. In altre parole, l'adesione o meno, da parte della dottrina, al rigoroso indirizzo di chiusura della Corte⁴⁹ era dipesa dal minore o maggiore risalto che ciascun autore aveva conferito al collegamento genetico tra i due giudizi, rispetto agli effetti *erga omnes* della eventuale pronuncia di accoglimento della Corte.

Come è stato precedentemente rammentato, per un verso, egli osservava, infatti, come l'orientamento di chiusura della Corte non potesse essere coerentemente sostenuto invocando la natura «autonoma» e «astratta» del processo costituzionale: proprio tali caratteristiche avrebbero dovuto, al contrario, far propendere per un ampliamento della dialettica costituzionale, anche a tutti coloro i quali «quantunque formalmente e sostanzialmente estranei alla vicenda processuale [*de qua*], risultassero titolari di diritti o interessi dipendenti dall'atto impugnato». Per altro verso, ad avviso di Mezzanotte, parimenti criticabile era la posizione di quanti, pur avvertendo la necessità di un contraddittorio non limitato alle sole parti espressamente indicate dalle legge n. 87/1953, avevano poi proiettato siffatta urgenza in un «contesto normativo saldamente dominato dal principio di incidentalità», e non a un più consono referente normativo, «quale è la norma costituzionale

procedimento referendario come problema, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 390 e ss. e A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, 97 ss.

⁴⁸ ID., *Ivi*, 962.

⁴⁹ Indirizzo sintomatico, a suo avviso, di una svalutazione, da parte della Corte, del principio del contraddittorio e del suo «tendenziale disinteresse» per ogni questione che in qualche modo potesse riflettere «il suo possibile ruolo di organo giurisdizionale».

che sancisce l'inviolabilità della difesa in giudizio»⁵⁰. A questo proposito egli richiamava, per esempio, Redenti, il quale, come si è visto, aveva sì sostenuto la necessità di includere i soggetti rimasti per accidente estranei dal giudizio principale, proprio per preservare il rapporto di rilevanza, ma non aveva in tal modo risolto «l'apparente dissidio» – di cui pure non aveva mancato di dar conto e che era ben presente anche nelle riflessioni di altri Autori – «tra momento instaurativo del giudizio ed efficacia *erga omnes* delle sentenze»⁵¹.

Sempre in questa prospettiva, Mezzanotte si diffondeva, poi, in una critica puntuale del modello elaborato da Capelletti⁵². In proposito, evidenziava come, anche in tal caso, la ricostruzione offerta da quest'ultimo Autore fosse stata in qualche modo viziata da un'interpretazione troppo pervasiva del principio della incidentalità che, a suo avviso, doveva invece essere riferita al solo meccanismo di avvio del processo costituzionale e non anche alla disciplina delle fasi successive, le quali, come in ogni altro processo, soggiacciono al principio sancito dall'art. 24 Cost.⁵³. Infatti, secondo Mezzanotte, «solo escludendo che il procedimento che si svolge davanti a sé appartenga al più vasto genus dei procedimenti rispetto ai quali è operante, per tutti i cittadini, la garanzia del diritto di difesa» sarebbe stato possibile, per la Corte, continuare a negare ai cointeressati e ai controinteressati, estranei al processo *a quo*, il diritto di intervenire. Peraltro, valorizzando tale principio, egli riteneva altresì che potessero assumere un nuovo peso alcune disposizioni della legge n. 87/1953, quali, ad esempio, l'art. 25, che dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'ordinanza con la quale viene promosso il giudizio costituzionale e, soprattutto, il richiamo all'art. 37 sul regolamento del Consiglio di Stato. In questa prospettiva, infatti, secondo l'Autore, alla luce del dettato costituzionale e, quindi, dell'art. 24 Cost., nell'ambito del rinvio operato dall'art. 22 al regolamento di procedura per i giudizi davanti al Consiglio di Stato, dovevano ritenersi applicabili al processo costituzionale «soprattutto le disposizioni che, come per l'appunto l'art. 37, risultino più chiaramente improntate ad un fine di tutela del diritto di difesa dei *soggetti titolari di interessi dipendenti dall'atto impugnato*»⁵⁴.

⁵⁰ C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 966.

⁵¹ ID., *Ivi*, 963, nota n. 18.

⁵² Ovvero della estensione da questi propugnata, a beneficio dei soli giudici "collegittimati" all'azione dinanzi alla Corte.

⁵³ Osservava M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 273, che la nozione di autonomia elaborata da questo Autore si fondava su una «distinzione fra le regole che governano la fase dell'instaurazione e quelle che sono alla base del giudizio».

⁵⁴ C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 968.

3. Prospettive di apertura in chiave “obiettiva” ...

3.1. ... alla luce dell'emersione degli interessi superindividuali

Le riflessioni di Mezzanotte – che troveranno eco nelle elaborazioni degli anni successivi, caratterizzati da un dibattito via via più attento agli aspetti processuali della giustizia costituzionale⁵⁵ – si collocano temporalmente al principio di quella che viene concordemente individuata come seconda fase di sviluppo dell'organo costituzionale, approssimativamente coincidente con il quindicennio che iniziava sul finire degli anni Sessanta, e che, secondo Cheli, si manifestò in maniera più evidente quando la Corte cominciò a esercitare la propria competenza in tema di ammissibilità dei *referendum* abrogativi.

Un quindicennio in cui il Giudice delle leggi, non più assorbito dall'eliminazione della legislazione antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, iniziava a confrontarsi più spesso con l'attività del Parlamento e a porsi in contatto diretto con i cambiamenti in corso nella società, assumendo un ruolo di mediazione nei conflitti sociali e politici⁵⁶. Emblematiche di questa nuova tendenza sono le parole pronunciate dal Presidente Branca

⁵⁵ Se il momento si può dire più fecondo degli studi sul processo costituzionale si avviò in coincidenza con lo smaltimento dell'arretrato, alla fine degli anni Ottanta: non a caso, il primo volume degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, a cura di R. ROMBOLI, risale al 1990; già nei due decenni precedenti, in cui la dottrina era certamente particolarmente attenta alla definizione del ruolo della Corte nell'ordinamento costituzionale italiano (cfr., ad es., P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982), fiorirono importanti studi su svariati aspetti della giustizia costituzionale: F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, “Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Giuffrè, Milano, 1972; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984; R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit.; V. ANGIOLINI, *La “manifesta infondatezza” nei giudizi costituzionali*, Cedam, Padova, 1988; G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, cit. In proposito, v. la attenta ricostruzione F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 10-24.

⁵⁶ Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, 36 ss. Dal punto di vista operativo, è stato notato come la Corte fosse impegnata, nel periodo considerato, a trovare punti di equilibrio sia nei rapporti con il potere politico, sia in quelli con il potere giudiziario. Sul primo versante, attraverso la sperimentazione di nuovi strumenti decisori dotati di maggiore incisività rispetto alla tecnica dei moniti, quali le sentenze additive, creative, sostitutive. Sotto il secondo profilo, mediante la valorizzazione del “diritto vivente”, da un lato, e un'interpretazione ampia del concetto di “rilevanza”, dall'altro. V. anche F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, “Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, cit., 148 ss.

in occasione dell'incontro con la stampa del 1969, il quale spiegava come l'«apparente arditezza» di alcune pronunce trovasse la propria ragion d'essere «nella migliore conoscenza collettiva dei problemi sociali e dei rimedi, nell'accelerazione del processo evolutivo dell'opinione pubblica e dello stesso indirizzo politico, più propensi, ormai, allo svecchiamento, ai quali i giudici costituzionali, essendo uomini, non possono non essere sensibili». Tanto più – aggiungeva il Presidente – «che spesso noi dobbiamo applicare non semplici norme ma principi costituzionali sulla determinazione della cui ampiezza influisce la convinzione politico sociale del giudice»⁵⁷.

È peraltro il caso di notare come tali parole denotino quella che attenta dottrina ha recentemente definito come una generale aspirazione della Corte – costante nella sua storia – a rivestire un ruolo «rappresentativo»⁵⁸, ossia «a dare voce», «attraverso le ragioni e gli argomenti contenuti nelle sue pronunce», «a idee e posizioni che, pur presenti nella società in misura consistente o addirittura maggioritaria, non sono adeguatamente considerate dagli organi politici elettivi, e che così facendo offra un contributo prezioso alla democraticità dell'intero sistema»⁵⁹.

Allargando un poco il fuoco dell'inquadratura, è interessante notare che, segnatamente a partire dagli anni Settanta, iniziava a farsi più pressante l'esigenza di tutela giurisdizionale degli interessi non meramente individuali anche al di fuori dell'ambito giuslavoristico, come dimostrato dalla vivida produzione scientifica⁶⁰, nonché dall'organiz-

⁵⁷ G. BRANCA, *Brevi note sulla conferenza stampa del Presidente Prof. Branca. Palazzo della Consulta, 19 dicembre 1970.*, in www.cortecostituzionale.it. Cfr. anche S. RODOTÀ, *La Corte, la politica, l'organizzazione sociale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 492 ss.

⁵⁸ Il riferimento è ad E. LAMARQUE, voce *Poteri e garanzie (Corte costituzionale)*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto – I tematici*, Giuffrè, Milano, 807 ss. L'Autrice prende spunto da un contributo di L.R. BARROSO, *Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies*, in *Am. Journ. comp. Law*, 1/2019, n. 1, 125 ss., il quale rileva che i tribunali costituzionali e le corti supreme incaricate del *judicial review* rivestono sempre tre distinti ruoli: “contromaggioritario”, “rappresentativo” e “illuminista”, variamente accentuati a seconda del contesto in cui i giudici si trovano ad operare.

⁵⁹ EAD., *Ivi*, 810.

⁶⁰ Come ricorda, tra gli altri, R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Jovene, Napoli, 2008, il tema era certamente già presente nella riflessione teorica precedente, anche pre-costituzionale. Nondimeno, a partire da quegli anni, si assistette ad un dibattito particolarmente intenso, caratterizzato sia da studi più generali, sia da approfondimenti tesi a inquadrare il tema nell'ambito di settori specifici dell'ordinamento. V., *ex plurimis*, M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, Cedam, Padova, 1976, 191 ss. Tra i moltissimi studi, si veda anche, M.

zazione di numerosi convegni sull'argomento ⁶¹.

Tra i molti incontri di studio, di particolare rilievo per il tema che ci occupa è il Convegno di Pavia del 1974, in cui illustri studiosi, tra cui Massimo Severo Giannini, Stefano Rodotà e Franco Bricola, furono chiamati a confrontarsi sul tema con riferimento ai rispettivi settori processuali di competenza, nell'ambito di una più ampia riflessione anche sociologica sull'emersione di questi interessi a rilevanza superindividuale e sulle relative ricadute ordinamentali. In questo senso, nel tirare le fila degli interventi che lo avevano preceduto Cappelletti ⁶² rilevava la crescente verifica di «fenomeni che sempre più nettamente caratterizz[va]no» la società, trasformandola in «una società di produzione di massa, di consumo di massa, di scambi di massa, di turismo di massa, di conflitti o conflittualità di massa (in materia di lavoro, di rapporti fra razze, religioni, ecc.)» ⁶³. Così, «una quantità crescente, per numero e per importanza, di rapporti e di attività coinvolg[evano] non singoli soggetti soltanto, isolatamente presi, ma gruppi, classi, categorie intere», che diventavano perciò titolari di «interessi tipici di questo mondo nuovo, come quelli alla salute e all'ambiente naturale, [che] hanno carattere “diffuso”, “collettivo”, poiché non appartengono ai singoli individui in quanto tali, ma alla collettività». Muovendo da questa consapevolezza, rimarcava quindi la necessità di adeguare il processo a

CAPPELLETTI, B. GARTH, *Access to justice*, voll. I-IV, Giuffrè, Milano, 1979 e, inoltre, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979; B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, Roma, 1985; N. TROCKER, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989. Per una recente ricostruzione storica del dibattito, si può fare riferimento anche a N. RUMINE, *Natura e forme civilistiche di tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, 17-97.

⁶¹ Tra questi, AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, cit.; AA.VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori. Atti del convegno di Salerno, 22-25 maggio 1975*, Giuffrè, Milano, 1976; AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività. Atti del Convegno di scienza dell'amministrazione svoltosi a Varenna 22-24 settembre 1977*, Giuffrè, Milano, 1978; AA.VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività. Atti del convegno nazionale promosso dalla sezione di Bologna di Italia Nostra, Bologna, 5 dicembre 1981*, Maggioli editore, Rimini, 1982.

⁶² Il quale, tra l'altro, proprio in quegli anni si dedicava al tema della tutela degli interessi di stampo collettivo, nel contesto di un ampio progetto di ricerca sull'accesso alla giustizia a livello comparato; cfr. M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologica*, in *Foro it.*, 1979, V, 54 ss.; ID. (a cura di), *Access to Justice*, Giuffrè, Milano, 1978-1979; ID., B.G. GARTH, *Access to Justice: the Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, in *Buffalo Law Review*, 2/1978, 181 ss.; ID. (a cura di), *Access to Justice and the Welfare State*, Le Monnier, Firenze, 1981.

⁶³ M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., 191.

nuove domande di giustizia, atteso che «anche le violazioni contro le quali la "giustizia" è intesa a dare protezione, sono evidentemente non [più] soltanto violazioni di carattere individuale, ma spesso anche di carattere collettivo, che coinvolgono e colpiscono categorie, classi, collettività, [...] insomma, "violazioni di massa"».

Merita poi aggiungere che, sempre in tale contesto, taluno aveva opportunamente collocato la necessità di rispondere alla crescente «istanza partecipatoria» promossa in nome di siffatti interessi nel più ampio orizzonte dei rapporti tra «partecipazione» e «giustizia»⁶⁴. Tale riflessione muoveva, anzitutto, dal rilievo che l'art. 3, comma 2, Cost. conferisce alla «partecipazione» quale «principio fondamentale dell'organizzazione statale», nonché dalla sua stretta correlazione, da un lato, con la legittimazione che essa è in grado di fornire al contesto istituzionale in cui si inserisce, dall'altro con il principio solidaristico sancito dall'art. 2 Cost. di cui costituisce naturale esplicitazione.

Se la partecipazione «caratterizza un modo di essere della struttura politica, economica e sociale del Paese»⁶⁵; si notava, allora, che essa non può «che esplicitare la sua influenza anche nei confronti dell'attività giurisdizionale»⁶⁶. Da questo punto di vista, si era perciò sostenuto che il rapporto tra questi due termini – "partecipazione" e "giustizia" – oltre alle più consuete declinazioni che assume nella prospettiva della "partecipazione alla amministrazione della giustizia" (art. 102, comma 3, Cost. e 106, comma 2, Cost.), deve essere inteso anche come «partecipazione *attraverso*, o *mediante*, la giustizia»⁶⁷. Con questa formula si intendeva descrivere quelle ipotesi in cui il procedimento giurisdizionale è utilizzato come «veicolo di realizzazione del principio partecipatorio» ed era entro tale orizzonte concettuale che, secondo questa impostazione, doveva essere approfondito, per l'appunto, il tema della tutela giurisdizionale degli interessi di carattere superindividuale, quale «potenziamento ed attuazione» delle «premesse ideologiche da cui muove l'ordinamento voluto dalla Costituzione repubblicana»⁶⁸.

⁶⁴ V. VIGORITI, *Intervento*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, cit., 326. Tali considerazioni verranno poi riprese più ampiamente dallo stesso Autore nello studio: ID., *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit., 3 ss..

⁶⁵ V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., 4.

⁶⁶ ID., *Ibidem*.

⁶⁷ ID., *Ivi*, 12 (corsivi aggiunti). Soggiungeva in proposito il richiamato Autore che «in queste ipotesi, da un lato, il processo opera come lo strumento che rende possibile quella presenza e quel coinvolgimento (che non implica supina adesione) di singoli e di gruppi in cui si rinviene il nucleo centrale dell'idea di partecipazione; dall'altro lato, un'utilizzazione a questi fini del processo, a sua volta, contribuisce ad evidenziarne i caratteri di fenomeno sociale, di istituzione centrale nell'organizzazione del Paese».

⁶⁸ V. VIGORITI, *Intervento*, cit., 327.

Alla luce della considerazione del prevalere dell'interesse pubblico generale nel processo incidentale⁶⁹, non stupisce che siffatte esigenze di adeguamento delle forme processuali furono prese in esame anche dagli studiosi del processo costituzionale.

Proprio nella cornice del Convegno di Pavia, Alessandro Pizzorusso osservava come il processo costituzionale incidentale avrebbe potuto costituire, probabilmente, la «migliore occasione» «di introdurre qualche forma di tutela degli interessi collettivi, ispirandosi ad esempio al modello offerto dall'*amicus curiae brief*»⁷⁰. Come ebbe modo di ribadire in seguito⁷¹, tali interessi avrebbero potuto trovare nel processo costituzionale perfino una più opportuna collocazione rispetto ai processi comuni dove pure avevano iniziato a trovare spazio.

3.2. ... e del ruolo delle parti (eventuali) nel giudizio incidentale

Nel solco di questa impostazione, a distanza di pochi anni, si aggiunsero le riflessioni di Roberto Romboli⁷² nello studio intitolato *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*. Occorre anzitutto premettere che in questa come in successive occasioni, le considerazioni dell'Autore in merito alla necessità di ampliare il contraddittorio costituzionale erano strettamente legate, si può dire ancillari, al modo di intendere il ruolo della parte del giudizio *a quo*, oggetto centrale della trattazione⁷³. A questo proposito, egli osservava come, nell'applicazione allora ormai trentennale del dato normativo⁷⁴, la Corte avesse sempre fatto riferimento alla qualifica formale di

⁶⁹ Cfr., *ex multis*, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 201.

⁷⁰ A. PIZZORUSSO, *Intervento in AA.VV., Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., 330 ss.

⁷¹ ID., *Art. 137*, cit., *passim*. In senso simile, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977, 115.

⁷² R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 121 ss., 201.

⁷³ Più avanti, in ID., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Giappichelli, Torino, 1993, 71 ss., l'Autore osserverà che, al contrario di quanto sostenuto da Mezzanotte nei suoi *Appunti sul contraddittorio*, cit., *passim*, l'atteggiamento più o meno favorevole a un ampliamento del contraddittorio doveva essere posto in correlazione non tanto ai rapporti tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale; quanto, piuttosto, alla posizione ed al ruolo che si intendeva riconoscere ai soggetti abilitati a costituirsi nel secondo.

⁷⁴ Come già ricordato, l'Autore muoveva dalla considerazione della scarsa pregnanza del dato normativo complessivamente considerato (legge n. 87/1953 e Norme Integrative del 1956), che aveva visto sovrapporsi «diverse concezioni», talora contraddittorie, e

parte nel giudizio *a quo*, accogliendo per così dire passivamente il contraddittorio del giudizio principale senza sindacarne eventuali vizi⁷⁵. Ciò deponeva, secondo l'Autore, a favore di una indubbia prevalenza dell'interesse pubblico nel processo incidentale e di una configurazione della parte legittimata a costituirsi dinanzi alla Corte alla stregua di una sorta di "*amicus curiae*". Altrimenti detto, ancorché non necessariamente depurata dello specifico e concreto interesse che la anima in tale sede⁷⁶, essa fa ingresso nel processo costituzionale, eletta nella "folla incolore" dei destinatari della norma; in quanto, subendo senz'altro direttamente l'esito risolutivo della questione sollevata, appare come il soggetto più idoneo a portare alla Corte dati ed elementi tratti dalla propria esperienza concreta che, però, viene sussunta «non nella sua specificità, ma nella sua tipicità»⁷⁷. La parte del giudizio *a*

imponendosi dunque, «un uso attento e prudente delle fonti normative» (62 s.). In senso analogo, cfr. anche R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 72.

⁷⁵ Così, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 114 ss.: «[l'] esclusione, da parte della Corte, di ogni sindacato sui vizi del contraddittorio nel giudizio *a quo*, trova il suo fondamento nella posizione, da questa assunta, di pressoché totale disinteresse verso gli interessi concreti e specifici in quello fatti valere»; di talché «[la] scarsa partecipazione ed il peso decisamente poco significativo svolto dalle parti del giudizio *a quo* nel processo costituzionale [...] pare principalmente dovuta al prevalere, nel processo costituzionale incidentale, dell'interesse pubblico alla legittimità della legge, rispetto alla tutela dei diritti fondamentali dei singoli». Più avanti, in un contributo successivo, in *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Giappichelli, Torino, 1990, 80 s., l'Autore tornerà su tale concetto e sulla locuzione «processo *senza parti*», nel frattempo criticata da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 227-228, (ma v. anche V. ANGIOLINI, *La "manifesta infondatezza" nei giudizi costituzionali*, cit., 223 ss. e, soprattutto, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 222-229, che poneva l'Autore in linea di continuità con l'impostazione di Calamandrei), chiarendo che, con essa, non aveva inteso legittimare la violazione, da parte della Corte, del diritto di quelle parti a costituirsi nel processo costituzionale ed a svolgere tutte le attività che la legge gli riconosce, ma aveva piuttosto tentato di illustrare che non si può parlare, nel processo costituzionale, di "parti in senso sostanziale".

⁷⁶ Più avanti, in *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 73, l'Autore chiarirà, altresì, che ciò non significava spogliare la parte dell'esigenza di tutelare l'interesse concreto per cui era presente nel giudizio principale; quanto, piuttosto, che mentre quest'ultimo «può anche mancare», l'interesse generale alla costituzionalità della legge «si presume comunque sussistente e irrinunciabile per la privata del giudizio *a quo* che si costituisce davanti alla Corte».

⁷⁷ In senso simile, cfr. E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, Cedam, Padova, 1973, 158, il quale descrive la funzione della parte del giudizio *a quo* nel giudizio in via incidentale come "minima" ed "emblematica" di tutti i destinatari della legge impugnata. Fazzalari osservava che «in vista dell'estrema difficoltà pratica di individuare e far parte-

quo rappresenta, dunque, una situazione “tipica”, che compare nel processo costituzionale non tanto per difendere posizioni proprie, quanto, piuttosto, per dare «un qualificato apporto alla Corte per un risultato più generale, venendo così ad essere quasi investit[a] di una funzione di rappresentant[e] della comunità o quanto meno di una certa categoria»⁷⁸.

In questa prospettiva l'Autore si chiedeva se la sola presenza (peraltro soltanto eventuale) del soggetto privato tratto dalla vicenda giudiziaria *de qua*, oltre, ovviamente, all'intervento del Presidente del Consiglio o della giunta regionale⁷⁹, potesse essere comunque considerata sufficiente – ma anche realmente idonea – a far emergere tutti gli interessi sottesi alla questione di costituzionalità. È in questo senso, quindi, che Romboli riteneva auspicabile aprire le porte del sindacato incidentale a «gruppi organizzati, associazioni di categoria, sindacati», che reputava poter più efficacemente e con «continuità» rappresentare alla Corte interessi collettivi o diffusi connessi al caso da decidere; caso da osservarsi «nei suoi riflessi “tipici”»⁸⁰. Pertanto, l'Autore soggiungeva che, attraverso una maggiore valorizzazione della pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale, avrebbero potuto trovare *spazio e tutela* nel processo costituzionale quegli interessi superindividuali, che, come rilevato, proprio allora iniziavano «ad essere riconosciuti ed a penetrare in procedimenti sicuramente meno adatti»⁸¹.

cipare al processo tutti i soggetti interessati, la legge è ricorsa a una semplificazione: per cui solo una parte, per giunta minima e quasi emblematica, di coloro (e, cioè, appunto, i soggetti “parti” del processo in cui è stato suscitato l'incidente) possono partecipare al processo costituzionale; mentre per gli altri, dovendo scegliere se farli partecipare tutti al processo o estendere loro gli effetti della sentenza, il legislatore ha preso, questa volta, la via dell'estensione degli effetti».

⁷⁸ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 122 s.

⁷⁹ L'Autore si richiama ad H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981, 158-261, secondo il quale la decisione del Giudice costituzionale deve scaturire da un procedimento che assuma la «forma giudiziaria», e che, come tale, porti «alla luce l'effettiva situazione degli interessi», che non deve essere «mascherato con la finzione di un interesse comune o di unità di interessi».

⁸⁰ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 123, 201. È peraltro appena il caso di ricordare che qualche anno più tardi, in *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 75, lo stesso Autore ipotizzava una sorta di “doppio binario”, suggerendo, da un lato, di consentire l'ingresso di questi soggetti, sia pure titolari di un “interesse qualificato” alla questione, in veste di *amici curiae* e, dall'altro, una più ristretta apertura a terzi, per «coloro che sono legati direttamente all'interesse sostanziale fatto valere nel giudizio *a quo* e che quindi sono nella condizione di poter subire direttamente gli effetti della sentenza della Corte costituzionale, pur non ricorrendo i presupposti per una loro costituzione nel giudizio principale».

⁸¹ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 123.

Vale altresì la pena notare che, in questi termini, l'estensione della dialettica costituzionale proposta dall'Autore, peraltro anticipando le conclusioni che saranno messe a punto da una parte della dottrina in alcune ricostruzioni successive, sembrava potersi declinare in una duplice direzione. Essa appariva infatti necessaria, da un lato, per mettere compiutamente a fuoco la questione di costituzionalità in tutte le sue implicazioni e, dall'altro, per rispondere all'esigenza di tutelare un tipo di interessi che, secondo alcuni, trovavano nel Giudice delle leggi il loro "Giudice (più) naturale"⁸².

3.3. *Suggerimenti sovranazionali: le modifiche al Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1983 e l'importanza del contraddittorio "aperto" alla società civile nei procedimenti di tutela dei diritti fondamentali*

Di particolare rilievo, in entrambe le prospettive indicate, è inoltre la ricostruzione offerta da Nicolò Trocker⁸³, decisamente critico rispetto alla rigida posizione di chiusura della Corte, che valutava "assolutamente inadatta" a sostenere la funzione del Giudice costituzionale. Segnatamente, Trocker auspicava un allargamento delle maglie del contraddittorio tale da consentire l'ingresso di una pluralità di soggetti «tratti (di volta in volta) dalle articolazioni della società civile, in ragione della natura della questione da decidere e dagli interessi dipendenti dall'atto impugnato»⁸⁴. A tal fine, considerava sufficiente una modifica delle Norme integrative⁸⁵, che lasciasse alla Corte il potere di determinarsi «in piena autonomia e libera dal peri-

⁸² Si tratta, in particolare, di L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 87 ss. Dello stesso Autore, cfr. anche il contributo *Verso una «democratizzazione» del contraddittorio nel giudizio costituzionale incidentale*, cit., 552 ss. Più recentemente, tale prospettiva è stata diffusamente trattata da A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., *passim*.

⁸³ N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, in *Foro it.*, 1989, I, 668 ss..

⁸⁴ *Id.*, *Ibidem*.

⁸⁵ Più in particolare, l'Autore fa riferimento all'opportunità di dettare «"norme integrative" "di procedura" dei giudizi che si svolgono innanzi a essa; un regolamento di procedura [...] che sostituisca (o quantomeno integri) le vecchie "norme integrative"». Occorre comunque precisare che l'Autore, dissentendo apertamente con la risalente opinione di Andrioli, sembrava ritenere applicabile l'art. 37 del regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato.

colo di eventuali punti di frizione tra le proprie e le altrui competenze»⁸⁶.

A quest'ultimo riguardo, è possibile inferire che, assai verosimilmente, siffatta soluzione sia stata “suggerita” all'Autore dalla approvazione, pochi anni prima, del nuovo Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo, con cui il Giudice convenzionale, oltre a superare la formale estromissione del ricorrente individuale, aveva ammesso la partecipazione di altri soggetti “interessati”, diversi dal primo, accogliendo così una soluzione già sperimentata in via pretoria⁸⁷. Invero, insieme ad altre esperienze di cui dava conto nello sviluppo argomentativo – tra cui, ovviamente, quella più nota dell'*amicus curiae* statunitense – il percorso di apertura allora operato dalla Corte di Strasburgo doveva essere sembrato all'Autore un modello al quale “allinearsi”. E, ciò, in quanto tale modello appariva in grado di soddisfare, ad un tempo, tanto il fondamento teorico, quanto la esigenza reale di aprire il contraddittorio nei procedimenti di tutela dei diritti fondamentali. Soltanto un contraddittorio “aperto” ai soggetti di volta in volta individuati in base alla questione *sub iudice* avrebbe potuto, a suo avviso, realizzare pienamente quella «forma giudiziaria» che secondo Kelsen doveva caratterizzare la decisione del Giudice costituzionale, conferendogli quel «consenso sociale e quella legittimazione democratica che essa, per la sua stessa posizione di indipendenza e di differenziazione dalle parti politiche, non può trovare nel titolo originario della sua formazione»⁸⁸. Al tempo stesso, attraverso la regolazione di un processo “aperto”, la Corte avrebbe potuto dare una risposta adeguata alle sempre più frequenti richieste avanzate da soggetti individuali e non, di prendere parte alle decisioni in materia di diritti fondamentali.

Da quest'ultimo punto di vista, non si può fare a meno di rilevare come siffatta “urgenza pratica” non fosse stata trascurata neppure da Autori i quali, *de iure* (e *de iurisprudencia*) *condito*, si professavano assolutamente

⁸⁶ N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, cit., 676.

⁸⁷ Si tratta del Regolamento adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 24 novembre 1982 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1983 (su cui v. *infra*, cap. IV, sez. I, par. 2.2.). È appena il caso di notare che, nel commentare in altra sede la novità procedurale in parola (N. TROCKER, *L'“amicus curiae” nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 119 ss.), Trocker aveva evidenziato come, proprio grazie alla «vaga e generica» formula utilizzata dalla disposizione per selezionare gli interventi («*in the interest of the proper administration of justice*»), il contributo processuale dei terzi non dovesse essere letto necessariamente in chiave istruttoria, potendo riguardare, «in generale, [anche] la cognizione e la definizione della causa», e, quindi, «*uscire dal campo del fatto ed investire anche l'attività di rilevazione e di formazione della regola iuris per il caso concreto, ossia l'attività di interpretazione delle norme della Convenzione e dei protocolli*».

⁸⁸ N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, cit., 676.

contrari alla configurabilità dell'intervento nel processo costituzionale di soggetti diversi dalle parti legittimate.

Il riferimento corre ad alcune riflessioni contenute nello studio di Giustino D'Orazio⁸⁹ dedicato al «soggetto privato» nel processo costituzionale. Questa espressione sottintendeva due distinte figure, a loro volta espressive di categorie alquanto variegate. *In primis*, venivano in rilievo le parti di un giudizio di merito o di legittimità in corso, ai quali è riconosciuta tanto la facoltà di proporre l'istanza di illegittimità costituzionale dinanzi all'autorità giudiziaria, tanto quella «eventuale e consequenziale» di costituirsi di fronte al Giudice delle leggi. Per soggetti privati egli intendeva, poi, coloro che, non essendo stati parti del giudizio *a quo*, erano privi delle anzidette facoltà e, quindi, più in generale, «tutti coloro che non [erano] legittimati ad intervenire in alcuno dei giudizi di competenza della Corte»⁹⁰.

Con riguardo alla prima categoria, egli proponeva una ricostruzione simile a quella offerta da Romboli. L'Autore riteneva, infatti, che la costituzione delle parti del processo *a quo* e, quindi, la proiezione del contraddittorio del «giudizio in corso» sul processo costituzionale – con ciò intendendosi, ovviamente, solo l'assetto soggettivo del primo, posto che l'oggetto e i termini del «contraddire» nel secondo sono quelli fissati dall'ordinanza di rimessione⁹¹ – era stata concepita dal legislatore del '53 per «dialettizzare, "storicizzare" e rendere "viventi" le possibili e diverse interpretazioni della Costituzione, sia in considerazione degli effetti che la decisione del processo costituzionale potrà avere, strumentalmente, sulla definizione del giudizio di merito»⁹².

Diversamente da Romboli, in relazione alla seconda categoria D'Orazio affermava, invece, che non era possibile ammettere al contraddittorio costituzionale qualsivoglia soggetto privato diverso dalle parti formali del giudizio *a quo*, «a qualunque titolo interessato alla questione [di costituzionalità]»⁹³, se non travolgendo il principio di incidentalità. Né riteneva in alcun modo possibile eludere il problema invocando il diritto di difesa e di azione. A questo proposito, è opportuno precisare che l'Autore non negava *in toto*

⁸⁹ G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, cit., 201-204.

⁹⁰ ID., *Ivi*, 115.

⁹¹ L'Autore evidenziava, infatti, i molteplici indici normativi e giurisprudenziali da cui si ricava inequivocabilmente la sostanziale "ininfluenza" delle stesse nel giudizio incidentale e, per converso, il carattere del processo costituzionale di «giudizio a parti non necessarie e ad istruzione inquisitoria».

⁹² ID., *Ivi* 197.

⁹³ ID., *Ivi*, 201. Dopo aver passato in rassegna varie richieste di intervento prese in considerazione dalla Corte (202-204); l'Autore osservava che chi non è stato parte del giudizio di merito si trova in una situazione comune e indistinta rispetto a tutti gli altri destinatari della decisione di accoglimento della Corte.

l'applicabilità del principio in discorso, ma riteneva che questo dovesse essere "letto" secondo le specificità del processo costituzionale incidentale. E, dunque, per un verso, è in base a tale principio, in combinato disposto con l'art. 1 legge cost. n. 1/1948, che le parti del giudizio *a quo* sono ammesse a costituirsi per gli effetti che la eventuale decisione di accoglimento della Corte ha, prima di tutto, sulla definizione del giudizio di merito. Per l'altro, dallo stesso principio, insieme all'art. 101 Cost., si ricava che il giudice è soggetto soltanto alla legge, «ma [...] solo alla legge che egli ritenga certamente non illegittima»⁹⁴. Al contrario, l'art. 24 Cost. non poteva a suo avviso essere invocato per risolvere il problema dell'intervento di altri "soggetti privati", in considerazione della «eterogeneità (sostanziale, teleologica e strutturale) del giudizio comune rispetto al giudizio sulle leggi»⁹⁵.

Secondo D'Orazio, non era quindi concepibile, allo stato delle fonti costituzionali e ordinarie, ampliare il novero di contraddittori del giudizio in via incidentale, tantomeno in via di autonormazione della Corte (in questo senso confutava espressamente la praticabilità della proposta di Trocker⁹⁶), perché ciò avrebbe segnato uno scavalco del filtro dell'incidentalità, «trasferendo nel giudizio davanti alla Corte situazioni, contrasti, interessi che (quand'anche attenessero alla sola legittimità della legge) a quel filtro sfuggono»⁹⁷.

Lo stesso Autore, d'altronde, pur ritenendo che l'indirizzo di chiusura della Corte avesse un innegabile fondamento positivo, non mancava di manifestare alcune pur sommesse perplessità di natura sistematica; e, ciò, perché tale preclusione finiva per tradursi in una limitazione dei canali istituzionali attraverso i quali, in una società «aperta [ed] eterogenea», le diverse voci della comunità potevano esprimersi e contribuire al superamento di quei persistenti «"impedimenti" di varia natura che l'art. 3 cpv. Cost. impone di rimuovere (in sede, soprattutto, legislativa)»⁹⁸. In questo senso, indicava *de iure condendo* due possibili soluzioni alternative. Da un lato, una modifica legislativa della struttura del processo incidentale che consentisse l'ampliamento del contraddittorio a soggetti «variamente qualificati e diversi dalle parti del giudizio *a quo*»⁹⁹. Dall'altro, un più ampio

⁹⁴ ID., *Ivi*, 137.

⁹⁵ ID., *Ivi*, 209.

⁹⁶ ID., *Ivi*, 151.

⁹⁷ ID., *Ivi*, 213.

⁹⁸ ID., *Ibidem*.

⁹⁹ ID., *Ivi*, 213, nota 33. Per conclusioni in parte simili, seppur più concise, cfr. S. BELLOMIA, *Costituzione di parti; intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Cedam, Padova, 1985, 67-68. Contrario a qualsiasi tipo di intervento – ad eccezione, forse, di quello che avrebbero potuto dispiegare le parti dei processi sospesi –, rilevava l'assoluta

intervento, in questo caso evidentemente di natura costituzionale, teso ad ampliare il sistema di accesso in questo caso "esterno" alla Corte, riconoscendo l'azione diretta del singolo, oppure ad un certo quorum di *cives* soggetti esponenziali di determinati interessi diffusi o generali. Non si può peraltro fare a meno di notare, conclusivamente, come l'alternatività della proposta di quest'ultimo Autore denoti la natura per così dire "compensativa" e "integrativa" dell'accesso "interno" rispetto a quello "esterno", quale tratto caratterizzante non solo del sindacato incidentale ma, più in generale, dei giudizi materialmente costituzionali.

4. *Prime riflessioni di sintesi: le perplessità di fondo e le incertezze della dottrina*

Dall'esame condotto nei paragrafi che precedono affiora una certa difficoltà nel sistematizzare la dottrina sul tema dell'apertura del processo costituzionale elaborata nei primi decenni di funzionamento della Corte. D'altronde, l'argomento fu talora affrontato a commento delle prime decisioni di inammissibilità pronunciate dal Giudice costituzionale, con una prospettiva inevitabilmente ristretta, anche in ragione della valutazione dello specifico problema che si poneva (è il caso, ad esempio, di Redenti). In altri casi, la questione fu esaminata in chiave ancillare rispetto a profili altrettanto problematici correlati alla natura ibrida del sistema incidentale, quali, ad esempio, la natura giurisdizionale o politica della Corte; il collegamento più o meno stretto tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale e, quindi, la natura più o meno "autonoma" e il differente dosaggio di "astrattezza" e "concretezza" nel secondo; e, infine, il ruolo e la posizione delle parti legittimate a costituirvisi.

In questo senso, non può peraltro sfuggire come, spesso, la configurazione del profilo principale di analisi in una certa direzione non aveva determinato, da parte dei differenti autori, una risposta univoca sul tema in questione¹⁰⁰.

irrilevanza di qualsiasi interesse soggettivo nel sindacato incidentale, di cui negava il carattere giurisdizionale e la logica processuale (66, nota n. 15). Tuttavia, anche questo Autore considerava opportuno riflettere *de iure condendo* sulla possibile «introduzione di istanze diffuse facenti capo a formazioni sociali dotate di sicura rappresentatività», che esaltassero «la *politicalità* della valutazione della Corte» (68).

¹⁰⁰ Come per esempio sottolineava R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 74 s., con riferimento al collegamento che Mezzanotte aveva ravvisato tra posizioni adesive o meno alla giurisprudenza costituzionale sull'intervento di terzi e concezione del collegamento genetico tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale.

A tale proposito, era stato infatti notato¹⁰¹ come l'ampliamento del contraddittorio oltre i limiti del giudizio principale potesse essere compatibile tanto con una maggiore concretezza, quanto con una maggiore astrattezza del controllo incidentale.

Nelle diverse ricostruzioni analizzate è tuttavia possibile cogliere alcuni significativi fili conduttori, nel solco dei quali si muoveranno le riflessioni successive.

Anzitutto, come già evidenziato, si nota una diffusa insoddisfazione rispetto alla struttura dialettica "chiusa" del processo costituzionale, se non altro nella difficoltà riscontrata da molti autori di conciliare tale assetto con «l'effetto universale e perpetuo della eventuale dichiarazione di illegittimità»¹⁰².

Più avanti, come si è visto, emerge in molte ricostruzioni l'esigenza per così dire pragmatica di rispondere alle istanze della società civile, che con crescente forza premeva sul processo costituzionale e, più in generale, sulle varie giurisdizioni, anche sovranazionali (centrale, nella riflessione di un noto processualcivilista, il percorso di apertura intrapreso dalla Corte di Strasburgo). Proprio a questo riguardo, è altresì il caso di evidenziare che negli autori più recenti tra quelli considerati, grazie all'emersione degli interessi superindividuali, aveva forse iniziato a farsi strada la consapevolezza che la platea dei destinatari della legge non era così "indifferenziata" come si era soliti affermare. Si tratta, segnatamente, di Pizzorusso ma, prima ancora, di Giannini e, più avanti, di Romboli, il quale, come si è visto, proponeva un'integrazione del contraddittorio (inteso in senso lato) con soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi, muovendo dall'inadeguatezza della parte privata, pur nella sua configurazione di parte "emblematica" dei destinatari della norma indubbiata, a rappresentare efficacemente tutti i profili sottesi alla questione di costituzionalità¹⁰³.

Un ulteriore elemento che sembra potersi anche solo implicitamente leggere in molte delle varie posizioni sin qui analizzate è, poi, la consapevolezza della non irrilevanza di una "dialettica" processuale, grazie alla quale gli svariati interessi sostanziali e/o dipendenti dall'oggetto della questione possono contribuire all'individuazione dell'interesse pubblico e generale alla compatibilità costituzionale della legge. Invero, tale prospettiva non pare del tutto estranea neppure a quegli autori assolutamente contrari, quantomeno

¹⁰¹ Cfr. F. CERRONE, "Obiettivizzazione" della questione di costituzionalità, rilevanza puntuale e rilevanza diffusa in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, cit., 2413.

¹⁰² E. REDENTI, *Il "contraddittorio" davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, cit., 429 ss.

¹⁰³ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 123, 201.

de iure condito, all'ingresso di nuovi soggetti privati del tutto slegati dal giudizio *a quo*. Come si è avuto modo di sottolineare, non può infatti essere trascurato che, in queste ricostruzioni (si vedano, ad esempio, Abbamonte e D'Orazio), i diversi interessi che i terzi esclusi avrebbero potuto veicolare nel processo trovavano comunque sintesi e rappresentanza nell'intervento del Presidente del Consiglio. In altre parole, nel giustificare la previsione dell'intervento istituzionale come diretta ad assicurare lo svolgimento di un contraddittorio minimo di fronte alla Corte, per quanto eventuale, tali letture finivano per confermare *a contrario* l'esigenza di integrarlo, al fine di «*illuminare l'interpretazione costituzionale*»¹⁰⁴.

Sezione II

L'ACCESSO INTERNO AL CENTRO DEL DIBATTITO

1. *Il rinnovato interesse della dottrina a partire dalle caute aperture giurisprudenziali degli anni Novanta*

Le episodiche ammissioni di soggetti "terzi" verificatesi nel corso degli anni Novanta non sfociarono, come si è visto nel capitolo I, in una effettiva apertura del contraddittorio incidentale, né tantomeno in una maggiore chiarezza della giurisprudenza costituzionale sui relativi criteri.

Tuttavia, come era inevitabile, le "sperimentazioni" della Corte riverberarono i propri effetti sull'elaborazione dottrinale di quegli anni, caratterizzati, più in generale, da un dibattito particolarmente vivace sulla stessa esistenza di un "diritto processuale costituzionale". D'altra parte, non si può fare a meno di osservare che se – per dirla con Fazzalari – *c'è processo, quando c'è contraddittorio* ovvero «quando in una o più fasi dell'iter di formazione di un provvedimento è contemplata la partecipazione dei destinatari dei suoi effetti»¹⁰⁵; il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in tema di terzi costituiva certamente un «punto di osservazione privilegiato» per rispondere alla prima questione¹⁰⁶.

In questo contesto, di rilievo centrale è stata senza dubbio la discussione sviluppatasi in seno al seminario del Gruppo di Pisa del maggio 1997, dedicato proprio a *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi* e con-

¹⁰⁴ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 138, corsivi aggiunti.

¹⁰⁵ E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, cit., 26 s.

¹⁰⁶ In questi termini, F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, cit., 8.

densato nell'omonimo volume che ne raccoglie gli atti¹⁰⁷.

Fu questa, infatti, la sede per sviluppare i punti nodali in parte già emersi nelle riflessioni degli anni precedenti e tentare, quindi, di tracciare le coordinate teoriche a quello che poteva ancora apparire «un sia pure progressivo consolidarsi di nuovi indirizzi»¹⁰⁸.

La nuova fase apparentemente inaugurata dalla giurisprudenza costituzionale si presentava sì «all'insegna dell'incertezza e della incoerenza»; tuttavia, le decisioni con le quali la Corte si era discostata dal precedente indirizzo di chiusura avevano finalmente posto il tema dell'accesso c.d. interno al centro del dibattito, offrendo l'occasione per proporre modelli alternativi rispetto al confronto solo eventuale tra la parte storica del processo *a quo* e quella pubblica.

A questo proposito, alcuni autori, riprendendo gli spunti offerti da Mezzanotte, avevano rimarcato soprattutto l'esigenza di tutelare le posizioni soggettive di taluni (pochissimi) “terzi” che, là dove esclusi dal contraddittorio, avrebbero potuto subire una lesione del diritto di azione e difesa.

Il riferimento corre, in particolare, a Marilisa D'Amico, la quale osservava come la giurisprudenza in tema di intervento di “terzi” avesse intrapreso due direzioni apparentemente diverse fra loro, «concernendo, da un lato, interventi che difendono posizioni *soggettive*, comunque coinvolte dalla questione o dal processo» e, «dall'altro, interventi a tutela di posizioni *generali*, in rappresentanza di interessi più vasti». Nondimeno, la *ratio* che a suo avviso univa i due diversi “tipi” di apertura del processo costituzionale era, anzi doveva essere, costituita dal «“filo rosso”» del «riconoscimento del “diritto di difesa”», che «accomuna la Corte costituzionale agli altri giudici», rendendosi così «quasi doverosa la necessità di stabilire regole, e, quindi, confini all'ammissione di soggetti “diversi dalle parti del giudizio *a quo*”»¹⁰⁹. Secondo D'Amico, tale “razionalizzazione” poteva senz'altro essere perseguita anche in via giurisprudenziale, oppure, preferibilmente, attraverso una modifica delle Norme Integrative.

Secondo questa Autrice, i nuovi indirizzi giurisprudenziali, pur dovendo essere opportunamente perimetrati, consentivano finalmente di ritenere che

¹⁰⁷ V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit.

¹⁰⁸ In questo senso si esprimeva Valerio Onida in premessa al Volume, preso atto che le decisioni della Corte, pur avendo indubbiamente messo in discussione il precedente orientamento, si mostravano particolarmente «caute nell'evitare affermazioni generali», «così ad ogni nuovo caso l'argomento torna[va] in discussione» (XI). In senso critico, L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, cit., 87 ss., rilevava come il precedente indirizzo di chiusura della Corte, per quanto non condiviso, presentasse quantomeno «il non trascurabile pregio della chiarezza e dall'assoluta prevedibilità delle decisioni processuali della Corte».

¹⁰⁹ M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 82 s.

la parte del processo costituzionale non fosse più soltanto la "marionetta" di cui Carnelutti aveva parlato nel *Congresso internazionale di diritto processuale civile* del 1950¹¹⁰ ma una vera "parte", titolare di interessi sostanziali che dovevano necessariamente essere tutelati nel giudizio di fronte alla Corte.

Era, anzi, proprio grazie al referente normativo rappresentato dall'art. 24 Cost. che la Corte, in questa «giurisprudenza innovativa», aveva potuto elaborare una nozione di «parte necessaria» del sindacato incidentale, entro cui ricondurre: «la parte *costituita* nel processo *a quo*, che è *formalmente* parte; la parte *intimata* ma *non costituita* (sent. n. 223/1996); il soggetto a cui avrebbe dovuto essere intimato il giudizio (sent. n. 314/1992)»; e, infine, la «"parte necessaria" in relazione alla questione di costituzionalità (sentt. n. 20/1982; n. 429/1991; n. 178/1996)¹¹¹.

Inoltre, soltanto seguendo una tale impostazione sarebbe stato possibile conciliare «l'apertura del giudizio costituzionale e la natura incidentale del medesimo»¹¹².

2. *La individuazione di nuovi referenti costituzionali: rilevanza e ruolo di una dialettica costituzionale aperta oltre il diritto di difesa*

2.1. *Il contraddittorio come «elemento obiettivamente caratterizzante i processi giurisdizionali»*

Altri autori, invece, avevano cercato di delineare sistematizzazioni differenti.

Sulla scorta e a sostegno del secondo filone di decisioni per così dire "aperturiste" degli anni passati, con le quali la Corte era sembrata voler diserrare le porte del sindacato in via incidentale a soggetti titolari di interessi collettivi e diffusi, furono infatti elaborati modelli diretti a far penetrare all'interno del sindacato di costituzionalità i punti di vista di quei segmenti

¹¹⁰ F. CARNELUTTI, *Intervento*, in AA.VV., *Atti del Congresso internazionale di diritto processuale civile (30 settembre - 3 ottobre 1950)*, cit., 68.

¹¹¹ M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, cit., 82 s.

¹¹² EAD., *Ivi*, 71. In senso analogo A. ANZON, *La partecipazione dei terzi al giudizio sulle leggi tra esigenze della difesa e logica del modello incidentale*, cit., 361 s., secondo la quale l'unica possibile direzione per ampliare la platea di contraddittori era quella di consentire l'ingresso nel processo costituzionale a soggetti titolari di un interesse sostanziale proprio e differenziato, incolpevolmente omessi dal giudizio *a quo* ma legittimati a intervenirevi. Soltanto in questo modo, sarebbe stato possibile allargare la dinamica processuale oltre le parti legittimate, «senza deformare o travisare il modello del giudizio incidentale».

del corpo sociale espressivi di interessi rilevanti per la questione sottoposta al Giudice delle leggi.

In questo senso fu anzitutto valorizzata la portata del principio che è stato poi sancito nell'art. 111 Cost. solo qualche anno più tardi.

Invero, già prima della riscrittura della riferita disposizione¹¹³, che ha consacrato la pluralità di dimensioni che compongono il principio in parola¹¹⁴, la sua portata, allora interpretata nel prisma dell'art. 24, comma 2, Cost., non era limitata alla garanzia del diritto di difesa delle parti¹¹⁵. Infatti, a questa declinazione si era venuta ad affiancare, nella elaborazione processualistica, una concezione del contraddittorio come «“metodo razionale” e “strumento di conoscenza”», di cui il giudice si serve «per costruire nel modo più corretto e giusto i presupposti della sua decisione»¹¹⁶.

Questo secondo “volto” del contraddittorio, quale «requisito obiettivamente caratterizzante il giudizio»¹¹⁷, applicato al sindacato incidentale sulle

¹¹³ Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione».

¹¹⁴ V., *ex plurimis*, C. CONTI, *Le due “anime” del contraddittorio nel nuovo art. 111 Cost.*, in *Dir. pen. proc.*, 2/2000, 197 ss. ed EAD., *Contraddittorio*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. VII, Torino, 2013, 103 ss., la quale osserva come mentre il secondo comma del rinnovato art. 111 Cost. accoglie «quella nozione “debole”, e come tale amplissima, in forza della quale chi subirà gli effetti di un provvedimento giurisdizionale deve essere messo in condizione di esporre le proprie difese prima che il provvedimento stesso sia emanato»; il quarto comma relativo al processo penale ne «cristallizza il significato “forte”», «quale metodo dialettico di formazione della prova». In senso più esteso, la prima parte del quarto comma consacra il «contraddittorio in senso oggettivo [...] che scolpisce il principio in esame nella sua più naturale caratura di metodo di conoscenza. Una prova che sia attendibile non si ottiene in segreto con pressioni unilaterali, bensì in modo dialettico con l'intervento delle parti contrapposte». E sebbene «[i]l precipitato tecnico del principio del contraddittorio [sia], naturalmente, l'esame incrociato e pare lecito ritenere che la norma costituzionale postuli proprio un siffatto *background*»; tuttavia, secondo l'Autrice «la generalità dell'enunciato consacra il canone del contraddittorio quale “metodo conoscitivo universale”, di modo che esso, ove possibile, presiede all'assunzione di qualsiasi prova». Ma v. anche, sul versante delle riflessioni processualciviltistiche, C. GAMBA, voce *Contraddittorio (principio del diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2016, 138 ss.; EAD., *L'altro volto. Le funzioni del contraddittorio e l'articolo 101, comma 2, c.p.c.*, Cacucci editore, Bari, 2018, *passim*.

¹¹⁵ V. DENTI, *Valori costituzionali e cultura processuale*, in *Riv. dir. proc.*, 1984, 442 ss.; M. CAPPELLETTI, V. VIGORITI, *I diritti costituzionali delle parti nel processo civile italiano*, ivi, 1971, 604 ss.; L.P. COMOGLIO, *Contraddittorio (principio del): I Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, *Aggiornamento*, 1997, § 3; ID., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili (Art. 24-26)*, Bologna-Roma, 1981, sub art. 24, 52 ss.; ID., *La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile*, Padova, 1970, 140, 217 ss.

¹¹⁶ C. GAMBA, voce *Contraddittorio (principio del) (diritto processuale civile)*, cit., 139.

¹¹⁷ V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 10.

leggi diventava funzionale e imprescindibile, secondo Vittorio Angiolini, per «assicurare l'autonoma posizione della Corte costituzionale nella trama di rapporti con gli altri organi di vertice dello Stato, allontanando il sospetto che la Corte si faccia partecipe alla pari con altri attori e contendenti, dell'agone politico»¹¹⁸. Ecco, allora, che la prospettazione *de iure condito*¹¹⁹ di un'apertura del contraddittorio nella seconda direzione appena dischiusa dalla Corte costituiva a suo avviso un passo "quasi obbligato", quale «*garanzia obiettiva* del giudizio medesimo e di "terzietà" della Corte costituzionale».

Nella ricostruzione di Angiolini, ciò avrebbe imposto, peraltro, che in virtù del principio di parità delle armi che invero la terzietà del giudice, vi fosse una assoluta equiparazione degli ulteriori contraddittori – c.d. «*interventori*» – rispetto alle parti del giudizio *a quo*¹²⁰. E questo, non solo con riguardo ai termini per effettuare l'intervento, anch'essi ricavabili dalla pubblicazione dell'ordinanza di remissione sulla Gazzetta Ufficiale; ma, più in generale, con riferimento a tutte le altre sia pur limitate prerogative riconosciute alle «parti» costituite nel processo costituzionale. Ad esempio, Angiolini riteneva che gli intervenienti non avrebbero potuto essere destinatari di un trattamento peggiore, neppure agli effetti dell'omissione dell'udienza pubblica per l'assenza di "parti" costituite, ai sensi dell'art. 26 legge n. 87/1953.

Quanto, poi, alla selezione degli aspiranti interventori nella estesissima platea di soggetti destinatari degli effetti delle sentenze di incostituzionalità, egli riteneva imprescindibile valorizzare i risvolti di concretezza del giudizio incidentale, per cui legittimati a contraddire avrebbero potuto essere solo coloro in grado di attestare di «essere investit[i] di *correlativi* e *speciali compiti applicativi* di quella norma su cui la Corte decide, differenziati dai compiti di altri soggetti dell'ordinamento»¹²¹.

Siffatto criterio avrebbe consentito, sempre secondo Angiolini, di ancorare la selezione dei legittimati a contraddire non tanto alla differenziazione degli interessi tutelati, bensì a quella dei ruoli eventualmente rivestiti nell'applicazione o attuazione della norma indubbiata ovvero, come egli stesso affermava, a una «*differenziazione*» dell'*utilità* che essi obiettivamen-

¹¹⁸ ID., *Ivi*, 13.

¹¹⁹ Cfr., ID., *Ivi*, 24 s. Secondo questo Autore, la Corte avrebbe potuto perseguire tale obiettivo in via giurisprudenziale, anche allo stato della legislazione vigente, facendo leva sui ben noti riferimenti normativi richiamati nel cap. I, sez. I, par. 2.

¹²⁰ In questo senso, Angiolini si professava contrario all'introduzione della figura dell'*amicus curiae*, ritenendo che ogni nuovo interlocutore della Corte dovesse diventare a tutti gli effetti un contraddittore «in condizione di eguaglianza con le altre parti o "interventori" nel procedimento di fronte alla Corte» (*ivi*, 20).

¹²¹ ID., *Ivi*, 22.

te siano in grado di recare al giudizio sulle leggi e alla sua istruzione»¹²².

Solo in questa prospettiva di concretezza, i titolari di interessi collettivi o diffusi avrebbero potuto risultare qualificati a partecipare direttamente al processo sulla legge allo stesso modo delle parti legittimate, in quanto in grado di arricchire, alla luce della loro esperienza, la base conoscitiva della Corte.

2.2. *I soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi come “parti naturali” del processo costituzionale ...*

Di particolare rilievo è, poi, la diversa impostazione di Luigi D’Andrea, ad avviso del quale il contraddittorio costituzionale avrebbe dovuto essere necessariamente esteso ai titolari di interessi collettivi o diffusi, in quanto “parti naturali” del processo costituzionale.

Muovendo anch’egli dall’applicabilità del principio costituzionale del contraddittorio al giudizio in via incidentale, D’Andrea¹²³ giungeva a ritenere che, proprio attraverso la valorizzazione della dimensione superindividuale di siffatti interessi, appariva possibile superare l’*impasse* per cui, a partire dalla nota affermazione di Tesauro, la dottrina processualistica aveva rinunciato a selezionare potenziali “controinteressati” al giudizio sulle leggi in ragione degli effetti generali della dichiarazione di incostituzionalità. Se è vero che il principio in parola impone, anzitutto, che i destinatari degli effetti della sentenza possano partecipare al processo al fine di influenzare in qualche misura la decisione conclusiva di cui subiranno gli effetti¹²⁴, e se è vero, altresì, che destinatari della decisione della Corte sono, in teoria, tutti i consociati; egli osservava che, ciò nonostante, il conflitto tra l’esigenza di garantire il diritto di intervento a tutti i potenziali interessati, da un lato, e quella di salvaguardare la funzionalità e l’efficienza del processo, dall’altro, era più apparente che reale. Si trattava, cioè, di un conflitto

¹²² ID., *Ivi*, 23 (corsivi aggiunti).

¹²³ L. D’ANDREA, *L’intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, cit., 87 ss. Come già evidenziato, sul rilievo di questi soggetti nel processo costituzionale v. più recentemente A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d’intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., *passim*.

¹²⁴ Al riguardo si può osservare che, secondo E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, cit., 26 s., il «contraddittorio può, di volta in volta, essere predisposto dalla legge in forme qualitativamente diverse, per lo più in ragione del tipo e della natura dell’atto cui la fase preparatoria in contraddittorio deve metter capo». Tuttavia «il processo è riconoscibile ogni qual volta, pur essendo ridotti i poteri dei contraddittori e nei limiti di questi poteri, sono realizzate posizioni simmetricamente uguali» (28 s.)

“naturalmente” risolvibile aprendo il sindacato incidentale a enti, associazioni, comitati, «insomma ogni autentica manifestazione della natura sociale della persona umana» adeguatamente rappresentativa di interessi a dimensione superindividuale. Sono proprio questi soggetti, a suo avviso, a essere le «*vere* parti del processo costituzionale», poiché rappresentano «(non solo sul piano sociologico, ma anche secondo il disegno tracciato dalla Carta fondamentale) i *naturali destinatari della sentenza* e, prima ancora, della legge oggetto del sindacato di costituzionalità»¹²⁵. È peraltro appena il caso di aggiungere che, in tale prospettiva, anche questo Autore non considerava soddisfacente il ricorso all'istituto dell'*amicus curiae*, in quanto i soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi dovevano essere considerati «autentiche parti del processo incidentale», che in esso avrebbero potuto far «valere il proprio diritto di difesa»¹²⁶.

Lo sviluppo argomentativo che aveva condotto D'Andrea a questa conclusione si snodava attraverso progressive acquisizioni, ciascuna delle quali consente di mettere in luce differenti profili di opportunità di un modello processuale aperto ai contributi di soggetti “terzi”.

2.2.1 ... e come punto di coagulo dei destinatari della norma: l'apertura del processo costituzionale nella prospettiva del principio pluralista

Assai condivisibilmente il riferito Autore osservava come il ben noto indirizzo di chiusura, che per anni aveva negato la possibilità di aprire il processo costituzionale e, prima ancora, di concepire la configurabilità di un vero e proprio contraddittorio nel giudizio sulle leggi, avesse trovato fondamento su una errata «lettura atomistica» dei destinatari della norma, che vedeva i cittadini alla stregua di «una mera somma di individui del tut-

¹²⁵ L. D'ANDREA, *Verso una «democratizzazione» del contraddittorio nel giudizio costituzionale incidentale*, cit., 568, corsivi aggiunti.

¹²⁶ ID., *Ivi*, 568 s. A seguito della modifica delle Norme integrative, lo stesso Autore, in *Il “governo” del processo costituzionale*, cit., 263 s., ha ribadito che i soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi sono da considerare le «“parti naturali” del processo di legittimità costituzionale». Nondimeno, ha aggiunto che, sebbene la modifica del 2020 abbia negato a tali soggetti la qualità di “parte nel giudizio costituzionale”, escludendoli dal contraddittorio in senso stretto, la novità sia da valutare in ogni caso positivamente, in quanto, «attraverso le voci degli “*amici curiae*” e degli “esperti” si introducono (quantomeno, si possono introdurre) in seno al processo costituzionale opinioni, prospettive, punti di vista che, almeno potenzialmente, rappresentano per il giudice costituzionale un prezioso canale di dialogo con la società civile, con il mondo dei saperi e delle professioni, con il panorama istituzionale: dunque, un canale, non certo trascurabile, per consentire ai differenti interessi ed alle molteplici (ed eterogenee) istanze presenti all'interno dei processi di invero delle norme costituzionali di trovare ingresso nei processi attraverso i quali si realizza il sindacato di costituzionalità».

to slegati e disorganizzati»¹²⁷. Si trattava, a ben vedere, di una prospettiva che trascurava la «radicata articolazione pluralistica» delle società industriali avanzate e, prima ancora, del nostro ordinamento costituzionale, che, all'art. 2 Cost., riconosce e garantisce i diritti inviolabili dei cittadini in una dimensione non soltanto individuale, ma anche sociale¹²⁸.

In questa prospettiva, l'Autore osservava come i destinatari della norma non appaiono più semplicemente una «folla incolore», perché a seconda della questione di volta in volta sottoposta all'attenzione del Giudice costituzionale, gli svariati interessi a essa sottesi risulteranno *coagulati* in una dimensione aggregativa – collettiva o diffusa – che consente di indentificare determinati soggetti esponenziali come vere parti legittimate a intervenire nel processo costituzionale.

2.2.2. *L'ingresso della società civile organizzata come fonte di legittimazione per la Corte ...*

A questo primo ordine di argomentazioni, si affiancavano le riflessioni sulla crescente consapevolezza della valenza pubblica e, quindi, anche politica della società civile, «popolata da una pletera di soggetti – dalla più varia struttura e denominazione – che si pongono ora quali rappresentanti di interessi di singole categorie (identificate solitamente su base socio-economica) ora quali interpreti dell'interesse generale (o comunque non riferibile a differenziati gruppi di persone)»; e che, in tale veste, sempre più spesso avevano iniziato a presentarsi «come interlocutori dei poteri pubblici»¹²⁹. Secondo l'Autore, tale fenomeno non poteva essere

¹²⁷ Scriveva N. IRTI, *Società civile. Elementi per un'analisi di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1992, 160 che «[d]inanzi allo Stato non si scorge la figura gelida e solitaria del cittadino, ma lo snodarsi molteplice degli interessi, la ricca vita dei gruppi, i rapporti di solidarietà o di tensione, che salgono dal basso verso l'alto». Ancora: «[n]on si tratta – come è ormai chiaro – di una descrizione politica o sociologica, poiché l'ordinamento stesso, nella sua unità, promuove e genera pluralità, e se ne fa principio e forza costitutiva».

¹²⁸ Osservava l'Autore che ciò si ricava non solo «secondo esperienza, ma anche [...] secondo Costituzione, la quale, lungi dal prevedere una rigida contrapposizione di sfera privata (individuale) e sfera pubblica (statuale), colloca le formazioni sociali nel senso più ampio del termine) in posizione di mediazione e raccordo, così delineando un modello di società pluralista e qualificando la forma di stato». *Ivi*, 566.

¹²⁹ Tra le molte interessanti riflessioni che hanno supportato le argomentazioni dell'Autore è possibile richiamare, di nuovo, quelle di N. IRTI, *Società civile*, cit., 156 s., che sottolineava la «*interiorità* della società civile allo Stato» nell'ordinamento costituzionale, in cui si «supera la dolorosa divisione tra individuo, membro della società civile, e cittadino, membro della società politica: l'uno e l'altro si ricompongono nell'*unità integrale dell'uomo*, il quale, mentre promuove gruppi, si svolge come cittadino; e mentre partecipa ai fini delle formazioni sociali, concorre insieme alla vita della società politica». La Costituzione

letto riduttivamente, come effetto della crisi dei meccanismi della rappresentanza. Infatti, esso costituisce un fenomeno non soltanto «inevitabile in sistemi altamente diversificati e complessi», ma «fisiologico ed anzi esigito dallo stesso modello di una democrazia costituzionale», il quale impone il riconoscimento della rilevanza pubblica della società civile «in quanto autonoma», nonché della possibilità per i soggetti esponenziali degli interessi presenti nella comunità dei consociati di prendere parte ai procedimenti di formazione delle decisioni pubbliche¹³⁰. Invero, la partecipazione di questi soggetti ai procedimenti decisori assume una funzione legittimante, in quanto «l'individuazione dell'interesse pubblico non viene più rimessa all'"autocratica" determinazione dell'organo (o della struttura) competente, ma risulta dall'apporto "corale" di diversi soggetti – di natura privatistica o pubblicistica, non importa – a vario titolo coinvolti nel provvedimento finale»¹³¹.

Nel solco di questa impostazione, appariva così possibile scongiurare il rischio di un'estensione indiscriminata e disfunzionale, oppure arbitraria, dei potenziali interventori, che D'Andrea individuava in quei soggetti

– proseguiva Irti – «considera il vario rapporto tra gruppi e apparato pubblico (rapporto di accordo e di critica) come essenziale al nostro regime politico» (158) e, da qui, è possibile ricavare il carattere di "politicità" che è proprio di tutte le formazioni sociali, non solo dei partiti politici «in quanto ogni gruppo vive all'interno dello Stato e svolge rapporti di consenso e di dissenso con l'apparato pubblico».

¹³⁰ Cfr. in questo senso, *ex plurimis*, U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica-Ferrara, 7-12 settembre 1980*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, 62: «nel nostro ordinamento sociale e politico è ritenuta utile e necessaria la presenza di un ricco pluralismo sociale e la stessa dialettica politica e sociale non può più esaurirsi nell'esclusivo (seppur importantissimo) canale della rappresentanza politica mediata dai partiti politici». Per alcune più recenti riflessioni, cfr. F. PIZZOLATO, *Resistenza conflitto partecipazione. Vitalità democratica e forme istituzionali*, Vita e Pensiero, 2024, spec. 119 ss.

¹³¹ L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, cit., 102. Di nuovo, è possibile intravedere in queste argomentazioni le preziose riflessioni di Natalino Irti, il quale inseriva le considerazioni precedentemente riferite nella problematica del rapporto tra legalità e legittimità nelle democrazie pluraliste. Conferendo ai singoli il potere di associarsi, lo Stato «dischiude al proprio interno una polarità dialettica» tra «principio di legalità (onde legge equivale a deliberazione parlamentare)» e «principio di legittimità, scaturente dalla società civile» che non può trovare sfogo nel solo *referendum* abrogativo, poiché «tutte le leggi sono suscettibili di contestazione sociale: che non è il semplice *dissenso* (ad esempio, di partiti soccombenti nelle deliberazioni parlamentari), ma il rifiuto di gruppi o categorie civili». In altre parole, la legalità – come osservava Irti – rischia sempre di essere delegittimata, poiché il principio di delegittimazione è interno al sistema e connesso al potere associativo dei singoli, per cui «lo Stato genera dentro di sé forze antagonistiche» (169, nota n. 25).

esponenziali di interessi superindividuali non già genericamente ma, piuttosto, *specificatamente connessi alla questione di legittimità costituzionale*. Da questo punto di vista, quale possibile titolo per l'ammissione al processo di costituzionalità egli indicava la partecipazione (anche soltanto potenziale) «al procedimento di formazione della legge (e, più in generale, ai procedimenti entro i quali scorre l'attività di direzione politica)»¹³².

Questo criterio selettivo può destare talune perplessità, come è stato osservato, rispetto alla funzione contromaggioritaria tipicamente riconnessa alle Corti costituzionali¹³³.

Appare però apprezzabile il tentativo dell'Autore di selezionare i soggetti ritenuti più adatti ad apportare, attraverso il canale del contraddittorio, tanto elementi di conoscenza relativi alle «*complesse vicende applicative della legge*»¹³⁴, quanto ulteriori spunti argomentativi per l'*interpretazione del parametro del giudizio*, secondo la felice e risalente intuizione di Peter Häberle della «società aperta degli interpreti della costituzione»¹³⁵.

¹³² L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, cit., 104.

¹³³ Coglie nel segno la critica mossa a D'Andrea, sotto questo specifico profilo, da A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 382, la quale osserva come il criterio selettivo relativo alla partecipazione degli enti al procedimento legislativo si riveli, in verità, in contrasto con la funzione contro-maggioritaria tipica delle Corti costituzionali.

¹³⁴ ID., *Ivi*, 108. Nella prospettiva da ultimo evidenziata, si inseriscono le riflessioni di E. CATELANI, *Il ruolo del giudice a quo e dell'ordinanza di rimessione nella determinazione del contraddittorio nel giudizio in via incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 129 ss. Secondo questa Autrice, il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale non sarebbe stato motivato dalla necessità di tutelare interessi di parte. Non si era, cioè, inteso tutelare il contraddittorio «come valore in sé» ma, piuttosto, quale strumento «per tutelare i valori costituzionali che la Corte è chiamata a precisare ed interpretare». Invero, l'esigenza di ampliare la cerchia dei propri interlocutori era stata avvertita dal Giudice costituzionale in parallelo alla evoluzione dell'oggetto del giudizio, che aveva «imposto alla Corte di considerare la semplice ordinanza di rimessione (e quanto indicato dalle parti in causa) come non più adeguata» a far emergere ed evidenziare tutta la complessità della «situazione normativa» in esame. Su questo aspetto, si veda, della stessa Autrice, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Giuffrè, Milano, 1993, 365-368.

¹³⁵ Così P. HÄBERLE, *Die Wesegehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2, Grundgesetz* trad. it. a cura di P. RIDOLA in *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Carocci, Roma, 2005, 190-191, secondo il quale il concetto in questione presupponeva la inclusione attiva, nei processi interpretativi, «[dei] cittadini in generale, e [di] quelli che di volta in volta sono colpiti in modo particolare [...] nei processi in questione». Si richiamava a questa concezione anche P. BIANCHI, *Dal "processo senza parti" alla "rappresentazione processuale degli interessi"*, cit., 3058 s., il quale, con riferimento al giudizio incidentale della Corte costituzionale, affermava come la «concezione rigorosamente formale del contraddittorio si scontra con la necessità, per la Corte, di acquisire elementi indispensabili a ricostruire il

In questa prospettiva, come era stato del resto da altri opportunamente evidenziato, ci si avvedeva di come l'intervento di soggetti esterni non assumesse unicamente una valenza «argomentativo-collaborativa» – in quest'ottica, parzialmente sovrapponendosi alla funzione dell'istruttoria – ma anche «partecipativo-rappresentativa»¹³⁶: vale a dire, quella di consentire la rappresentanza, seppur indiretta e mediata, della platea dei destinatari della decisione.

2.2.3. ... e come caratteristica coerente con la natura ibrida del giudizio incidentale

Da questa stessa angolazione, sembrava, poi, possibile superare definitivamente la dicotomia tra visione "oggettivista" e concezione "soggettivista" del processo costituzionale con riferimento al suo oggetto. Invero, la contrapposizione tra modello di giurisdizione di diritto oggettivo e modello di giurisdizione di diritto soggettivo, tra *lex* e *iura* insomma, sembrava entrare «in fibrillazione», secondo l'Autore, proprio con l'irrompere sulla scena pubblica di soggetti i quali «si rendono interpreti e portatori di interessi che non si possono in sé distinguere dall'interesse generale, per definizione affidato alla cura delle istituzioni (tali sono gli interessi diffusi), ovvero di interessi (quali quelli collettivi) dalla cui sintesi soltanto può risultare l'interesse pubblico»¹³⁷.

Allo stesso modo, la "naturale" afferenza al processo costituzionale

contesto nel quale nasce la questione cui essa è chiamata a dare risposta [e] diviene allora necessario ricostruire il processo di individuazione degli interessi in giudizio un'attività ricognitiva [cui] soccorrono le teorie che valorizzano adeguatamente l'apporto dell'insieme dei cittadini i quali, individualmente od organizzati in associazioni, propongono e contribuiscono ad affermare interpretazioni del testo costituzionale adeguate al contesto sociale e culturale» (corsivi aggiunti).

¹³⁶ Così T. GROPPI, *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, 178 s., la quale ha ribadito in più occasioni che le funzioni che sono riconnesse a una formale apertura del contraddittorio solo in parte si sovrappongono a quelle derivanti dal ricorso a un'istruttoria formalizzata. Invero, il contraddittorio aperto è sì volto a fornire alla Corte informazioni, ma anche alla «rappresentazione degli interessi sostanziali contrapposti».

¹³⁷ L. D'ANDREA, *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, cit., 109.

Approfondirà questa prospettiva, in tempi relativamente recenti, A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., *passim*. L'indagine comparatistica di questa Autrice parte dalla descrizione delle esperienze italiane e francesi di giustizia costituzionale come "concrete" e "oggettive". La tesi sostenuta è, poi, che la collaborazione di soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi si adatta naturalmente ai differenti sistemi, favorita dalla convergenza dei modelli di giustizia costituzionale.

di questi soggetti era – ancora secondo D’Andrea – presupposta dall’anima a un tempo politica e giurisdizionale della Corte, al contempo contribuendo a superare la natura dicotomica anche di quest’ultima contrapposizione. Consentendo l’ingresso di interessi collettivi e diffusi specificatamente attinenti alla questione, la Corte avrebbe infatti potuto dar forma, nella sua decisione, alla «unità politica» di valori e interessi sottesi alla Costituzione, ricevendo *legittimazione* a un tempo *istituzionale*, grazie al rispetto delle forme giurisdizionali imposte dal suo essere custode di valori indisponibili; e *democratica*, in ragione del contatto con le posizioni espresse dalle forze sociali, sia pure attraverso le forme della dialettica processuale¹³⁸.

In sostanza, in questo modello di contraddittorio “aperto” pareva potersi realizzare una convergenza tra legittimazione per così dire “dall’alto” e legittimazione “dal basso” dell’organo. In questo senso, osservava Antonio Ruggeri che una maggiore apertura del processo costituzionale non doveva essere intesa soltanto in funzione di una più ampia legittimazione “dal basso” del processo, ovvero della sua “democratizzazione”. Per tale via, l’Autore riteneva, infatti, che avrebbe potuto acquistare «consistenza e saldezza» anche la legittimazione «dall’alto» del Giudice costituzionale, ove si convenga sulla «utilità» che un contraddittorio “pluralista” può offrire per una più confacente ed equilibrata definizione dei termini e dei profili della «questione», e «segnatamente [...] per la messa a punto del parametro»¹³⁹.

¹³⁸ Recentemente, sintetizza efficacemente la prospettiva in esame con quella di Angiolini C. SALAZAR, *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 1/2020, 395, la quale osserva che «se ogni processo deve essere “giusto”, in forza dell’art. 111 Cost., in quello costituzionale i principi del contraddittorio fra le parti, della parità delle armi, della terzietà ed imparzialità del giudice richiamati dalla norma ora evocata dovrebbero assumere tratti in cui si riflette la peculiare, doppia natura – politica e giurisdizionale – della Corte».

¹³⁹ A. RUGGERI, *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità del processo*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 555 ss. Nella stessa sede si veda, *contra* A. ANZON, *La partecipazione dei terzi al giudizio sulle leggi tra esigenze della difesa e logica del modello incidentale*, 361 s. secondo la quale il problema del contraddittorio nel giudizio sulle leggi «non ha nulla a che vedere con il pluralismo o con la legittimazione democratica della Corte» e «va dunque strettamente limitato [...] alla sua strumentalità al corretto svolgimento del processo e all’esercizio del diritto di difesa, a protezione degli interessi sostanziali che in esso si fanno valere secondo quanto prescrive l’art. 24, comma 2, Cost.».

3. *Riflessioni di sintesi: le ragioni a fondamento di un processo costituzionale aperto*

Le riflessioni maturate in seno al dibattito scientifico sviluppatosi nel solco delle sia pur timide aperture della Corte nel corso degli anni Novanta consentono di mettere a fuoco più chiaramente le ragioni che depongono a favore di una maggiore apertura del processo costituzionale.

Perplessità in ordine alla chiusura del sindacato sulle leggi entro i margini soggettivi tracciati dall'art. 25, commi 2 e 3, legge n. 87/1953 erano affiorate, come si è visto, sin dalle prime elaborazioni dottrinali sul processo costituzionale. Sia pure sommessamente, in esse emergeva l'insoddisfazione per la configurazione chiusa di un contraddittorio i cui effetti sono destinati a riverberarsi ben oltre i protagonisti del giudizio principale.

Come rilevato più avanti da Romboli, se è vero che la parte privata tratta dalla vicenda *de qua* rappresenta dinanzi alla Corte non solo i propri interessi per così dire "egoistici", ma anche la situazione "tipica" considerata dalla norma indubbiata, la sua presenza, peraltro solo eventuale, non garantisce (necessariamente) la *rappresentazione* di tutti i profili di complessità e degli interessi sottesi alla questione *sub iudice*¹⁴⁰.

D'altro canto e *a fortiori*, tale funzione non può essere rimessa, come era stato invece da taluno sostenuto, alla parte pubblica – *id est*, all'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale – considerato il ruolo che, salvo rare occasioni, essa ha assunto nella prassi.

In questo senso si conviene, come è stato opportunamente osservato, che la caratterizzazione «inequivocabilmente mista» del contraddittorio tratteggiato dal legislatore del '53 denota «con chiarezza l'impossibilità di confinare il giudizio che si svolge davanti alla Corte entro il perimetro segnato dal processo principale»¹⁴¹. La sua chiusura appare, anzitutto «insoddisfacente», in considerazione dell'oggetto del giudizio e degli effetti *erga omnes* del suo prodotto¹⁴², ma anche non coerente «con il sistema di democrazia

¹⁴⁰ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 122 s. V. sul punto anche, A.M. LECIS COCCO ORTU, *L'allargamento del contraddittorio ai soggetti portatori di interessi collettivi nel giudizio incidentale: qualche riflessione a partire dall'esperienza francese*, cit., 20.

¹⁴¹ L. D'ANDREA, *Il "governo" del processo costituzionale*, cit., 262.

¹⁴² Significative, a questo riguardo, le osservazioni di A. RUGGERI, *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità» del processo*, cit., 562, il quale affermava che se la presenza delle parti non è necessaria, «necessaria [era] l'apertura anche oltre le parti del processo a quo» imposta «tanto dalla natura dell'atto giudicato (che è: a) normativo; b) ad effetti generali e c) primario, siccome immediatamente fondato in norme costituzionali) quanto e soprat-

delineato dalla Carta costituzionale del 1948, nel quale un ruolo forte ed infungibile è riservato alle molteplici manifestazioni del pluralismo politico e sociale, cui è affidata nella fisiologia dell'ordinamento una preziosa opera di mediazione tra i singoli cittadini e le pubbliche istituzioni»¹⁴³, espressiva di quel principio di partecipazione radicato nei primi tre articoli della Costituzione¹⁴⁴.

In altre parole, è proprio a partire dalla vocazione pluralistica della Costituzione¹⁴⁵ che si ricava la necessità di dare voce, (anche) attraverso il processo costituzionale – che diventa, così, «veicolo di realizzazione del principio partecipatorio»¹⁴⁶ – alle molteplici “istanze” dello Stato democratico sociale che in essa si rispecchiano e che, di volta in volta, risulteranno portatrici di interessi attinenti e rilevanti per la specifica questione di costituzionalità. Una partecipazione, beninteso, che, come altrove autorevolmente puntualizzato, non può risolversi soltanto «[nel]la sua funzione più immediata e percepibile di “rappresentanza” *pro societate*» ma anche in quella «più nascosta (e, proprio per ciò, però, anche più solida e benefica) *pro Constitutione*»¹⁴⁷.

tutto dalla natura del parametro (direttamente o indirettamente costituzionale)». Ferma la «situazione normativa» di partenza, egli considerava «quasi malinconico» il pensare che la Carta del pluralismo dovesse, «per una preconcepita chiusura, *esclusivamente* affidare le speranze per la propria compiuta salvaguardia alla mera intraprendenza delle sole parti del processo *a quo*» e non riteneva concepibile «che un giudice *unico* e competente ad emettere verdetti *irreversibili* [potesse], *in un medesimo caso*, orientarsi – come invece tante volte s'è avuto – in senso diametralmente opposto, se non col costo insopportabile, del sacrificio della certezza del diritto costituzionale, nonché delle garanzie dei singoli, gruppi, istituzioni che ad essa si accompagnano e strettamente ne dipendono».

¹⁴³ L. D'ANDREA, *Il “governo” del processo costituzionale*, cit., 262. Tale assetto non risulta appagante, secondo l'Autore, in quanto «configura nel processo costituzionale una presenza del – per così dire – “polo sociale” schiacciata sulla dimensione individuale (i singoli costituiti nel processo costituzionale), lasciando (si direbbe specularmente) che soltanto attraverso soggetti di natura istituzionale (giudice *a quo*, Presidenti degli organi esecutivi statale e regionali) possano avere presenza e voce interessi di natura collettiva (o, in generale, di livello sovra-individuale)».

¹⁴⁴ Si richiamano ancora, in proposito, le preziose considerazioni di V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit. 6 ss. Cfr., inoltre, A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in *Quale Giustizia?* n. 33, 1975, 340. Si vedano altresì alcune più recenti riflessioni di F. PIZZOLATO, *Culture costituenti e Corte costituzionale: il nodo del pluralismo*, in *Dir. soc.*, 2019, spec. 581 ss.

¹⁴⁵ Così anche A. RUGGERI, *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità del processo»*, cit., *passim*.

¹⁴⁶ V. VIGORITI, *Intervento*, cit., 327.

¹⁴⁷ A. RUGGERI, *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità» del processo*, cit., *passim*.

D'altronde, questa dimensione partecipativa attraverso le forme della società civile organizzata – particolarmente valorizzata, come si è visto, in alcune ricostruzioni dottrinali¹⁴⁸ – consente di ridimensionare l'assunto teorico per cui i consociati, egualmente destinatari degli effetti della eventuale pronuncia di accoglimento, sono tutti allo stesso modo semplici portatori di un interesse aspecifico e indifferenziato rispetto all'oggetto del contendere.

In questa prospettiva, l'intervento di soggetti portatori di interessi a dimensione superindividuale riveste, pertanto, una valenza *in primis* «partecipativo-rappresentativa»¹⁴⁹, che ha peraltro trovato riscontro nella (e dato soddisfazione alla) crescente domanda di partecipazione testimoniata dal numero sempre più elevato di richieste di intervento che si è registrato, come si è visto, negli anni immediatamente precedenti alle modifiche.

A quest'ultimo riguardo, nell'ambito del capitolo I, si è avuto modo di rilevare altresì come molti soggetti, soprattutto enti di natura associativa, avessero proseguito a presentare istanze di intervento in qualità di soggetti terzi, nonostante la certezza di incorrere in una dichiarazione di inammissibilità, sicuri che le proprie argomentazioni sarebbero (come in effetti sono) state comunque "ascoltate" dal Giudice costituzionale.

Di talché, l'opportunità di far emergere formalmente le prospettive di questi soggetti riposa anche su un'esigenza di "trasparenza" del giudizio di

In questa direzione rileva più recentemente C. SALAZAR, *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 1/2020, 396, come nel processo costituzionale «la connessione con la sovranità popolare assum[a] implicazioni peculiari, poiché esso – operando a garanzia della Costituzione – riguarda inevitabilmente l'intera collettività. Ciò appare evidente se si considera l'efficacia *erga omnes* delle sentenze di accoglimento, ma in realtà ciascun cittadino ha interesse conoscere l'esito di ogni giudizio costituzionale: non si spiegherebbe, altrimenti, come mai tutte le decisioni della Corte vengano pubblicate sulla Gazzetta ufficiale. Le implicazioni di tale peculiare connotazione del processo costituzionale, rendendo difficile tracciare un confine netto tra soggetti "interessati", e soggetti del tutto estranei al rito che si svolge dinanzi alla Corte, dovrebbero riflettersi nelle regole sullo *jus postulandi*, sul ruolo delle parti e su quello degli interventori, nonché sull'ammissione di "interlocutori" della Corte *diversi rispetto a quelli comunemente presenti negli altri processi, in quanto animati dall'intento di difendere la costituzionalità dell'ordinamento, e non (o non solo) dall'esigenza "egoistica" di tutelare una propria situazione soggettiva*» (corsivi aggiunti).

¹⁴⁸ Il riferimento corre soprattutto a Luigi D'Andrea e, più recentemente ad Anna Maria Lecis Cocco Ortu.

¹⁴⁹ Come detto, insiste su questo aspetto T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 39, secondo la quale in uno Stato democratico-pluralista «ciò che più occorre è dare voce ai senza voce, cioè ai soggetti che non sono stati adeguatamente coinvolti nel procedimento legislativo, o che comunque si trovano ai margini del dibattito e delle scelte pubbliche».

costituzionalità¹⁵⁰ e in un consustanziale bisogno di «razionalizzazione»¹⁵¹ delle forme di partecipazione al processo¹⁵².

Tuttavia, il contributo di soggetti “terzi” estranei al processo principale assume anche una funzione marcatamente «argomentativo-collaborativa»¹⁵³ fondata, come è stato altrove evidenziato¹⁵⁴, sulla capacità dei soggetti ammessi di apportare, attraverso la loro partecipazione, un'utilità *obiettiva* e *differenziata* al giudizio sulle leggi, di “illuminare” l'interpretazione costituzionale. In questa ottica diversa e complementare, la rimodulazione del processo costituzionale nel senso di una maggiore apertura appare funzionale allo scopo di arricchire il giudizio sulle leggi con i contributi di quei soggetti in grado di accendere i riflettori, in ragione del proprio ruolo o comunque della propria esperienza, su taluni aspetti dell'oggetto del giudizio che, altrimenti, rischierebbero di rimanere nell'ombra.

Muovendo da questi presupposti, una configurazione maggiormente inclusiva del processo costituzionale appare, come è stato affermato, in grado di supportare proficuamente il carattere (e le esigenze) di una giurisdizione «essenzialmente oggettiva (ancorché “concreta”)»¹⁵⁵ quale è il giudizio di costituzionalità in via incidentale: giudizio che ha ad oggetto «“situazioni normative”, per la cui compiuta comprensione è giocoforza riferirsi anche (ma, appunto, non solo) a “fatti”»¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Anche su questo punto insiste T. GROPPI, *Ivi*, cit., 45.

¹⁵¹ Così, *ex plurimis*, M. D'AMICO, *Introduzione al volume*, cit., 13.

¹⁵² V. *infra*, par. 4.

¹⁵³ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 39.

¹⁵⁴ Come si è visto, in questo senso: di V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., *passim*, A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, cit., *passim*.

¹⁵⁵ A. RUGGERI, *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità del processo»*, cit., 557.

¹⁵⁶ *Id.*, *Ivi*, 558. Sottolinea particolarmente questo aspetto A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 11-17, 201-204, la quale osserva che «[g]race à leur contribution sur les enjeux concrets et généraux de la question, il peut en effet, d'une part, donner à son raisonnement l'approche concrète nécessaire à une protection effective et efficace des droits et libertés concernés et, d'autre part, porter son raisonnement sur la dimension objective, essentielle en raison des effets généraux – de iure ou de facto de sa décision»

4. *Il c.d. "doppio binario": la figura dell'amicus curiae quale soluzione di compromesso e le (superabili) perplessità in ordine alla sua introduzione*

Tanto chiarito, era, però, lecito chiedersi se l'intervento di terzi rappresentasse effettivamente la forma processuale più idonea a soddisfare le esigenze poc'anzi enunciate.

In questo senso, se è vero che l'argomento dell'incidentalità per chiudere le porte del processo costituzionale finiva talora per «amplifica[re] e, perciò pure, distorce[re] il senso complessivo della rilevanza, conferendole una capacità di pervasione dell'intera vicenda processuale che, in realtà, trascende le sue possibilità qualificatorie ed operative»¹⁵⁷; d'altra parte occorre scongiurare il rischio di determinare uno squilibrio nella struttura del processo costituzionale e un appesantimento dello stesso.

In questa prospettiva, merita precisare che, nel perseguire tale intento, i modelli per così dire "aperturisti" di cui si è dato conto – favorevoli ad un temperamento del rigoroso indirizzo in tema di intervento – parevano talora cadere in contraddizione con gli stessi presupposti teorici su cui riposavano, là dove tentavano di giustificare la restrizione dell'accesso all'una o all'altra categoria di soggetti terzi¹⁵⁸.

Ecco, allora, che attenta dottrina, con l'intento di preservare i tratti peculiari del sistema incidentale, ma al tempo stesso consapevole di non poter trascurare l'utilità di un'interlocuzione con soggetti in grado di offrire prospettive differenti da quelle comunque collegate al giudizio *a quo*, ha compiutamente elaborato la soluzione che, con la modifica del 2020, è stata implementata dalla Corte: quella del c.d. "doppio binario".

Invero, sulla scorta di soluzioni abbozzate nei decenni precedenti¹⁵⁹, in occasione del seminario su *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione* fu avanzata una proposta di "razionalizzazione" della giurisprudenza costituzionale in cui affioravano due differenti prospettive, quella del "contraddittorio" e quella della "partecipazione"¹⁶⁰.

¹⁵⁷ ID., *Ivi*, 564. Si rinvia, per alcune ulteriori riflessioni sul punto, al cap. IV, sez. II, par. 2, (a).

¹⁵⁸ V. *supra* nota n. 277, le critiche di A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 382.

¹⁵⁹ Ci si riferisce alla soluzione proposta da Roberto Romboli in ID., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, cit., 75.

¹⁶⁰ V. più avanti A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 379.

In particolare, per un verso, secondo la proposta avanzata, il riformato art. 3 N.I. avrebbe incluso nel concetto di “parte” anche quella ingiustamente esclusa dal giudizio *a quo* e, inoltre, consentito l’intervento di chi, «pur non avendo titolo per costituirsi nel processo *a quo*, fosse titolare di un interesse sostanziale alla definizione della questione di costituzionalità, in quanto suscettibile di ricevere pregiudizio dalla decisione stessa». Per l’altro, ritenuta comunque «non soddisfacente» una «completa esclusione» di soggetti titolari di interessi collettivi e diffusi e attesa la potenziale utilità del loro contributo «per dare una visione più ampia e generale dei problemi su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi, con un conseguente ampliamento degli elementi di valutazione di cui il giudice delle leggi può disporre»; si proponeva una soluzione in grado di temperare siffatta esigenza di “arricchimento” della dialettica costituzionale con quella di salvaguardare il legame fra giudizio *a quo* e giudizio di costituzionalità, consentendo ai soggetti portatori di interessi generali di depositare memorie alla Corte costituzionale, come una sorta di *amici curiae*¹⁶¹.

¹⁶¹ M. D’AMICO, A. CONCARO, *Proposte di modifica alle Norme integrative*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, cit., 2, 398, 459-461. Successivamente, in questo senso, v. anche C. NAPOLI, *Il contributo argomentativo-collaborativo dell’intervento del terzo e l’“evoluzione” del giudizio in via incidentale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 409 ss., la quale sosteneva che la valorizzazione dell’*amicus curiae* nel contesto del sindacato in via incidentale avrebbe potuto costituire un «valido strumento attraverso il quale rivitalizzare il processo».

Più recentemente, la prospettiva in parola è stata proposta all’esito di un’accurata analisi comparatistica di A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d’intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 376 ss., la quale ha formulato alcune puntuali indicazioni che sembrano essere state considerate dalla Corte, alla luce dell’esperienza francese e belga.

Ancora, a ridosso della modifica del 2020, la soluzione è stata ripresa e sviluppata da altri autorevoli studiosi. È il caso di A. PUGIOTTO, *Per un’autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, cit., 361, che ha suggerito di approcciarsi al tema non solo attraverso le lenti dell’art. 24 Cost., ma anche attraverso quelle dell’art. 111 Cost. Tuttavia, al fine di scongiurare la preoccupazione di «scardinare le regole dell’incidentalità», proponeva di introdurre «un doppio binario d’accesso», distinguendo «tra un *contraddittorio* in senso stretto (governato dalla logica vincolante del processo) e una *dialettica* in senso ampio (governata dalla logica flessibile del procedimento) davanti al Giudice delle leggi», evitando così di aprire il contraddittorio a una «sterminata e indiscriminata moltitudine» il cui «esito resta pur sempre inappagante». Cfr. altresì T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 39 ss. e EAD., *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *ConsultaOnLine*, I/2019, 129 ss., la

La forma processuale attraverso la quale si è scelto di consentire (*rectius*: formalizzare) l'ingresso ai contributi spontanei provenienti dal corpo sociale rappresenta, dunque, *in primis*, un'efficace soluzione di compromesso, tra esigenze concorrenti.

Essa si ispira a una figura che ha origini risalenti e non del tutto chiare nel *common law* inglese. Ad ogni modo, è negli Stati Uniti, dove successivamente è approdato, che l'istituto si è sviluppato fino a perdere la propria connotazione neutrale. In seguito, l'esperienza d'Oltreoceano ha fatto scuola e tendenza, tant'è che i "*brief*" hanno progressivamente assunto i connotati di un fenomeno "globale", conosciuto in numerose realtà ordinarie e presso molte corti internazionali e sovranazionali.

Ciò ha inevitabilmente dato luogo al proliferare di varianti che, allo stato attuale, rendono arduo elaborare una definizione in grado di sintetizzare adeguatamente le caratteristiche assunte nei contesti ove l'istituto è presente¹⁶². Nel tentativo di rinvenire comunque un minimo comune denominatore, non sembra fuori luogo sostenere che esso risiede, oltretutto in un grado di coinvolgimento processuale più attenuato rispetto alle parti (e ai "terzi" propriamente intesi), proprio nella sua *versatilità*, che ne favorisce una modulazione in grado di rispondere tanto ad una funzione «argomentativo-collaborativa», quanto «partecipativo-rappresentativa»¹⁶³, entrambe correlate, come si è cercato di evidenziare, a una maggiore apertura della dialettica costituzionale.

Da quest'ultimo punto di vista, è stato notato come nella maggior parte degli ordinamenti che contemplano l'*amicus curiae* o un meccanismo comparabile, a partire dalla più nota esperienza statunitense, si sia «consumato il passaggio da un'amicizia neutra a un'amicizia interessata», che fa dell'*amicus* uno strumento attraverso il quale gli interessi collettivi orga-

quale ha proposto una «procedura che distingua l' "intervento dei terzi" in senso stretto, collegato al diritto di difesa, dal contributo argomentativo-collaborativo-partecipativo che caratterizza l'*amicus curiae*», soffermandosi su alcune proposte operative che sono poi state effettivamente trasfuse dalla Corte nella modifica del 2020. Assolutamente contrario, invece, M. LUCIANI, *Intervento*, cit., 134.

¹⁶² Per una sintetica ma efficace ricostruzione cfr. T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 17-27, la quale sottolinea come l'espressione "*amicus curiae*" identifichi «istituti assai diversi che di solito hanno perso il legame con l'impostazione originaria»; V. BARSOTTI, *Quando gli "amici" entrano a corte*, cit., 9 ss.; e, in prospettiva critica, B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, cit., 107 ss.

¹⁶³ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., 39.

nizzati fanno ingresso nel giudizio»¹⁶⁴. Se questo è fisiologico, soprattutto nella prassi dei *brief* presentati dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti, la dottrina ha da tempo segnalato taluni non trascurabili “effetti collaterali”¹⁶⁵, quali, in particolare, la proliferazione di questo tipo di contributi correlata anche al più ampio fenomeno di «ONGizzazione della società»¹⁶⁶ e il conseguente sovraccarico informativo della Corte, nonché la degenerazione della rappresentanza di interessi non (sol)tanto per la capacità dell’istituto di incrementare il già elevato tasso di politicità della Corte, quanto anche per l’accentuato fenomeno di *judicial lobbying*.

Le esperienze appena considerate hanno indubbiamente accresciuto le perplessità con cui una parte della dottrina ha accolto (e finanche avvertito¹⁶⁷) la novità che ha interessato il nostro ordinamento, preoccupata che la svolta per così dire “aperturista” possa comportare un sempre maggiore sbilanciamento del “pendolo”¹⁶⁸ della Corte verso la sua anima politica¹⁶⁹.

Sotto questo profilo, sono emblematiche le parole pronunciate da Massimo Luciani in occasione del più volte ricordato Seminario tenutosi presso Palazzo della Consulta nel 2018, secondo il quale «... Aprire indiscriminatamente agli *amici curiae* [...] precipita la Corte non nel *circuito* mediatico, ma nel *circo* mediatico, costringendola a immergersi in una discussione pubblica imbarbarita, dalla quale, in questi anni, risulta davvero difficile uscire vivi. Stare al riparo, stare al riparo, a me sembra l’imperativo»¹⁷⁰.

¹⁶⁴ EAD, *Ivi*, 17.

¹⁶⁵ Nella dottrina interna si vedano B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, cit., 121, *passim* e, più recentemente, R. BIZZARI, *Amicus Curiae, società civile e comunicazione: brevi osservazioni a partire dall’esperienza statunitense*, in *Forum Quad. cost.*, 1/2023, 98 ss.; e, della stessa Autrice, *Un codice etico per la Corte Suprema? Indipendenza e imparzialità dei Justices tra obblighi di trasparenza, ricusazione e amici curiae*, in *Riv. dir. comparati*, 3/2023, 112 ss.

¹⁶⁶ B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, cit., 121.

¹⁶⁷ Cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Intervento*, cit., 133-134.

¹⁶⁸ Il riferimento è alla espressione di R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Atti della tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla scomparsa* (Pisa, 15 dicembre 2016), Giappichelli, Torino, 2017, 1 ss.

¹⁶⁹ V., *ex multis*, S. BARBARESCHI, *La corte costituzionale si apre all’ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 373 ss.

¹⁷⁰ Così ancora M. LUCIANI, *Intervento*, in *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell’esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 133.

Analoghi timori e ulteriori perplessità sono stati manifestati all'indomani delle modifiche, peraltro anche da parte di coloro che si erano detti favorevoli all'"apertura alla società civile" e che hanno salutato con tendenziale favore la modifica alle N.I.

Pur reputandola «di per sé un valore aggiunto del processo», «per la elementare ragione che testimonia e conferma la natura "bifronte" della Corte, risultante dal mix di politica e giurisdizione che ne dà la peculiare ed irripetibile cifra identificante, e, allo stesso tempo, rimarca e garantisce [...] la "costituzionalità" del processo costituzionale»; non si è infatti mancato di sottolineare come siffatta apertura comporti «rischi innegabili», «a partire appunto da quello di un sempre possibile squilibrio degli elementi che danno il mix suddetto»¹⁷¹.

In questa prospettiva, taluno ha osservato come le modifiche in commento si siano inserite nel solco di una peculiare fase di vita dell'organo costituzionale, connotata da una «manifesta disinvoltura» «nel forzare o superare le regole del processo costituzionale» a fronte della fin troppo nota «incapacità della politica di individuare tempestivamente delle risposte alle richieste di protezione sociale». Di talché, al fine di far fronte attraverso alla «[insostenibile] apatia della politica» l'introduzione della novella processuale intenderebbe, secondo taluno, «"mimare (...) il pluralismo sociale che cerca ingresso nelle assemblee rappresentative" attraverso gli scritti degli *amici curiae* ovvero di "sostenere" (nel senso non figurato del lemma latino *sustinere*) la propria pronuncia mediante le argomentazioni addotte dagli esperti, senza che vi sia stato alcun contributo di parte nella loro selezione», potendo ciò costituire «degli ulteriori abbrivi a completamento di quel "meccanismo di surrogazione della moralità costituzionale" che sempre più spesso trapela all'interno delle decisioni costituzionali»¹⁷².

In effetti, le critiche mosse dalla dottrina si sono appuntate, soprattutto, sul rischio di una trasformazione del giudizio di costituzionalità in un «agone politico»¹⁷³ e di una mutazione della sua natura e della funzione originaria in conseguenza dell'apertura a una paventata pletora di soggetti¹⁷⁴ diversi

¹⁷¹ A. RUGGERI, *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, cit., 393.

¹⁷² S. BARBARESCHI, *La corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, cit., 395, (le citazioni dell'Autore sono di L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012).

¹⁷³ A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2020, 504.

¹⁷⁴ Così M. MANETTI, *I «falsi amici» del Giudice costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 506.

dalle parti originarie. Si è evidenziato, in questo senso, che sebbene i giudici costituzionali debbano essere «consapevoli dei “problemi sociali” e delle “aspettative dei cittadini”», ciò non significa che «per questo poss[an]o invitare tutti gli interessati ad esporli», ravvisando in ciò (anche) il rischio «che gli argomenti siano confiscati dall’uno o dall’altro, i quali saranno poi identificati dalla pubblica opinione come il “vincitore” o lo “sconfitto” del processo costituzionale *de quo*, proiettando sulla Corte l’ombra di “favoritismi”, da un lato, e di “pregiudizi”, dall’altro»¹⁷⁵.

Secondo molti, il temuto «scivolamento» del sindacato incidentale verso «l’idea di una discrezionalità politica assimilabile a quella delle Camere»¹⁷⁶ risulterebbe a maggior ragione concretizzato se, come ipotizzato, attraverso il nuovo canale potessero fare ingresso, ad esempio, i partiti o i movimenti politici¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Ancora EAD., *Ibidem*, ma, nello stesso senso, vedasi altresì A. MOSCARINI, *Amicus curiae e giudizio incidentale nelle norme integrative sui giudizi dinanzi la Corte costituzionale*, ivi, 508 ss., secondo cui l’apertura all’*amicus curiae* «rischia di incidere in modo strutturale sul giudizio incidentale, sostanzialmente snaturandone la finalità e soprattutto rischia di sovraesporre la Corte costituzionale nella sfera pubblica, consentendo la proceduralizzazione di interessi collettivi, plurali contrastanti e non imparziali provenienti dall’agorà delle opinioni».

¹⁷⁶ M. MANETTI, *I «falsi amici» del Giudice costituzionale*, cit., 506. Così anche, *ex plurimis*, F. BIONDI, *Gli incidenti processuali. Riflessioni sul potere normativo della Corte e sulla “complessità” dei processi costituzionali*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953*, cit., 318, la quale osserva che «[i]n effetti, non si può negare soprattutto nelle fasi di debolezza del circuito democratico rappresentativo» il rischio che la Corte divenga «sede della mediazione del conflitto sociale (in luogo della politica)». Ciò, secondo l’Autrice, «soprattutto se questa apertura è accompagnata da un minore rispetto dello spazio riservato alla discrezionalità del legislatore».

¹⁷⁷ A mettere in guardia rispetto a questo pericolo, *ex multis*: A. D’ATENA, *L’introduzione degli “Amici curiae”: tra esigenze di radicamento, apertura del giudizio e strategie di comunicazione istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 491 ss. e, soprattutto, M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, cit., 413, ad avviso del quale «che amici curiae ai sensi delle novellate Norme Integrative possano essere i partiti politici sembra difficile contestarlo. Se non ci saranno auspicabili passi indietro della Corte in sede non giurisdizionale o ingegnose soluzioni interpretative che restringano il campo, dunque, la politica potrà liberamente fare irruzione nel processo costituzionale. E lo farà attraverso i partiti di oggi, sul cui stile istituzionale ogni commento è superfluo. La politicità delle attribuzioni e - dunque - delle decisioni della Corte costituzionale è oggettiva, altrimenti il legislatore, all’art. 28 della l. n. 87/1953, non avrebbe avvertito la necessità di stabilire che “Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento”. Una cosa è riconoscerlo, però, e cosa diversa è che i partiti precipitino la Corte nel fuoco della polemica politica immediata, trasformando il processo costituzionale nella passerella di chi dovrebbe competere su palcoscenici diversi e generando il rischio di far percepire la pronuncia definitiva del giudizio come un arbitraggio fra contrapposte posizioni politiche».

Sotto un diverso profilo, è stato altresì prospettato il pericolo che la Corte subisca l'«aggressione» di gruppi di pressione e che questo «eccesso di rappresentazione di interessi all'interno del giudizio di legittimità costituzionale» possa finire per sovrastare le parti del giudizio *a quo*, determinando «un equilibrio tra interessi tendenzialmente diverso da quello che si è definito nel processo originario»¹⁷⁸.

Dal primo punto di vista, come si tenterà di dimostrare meglio nel prosieguo, si ritiene, tuttavia, che siffatte perplessità possano essere (e sono state in parte¹⁷⁹) dissipate o comunque temperate dalla Corte prestando particolare attenzione al governo complessivo delle nuove regole processuali¹⁸⁰. Queste ultime, peraltro, nonostante la apparente vaghezza di talune formulazioni, se interpretate nel più ampio contesto in cui si collocano e alla luce della *ratio* che le ha ispirate – non certamente ridicibile alla volontà di «mimare (...) il pluralismo sociale che cerca ingresso nelle assemblee rappresentative»¹⁸¹ – risultano idonee ad arginare possibili degenerazioni dell'istituto. A questo proposito, pare opportuno anticipare, ad esempio, che, allo stato, risulta scongiurato il pericolo che attraverso il nuovo canale facciano ingresso partiti politici¹⁸².

Nella seconda prospettiva, ferme restando le considerazioni già espresse nei paragrafi che precedono, in cui si è cercato di far emergere come la scelta di questa forma processuale sia stata dettata proprio dall'esigenza di preservare i connotati strutturali del meccanismo incidentale (evitando, al contempo, un eccessivo appesantimento del giudizio) e dalla necessità costituzionalmente radicata di aprire il processo oltre le parti; non si può fare a meno di ribadire, in primo luogo, come mediante l'opzione in esame sia stato possibile introdurre un elemento di razionalizzazione e di

¹⁷⁸ A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, cit., 505. In una prospettiva non dissimile, M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, in *Giur. cost.*, 2020, 502, e S. LIETO, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, cit., 26.

¹⁷⁹ V. *infra*, cap. III.

¹⁸⁰ Sempre A. RUGGERI, *Ibidem*, osserva in quest'ottica che «è opportuno che le misure di contenimento che dovranno essere adottate sul versante delle "aperture" in parola si accompagnino ad altre misure relative ad ogni momento del giudizio (dall'apertura alla conclusione) che vadano in "controtendenza" rispetto a ciò che sempre più spesso invece si ha, sì da recuperare una "giurisdizionalità" della giurisdizione costituzionale, nelle sue peculiari espressioni, che in non poche circostanze appare invero essere appannata e smarrita, messa per intero da canto».

¹⁸¹ V. *supra*, S. BARBARESCHI, *La corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, cit., 395. In senso contrario a questa lettura riduttiva, si vedano le riflessioni contenute nei paragrafi che precedono.

¹⁸² V. *infra*, cap. III, sez. II, par. 2.2.2.

maggiore *trasparenza* del processo, di cui possono beneficiare le parti (che ora possono replicare agli argomenti ufficialmente introdotti dagli *amici*) e, anche grazie alla rimodulazione di alcuni aspetti dell'udienza pubblica, i c.d. "terzi" propriamente intesi¹⁸³. A questo riguardo, è stato puntualmente osservato come l'istituzionalizzazione di forme di partecipazione al processo costituzionale, pur inevitabilmente foriere di una certa dose di "pressione" *lato sensu* politica sulle corti, offra in verità il vantaggio, se adeguatamente canalizzate, di giurisdizionalizzare l'acquisizione di informazioni e argomenti che possono essere utilizzati nel contraddittorio tra le parti per formulare la decisione: in altri termini «*[l]e fait qu'ils soient officiellement versés à la procédure va ainsi limiter le mystère qui entoure le plus souvent les phases d'acquisition d'éléments extra-juridiques et d'évaluation de la portée de la décision*»¹⁸⁴.

¹⁸³ A questo proposito, v. meglio *infra* cap. III, sez. I, par. 1.2 e 1.3.

¹⁸⁴ A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 366.

CAPITOLO III

L'“APERTURA” DEL GIUDIZIO INCIDENTALE AGLI AMICI CURIAE

*La disciplina dei “nuovi” interlocutori della Corte alla luce
del contesto di riferimento e delle prime esperienze applicative*

SOMMARIO: *Sezione I. L'APERTURA DELLA CORTE AGLI AMICI CURIAE NEL QUADRO DELLE ALTRE INNOVAZIONI PROCESSUALI.* – 1. Una panoramica sulle novità deliberate l'8 gennaio 2020 e sulle successive modifiche alle Norme Integrative. – 1.1. I ritocchi operati con la delibera del 22 luglio 2021 relativa al processo costituzionale telematico. – 1.2. Il tentativo di rivitalizzare l'udienza pubblica con la modifica alle Norme Integrative del 2022. – 1.3. “Vecchi terzi” o “nuovi amici”, tra razionalizzazione e apertura. – *Sezione II. GLI AMICI CURIAE.* – 1. I requisiti di tipo “sogettivo” e “oggettivo” per la partecipazione. – 1.1. Gli “*amici*” come «formazioni sociali senza scopo di lucro» e «soggetti istituzionali» ... – 1.2. ... «portatori di interessi collettivi o diffusi», «attinenti alla questione di costituzionalità». – 1.2.1. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sugli interessi collettivi e diffusi in altri ambiti processuali (cenni). – 1.2.2. La “rappresentazione” degli interessi collettivi e diffusi nel processo costituzionale attraverso le formazioni sociali e i soggetti istituzionali. – 1.3. L'utilità dell'opinione. – 2. L'ammissione delle opinioni e le formalità prescritte. – 2.1. Il termine per la presentazione. – 2.2. Le modalità di trasmissione. – 2.3. La lingua processuale. – 2.4. I limiti dimensionali. – 2.5. Il decreto di ammissione. – 3. Le modalità di partecipazione al giudizio. – 3.1. Il contributo informativo degli *amici* e il paventato rischio di sovrapposizione con i mezzi istruttori. – 4. Il rilievo delle argomentazioni degli *amici* nella decisione.

Sezione I

L'APERTURA DELLA CORTE AGLI AMICI CURIAE NEL QUADRO DELLE ALTRE INNOVAZIONI PROCESSUALI

1. *Una panoramica sulle novità deliberate l'8 gennaio 2020 e sulle successive modifiche alle Norme Integrative*

Se osservati in un'ottica retrospettiva, i segnali di “fermento” esaminati nel capitolo I, sezione II, rappresentano indici premonitori delle novità

introdotte dalla nota delibera dell'8 gennaio 2020¹, che ha affrontato e, almeno per il momento, definito, le molteplici questioni attinenti all'accesso "interno" al Giudice costituzionale.

Più in particolare, con il provvedimento in parola la Corte ha apportato alcune significative modifiche alle Norme Integrative per i giudizi dinanzi a essa – poi successivamente ritoccate, come si dirà, dalla complessiva rivisitazione dell'articolato avvenuta nel 2021 in occasione dell'implementazione del processo costituzionale telematico² – volte ad arricchire il novero di soggetti che possono "prendere parte" al processo costituzionale.

Che la Corte avvertisse l'urgenza di un cambio di passo sul punto è confermato dall'organizzazione del seminario di studi svoltosi presso Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018 e, nello specifico, dalle parole pronunciate in quell'occasione dall'allora Presidente Lattanzi, sulle quali ci si è già soffermati³.

Come si è cercato di illustrare nelle pagine che precedono, le opzioni emerse nel corso dell'annoso dibattito sul tema che il Giudice costituzionale avrebbe potuto abbracciare erano almeno due.

Da un lato, una mitigazione dell'orientamento giurisprudenziale di chiusura in tema di accesso dei terzi a beneficio di enti o associazioni portatori di interessi collettivi o diffusi. In questo senso, si poteva ipotizzare che il rigore a cui erano ispirate le direttive presidenziali del 2018 fosse stato dettato dall'esigenza di fronteggiare una imminente maggiore apertura formale (*id est*, un'apertura ispirata ad una maggiore trasparenza) del contraddittorio, attraverso ulteriori specificazioni della giurisprudenza relativa ai "terzi", come auspicato da parte della dottrina negli anni Novanta, eventualmente perseguibile anche in via pretoria. Nel solco della formula per così dire "in bianco" inserita con la modifica delle N.I. del 2004, la Corte avrebbe potuto temperare, caso per caso, il rigido indirizzo consolidato negli anni precedenti, come del resto aveva fatto in occasione dell'ammissione dell'Unione delle Camere penali e del Consiglio nazionale del notariato, nei giu-

¹ Delibera 8 gennaio 2020, recante Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» (GU Serie Generale n. 17 del 22 gennaio 2020).

² Si tratta della Delibera del 22 luglio 2021 (GU Serie Generale n. 262 del 3 novembre 2021) – su cui v. *infra* par. 1.1 – che, diversamente dalla modifica del 2020, non ha soltanto modificato ma integralmente sostituito le Norme Integrative deliberate il 7 ottobre 2008. Più in generale, su quest'ultima delibera e sul processo costituzionale telematico v., tra gli altri, E. SAMMACICCIO, *La Corte e il processo telematico: valutazioni e prospettive dopo la pandemia*, in *ConsultaOnline*, II/2022, 864 ss.

³ V. *supra*, Introduzione. G. LATTANZI, *Introduzione*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, cit., 1.

dizi rispettivamente decisi con sent. nn. 180/2018 e 13/2019⁴.

Dall'altro, la soluzione del c.d. “doppio binario”, concepita dalla più recente elaborazione dottrinale e suggerita, da ultimo, proprio in occasione del richiamato incontro di studi. Soluzione, questa, che, come si è detto, sembrava poter rispondere alle esigenze sottese ad una configurazione più ampia della dialettica costituzionale e, al contempo, presentava il pregio di non appesantire eccessivamente il processo costituzionale e la sua struttura.

Ebbene, nel 2020, anche alla luce di una crescente pressione della società civile⁵, la Corte ha evidentemente avvertito l'esigenza, non più rinviabile, di *dare una risposta* (in parte) *nuova* a un *problema risalente*⁶, ossia quello di arricchire la dialettica costituzionale e rispondere, così, alle sempre più insistenti richieste di apertura, percorrendo quest'ultima via.

Invero, la delibera in commento ha, anzitutto, “cristallizzato” nell'art. 4, comma 7, N.I. (ora comma 3, a seguito delle modifiche che saranno evincentiate nel prosieguo) il criterio elaborato in via pretoria per selezionare i soggetti che chiedono di partecipare al giudizio in via incidentale in qualità di “terzi”. Nello specifico, a mente di tale previsione, possono intervenire nel processo, oltre alle parti del giudizio *a quo* e al Presidente del Consiglio dei ministri o quello della Giunta regionale, soltanto «i titolari di un

⁴ Cfr. in questo senso R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesis, forme, finalità*, in *Quad. cost.*, I/2023, 50.

⁵ V. *supra*, soprattutto cap. I, sez. II.

⁶ Come sottolineato da V. ONIDA, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, cit., 288, quando si trova dinanzi a un problema nuovo o – è questo il caso – all'esigenza di trovare «soluzioni nuove a problemi vecchi», la Corte può procedere per via giurisprudenziale, conservando un più ampio margine di manovra, oppure modificare le proprie Norme Integrative, vuoi per codificare un proprio orientamento giurisprudenziale considerato ormai sufficientemente stabilizzato, vuoi per conseguire un risultato che non può essere perseguito attraverso la via pretoria. In entrambe queste ultime circostanze, ove la Corte ritenga di procedere in via di autonormazione, essa pone a se stessa un vincolo più stringente, che può essere superato soltanto attraverso una nuova modifica delle stesse. Riprende queste osservazioni proprio con riguardo all'intervento in esame L. MADAU, *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale: il caso della riforma delle norme integrative di cui alla delibera dell'8 gennaio 2020 alla prova dell'applicazione pratica*, in *Riv. AIC*, 2/2023, 163 s. Sul rapporto tra “diritto processuale costituzionale” scritto e “diritto processuale costituzionale” giurisprudenziale, offre una prospettiva interessante proprio partendo dalla modifica del 2020 G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 105-106, il quale osserva come la Corte utilizzi la sua autonomia costituzionale su «due piani diversi», per un verso, come in questo caso «adeguando le norme integrative dove questo è consentito dal sistema della giustizia costituzionale come disegnato dall'art. 137, Cost.»; per l'altro, «interpretando il proprio diritto processuale con la libertà imposta dal ruolo che la Corte costituzionale si trova a dover interpretare nella forma di Stato».

interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Nella disposizione dedicata agli interventi in giudizio, per l'appunto l'art. 4 nella formulazione vigente tra il 2020 e il 2021, permanevano, dunque, i cinque commi già contemplati nella versione del 2008. A questi si aggiungeva, oltre al già richiamato comma 7, il comma 6 («La Corte decide sull'ammissibilità degli interventi») in cui era stata sostanzialmente trasfusa la formulazione precedentemente contenuta nel comma 3⁷. In proposito è stato peraltro notato che, mentre nella versione previgente la competenza della Corte a decidere sull'ammissibilità degli interventi era espressamente riferita soltanto agli «eventuali interventi di altri soggetti», la sequenzialità dei commi che era venuta a delinarsi dopo la delibera del 2020 poteva indurre a ritenere che la decisione sull'ammissibilità riguardasse anche gli interventi istituzionali⁸. Si è trattato di una evidente svista, come testimoniato dalla delimitazione del campo di operatività della disposizione seguente, tant'è che è stata successivamente sanata a seguito della riscrittura delle N.I. del 2021.

Sempre con riferimento all'istituto dell'intervento degli «eventuali altri soggetti terzi», l'art. 4-*bis* N.I. (oggi art. 5), ha recepito, con taluni aggiustamenti, le «istruzioni» processuali contenute nel provvedimento presidenziale del 21 novembre 2018, relativamente all'impossibilità di ammettere i candidati terzi a prendere visione ed estrarre copia degli atti processuali, prima della loro ammissione. In proposito, si ricorda che, qualora l'interveniente intenda accedere al fascicolo, deve depositare, contestualmente all'atto di intervento, «apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso», su cui la Corte

⁷ Si ricorda, infatti, che il comma 3, prima delle modifiche deliberate nel 2020, disponeva che: «Eventuali interventi di altri soggetti, *ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità*, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente». Il corsivo aggiunto si riferisce alla parte sostanzialmente trasfusa nel comma 6 presente nella formulazione introdotta nel 2020.

⁸ Cfr. in proposito G. P. DOLSO, *Note sulla nuova versione delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2022, 567 e, altresì, C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *lacostituzione.info*, 18 febbraio 2020. In senso contrario, A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 432, il quale ha rilevato come già le prime applicazioni giurisprudenziali avessero smentito tale ipotesi che, invero, non mancava di qualche aggancio testuale e che sarebbe stata «anche coerente con l'esclusione della natura di parte in senso tecnico-giuridico della Presidenza del Consiglio, che ne avvalorava un'assimilazione con l'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*» con «il merito di introdurre un elemento di razionalizzazione rispetto alla discussa legittimazione della presenza eventuale del Governo (statale o regionale) nel giudizio di costituzionalità delle leggi».

deciderà in camera di consiglio, anche alla luce delle memorie depositate dalle parti costituite e dall'istante relativamente al profilo esaminato.

Passando a quella che, almeno sulla carta, ha rappresentato la novità più significativa della delibera, c'è da considerare l'inserimento, nel processo costituzionale, della figura dell'*amicus curiae*, disciplinata in origine nell'art. 4-ter N.I. (ora, a seguito dell'intervento del 2021, nell'art. 6); la Corte, è appena il caso di rammentarlo, aveva avvertito pochi mesi prima che «una tale figura non [era] allo stato prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale»⁹, ammettendo (o anticipando) la necessità di procedere ad una modifica delle Norme Integrative. Che ci si trovi al cospetto della modifica cui il Giudice costituzionale ha inteso conferire maggiore risalto è attestato, tanto dal comunicato stampa con cui è stata anticipata la pubblicazione della delibera¹⁰, quanto dalle parole spese dalla Presidente Cartabia nella relazione di fine anno¹¹. Così, non stupisce come, proprio sulla modifica in questione, si sia concentrata l'attenzione dei commentatori, i quali hanno assunto, come si è detto (v. *supra*, cap. II, sez. II, par. 4), posizioni piuttosto variegiate: innovazione di portata limitata¹², inutile, se non addirittura dannosa, secondo molti¹³; una svolta positiva¹⁴ o, comunque,

⁹ Ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019, allegata a Corte cost., sent. n. 253/2019.

¹⁰ Ufficio stampa della Corte costituzionale, Comunicato dell'11 gennaio 2020, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*. In proposito è stato sottolineato, infatti, come le parole spese per esaltare la portata della modifica in parola siano state artatamente estese anche a modifiche tutt'altro che innovative e «aperturiste» (R. ROMBOLI, *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati- stampa della Corte costituzionale*, cit., 391).

¹¹ M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020, pubblicata sul sito istituzionale della Corte.

¹² In questo senso, v., a titolo esemplificativo, V. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2020, il quale ha osservato che «quelle opinioni verranno allegate agli atti esaminati dai giudici, senza imporre alla Corte di rispondere agli argomenti che vi sono adottati [c]osì avviene per analoghi scritti»; di talché «l'introduzione dell'*amicus curiae*, con la rigorosa disciplina che l'accompagna, merita apprezzamento per la legittimazione che ricevono le espressioni della società civile, ma non muta certo il carattere del processo davanti alla Corte».

¹³ Cfr., tra i molti commenti, A. ANZON DEMMIG, *Le «aperture» della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giur. cost.*, 2020, 481 ss.; M. MANETTI, *I «falsi amici» del Giudice costituzionale*, *ivi*, 505 ss.; A. MOSCARINI, *Amicus curiae e giudizio incidentale nelle norme integrative sui giudizi dinanzi la Corte costituzionale*, cit., 508 ss. Perplesso anche P. RIDOLA, «*La Corte si apre all'ascolto della Corte costituzionale*», in *Federalismi.it*, 2/2020, III ss.

¹⁴ Cfr., tra gli altri, A.M. LECIS COCCO ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amici curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritti comparat.it*, 23 gennaio 2020, 1 ss.; G. COTTURRI,

una «razionalizzazione»¹⁵ attesa del processo costituzionale e, dunque, da osservare con attenzione, ad avviso di altri.

Segnatamente, la disposizione richiamata prevede che, entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale, le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possano presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta, che non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi.

Il comma 3 dispone che sono ammesse, con decreto del Presidente, sentito il giudice relatore, le opinioni che offrono «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità».

Nella versione del 2020, il comma 4 proseguiva richiedendo che il decreto di ammissione fosse trasmesso a cura della cancelleria per posta elettronica alle parti costituite almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della adunanza in camera di consiglio e altresì pubblicato sul sito della Corte costituzionale.

Infine, il comma 5 conferma come la partecipazione così prefigurata si arresti alle soglie del contraddittorio, atteso che gli «amici» «non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza».

Da ultimo, la delibera ha introdotto un *novum* anche sul versante dei poteri istruttori, «dettagliando» quelli già genericamente¹⁶ disciplinati dalle fonti della giustizia costituzionale¹⁷. L'art. 14-*bis* (ora art. 17) contempla infatti la possibilità, per il Collegio, ove «ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline», di disporre l'ascolto di «esperti di chiara fama» in apposita adunanza in camera di consiglio, adunanza alla quale possono assistere le parti costituite, eventualmente formulando domande se autorizzate dal Presidente.

Quando la Costituzione è in movimento, in *Quest. giust.*, 28 gennaio 2020; V. ONIDA, *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2020, e ID., *La Corte si apre alle «voci» della società*, in *Giur. cost.*, 2020, 510 ss.

¹⁵ M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Quest. giust.*, 4/2020, 124.

¹⁶ Cfr. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, cit., 49 ss.

¹⁷ Si tratta dell'art. 13 legge n. 87/1953, nonché delle più specifiche previsioni degli artt. 12-14 N.I. (ora artt. 15-16).

1.1. *I ritocchi operati con la delibera del 22 luglio 2021 relativa al processo costituzionale telematico*

Come anticipato, nel 2021, la Corte è nuovamente tornata sulle Norme Integrative, mediante un'operazione che, nonostante fosse concepita per il conseguimento di uno specifico obiettivo, ha rappresentato l'occasione per una più ampia rivisitazione della disciplina.

In particolare, questo secondo intervento è scaturito dalla necessità di implementare la digitalizzazione degli atti processuali con l'avvio della piattaforma *e-cost* ed è stato seguito dall'adozione del decreto presidenziale del 28 ottobre 2021, recante le regole tecniche di funzionamento del processo costituzionale telematico.

Nondimeno, con il provvedimento in commento, sono state apportate minime correzioni per rimediare ad alcune “sviste” dovute, forse, ad una certa impazienza della Corte nel deliberare le novelle del 2020¹⁸, oltreché per riordinare la numerazione degli articoli.

Per quanto concerne gli interventi in giudizio, la delibera ha condensato la relativa disciplina in soli tre commi concernenti l'intervento, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 1), del Presidente della Giunta regionale (comma 2), «di altri soggetti», i quali, come già chiarito dalla previgente formulazione, possono intervenire se «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio» (comma 3). La previsione della competenza della Corte a valutare e decidere sull'ammissibilità degli interventi è, di nuovo, espressamente riferita soltanto a quest'ultima categoria di aspiranti interventori.

Con riguardo agli *amici curiae* – ora disciplinati all'art. 6 – la novella ha chiarito che, unitamente al decreto, la cancelleria deve mettere a disposizione delle parti costituite anche le opinioni ammesse.

Con riferimento alla convocazione degli esperti, è stato aggiunto un terzo comma alla disposizione (ora art. 17), in base al quale «[l]a Corte può altresì disporre l'acquisizione da parte degli esperti ascoltati di documenti o di una relazione scritta, del cui deposito con modalità telematica viene data comunicazione alle parti costituite»¹⁹. Più in generale relativamente

¹⁸ G.P. DOLSO, *Note sulla nuova versione delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 565, il quale rileva, tra l'altro, ulteriori non del tutto trascurabili differenze tra i due provvedimenti, a partire dal fatto che l'intestazione della seconda delibera contiene il riferimento all'intero Collegio, e non al solo Presidente. Inoltre, fa notare la ben diversa enfasi dei comunicati stampa che li hanno accompagnati.

¹⁹ Cfr. ancora ID., *Ivi*, 571 s., il quale sottolinea l'imprescindibilità di un supporto cartolare per le audizioni. Dello stesso Autore cfr. anche *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative*, cit., 87 ss.

ai mezzi istruttori, l'art. 15 dispone ora che l'assunzione avvenga «davanti alla Corte riunita in camera di consiglio, con la partecipazione delle parti», e non più soltanto «a cura del giudice dell'istruzione, con l'assistenza del cancelliere».

1.2. *Il tentativo di rivitalizzare l'udienza pubblica con la modifica alle Norme Integrative del 2022*

Per completare il quadro delle modifiche che hanno interessato le N.I. e chiarire meglio il contesto complessivo in cui si inserisce il nuovo istituto dell'*amicus curiae*, non si può fare a meno di appuntare l'attenzione sulle innovazioni apportate dalla delibera presidenziale del 24 maggio 2022²⁰, al fine di rivitalizzare uno dei «punti deboli»²¹ del giudizio di fronte alla Corte, ossia l'udienza pubblica.

Da un'autorevole prospettiva interna si osservava, non molto tempo prima delle modifiche, che «[q]uando la Corte costituzionale giudica una legge, perché sollecitata a verificare, nel giudizio in via incidentale, se essa in ipotesi leda un diritto fondamentale, lo scenario sostanziale nel quale si svolge il processo è ricco e affollato *ben più di quanto non indichino le forme processuali praticate*»²². Le novità introdotte nel 2020 e rivisitate nel 2021 sembrano in effetti essere state protese, almeno sulla carta, a rendere «il contraddittorio [inteso in senso lato] formale maggiormente conforme ai suoi aspetti sostanziali»²³.

Allo stesso modo, si è rilevato che «[n]on sempre significativo di tale scenario (di tale contesto) [era] quel *barlume di contraddittorio che si può avere in un'udienza pubblica* a Palazzo della Consulta, tra la parte o le parti del giudizio principale e l'avvocatura generale dello Stato, integrato da rari interventi di terzi che non erano parti del giudizio *a quo* (senza dire dei

²⁰ Delibera 24 maggio 2022, Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» (GU Serie Generale n. 126 del 31 maggio 2022). A commento v. D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022, 200 ss.; L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella "nuova" udienza pubblica della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27/2023, 67 ss.; G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile) dinamica per le udienze davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 604 ss.

²¹ Così S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 35.

²² N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Riv. AIC*, 4/2017, 1.

²³ *Id.*, *Ivi*, 2 (corsivi aggiunti).

casi nei quali il contraddittorio pubblico è assente, poiché, non essendovi parti costituite, l'intervento della sola avvocatura dello Stato comporta che la questione sia trattata in camera di consiglio)»²⁴.

Sono del resto note, tra le varie considerazioni formulate sul punto, le critiche espresse da Sabino Cassese. Nel raccontare la sua esperienza di giudice costituzionale appena terminato il mandato, Cassese definiva quella dell'udienza pubblica dinanzi alla Corte «un rito in cui non crede nessuno»²⁵, sostanzialmente inutile, e sottolineava come soltanto dopo otto mesi dall'inizio della sua esperienza avesse sentito un giudice porre a una parte una domanda²⁶.

Un'opinione condivisa da molti e un'insoddisfazione sempre più diffusa all'interno del Collegio²⁷ tantoché, durante la presidenza di Giuliano Amato, si è appunto addivenuti a un'ulteriore riforma delle Norme Integrative. Invero, all'art. 10 N.I. è stato aggiunto un ulteriore comma (comma 3), secondo cui «Il giudice relatore, d'intesa con il Presidente, può formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti di cui all'art. 4, ai quali i difensori rispondono oralmente nell'udienza pubblica. I quesiti sono comunicati, a cura del cancelliere, a tutti i difensori e agli altri giudici almeno cinque giorni prima della data fissata per l'udienza».

Inoltre, è stato riformulato l'art. 19 (rubricato «Udienza pubblica»), il quale prevede adesso che il giudice relatore esponga in sintesi le questioni della causa, dando conto dei quesiti eventualmente formulati ai sensi dell'art. 10, comma 3 (comma 1) a cui gli avvocati delle parti risponderanno (comma 2), e che «[c]iascun giudice può formulare in udienza ulteriori domande ai difensori» (comma 3).

Alla revisione delle Norme integrative è poi seguita, come richiesto dall'art. 3 della delibera stessa, un decreto presidenziale recante la «disciplina

²⁴ ID., *Ivi*, 1.

²⁵ S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, cit., 35.

²⁶ ID., *Ivi*, 47. Cassese riferisce, tra l'altro, che in occasione della sua prima udienza si limitò a esporre sinteticamente le questioni e formulare, poi, domande specifiche agli avvocati: al riguardo, cfr. anche M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, I/2022, 322-324.

²⁷ Lo rileva Giuliano Amato, promotore della modifica nella sua veste di Presidente, nel podcast della serie *La Corte costituzionale e la sua storia*, del 16 settembre 2022, intitolato *Udienze come in Europa: la dialettica entra in Aula*, Spreaker, e reperibile al seguente link: <https://www.spreaker.com/episode/giuliano-amato-udienze-come-in-europa-la-dialettica-entra-in-aula--51252302>.

In tale puntata, il Presidente emerito evidenzia, tra l'altro, come la prassi di rivolgere domande agli avvocati in udienza e di invitarli a soffermarsi su alcuni aspetti specifici avesse già da tempo iniziato a farsi strada nel Collegio. Nello stesso senso v. anche G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile) dinamica per le udienze davanti alla Corte costituzionale*, cit., 605.

di dettaglio dello svolgimento dell'udienza pubblica»²⁸. Siffatto provvedimento regola in maniera analitica le scansioni temporali dell'udienza, disponendo anzitutto che il Cancelliere, con la comunicazione *ex art. 10*, comma 3, N.I., informa i difensori «anche delle eventuali determinazioni del Presidente [...] circa i tempi a loro disposizione per lo svolgimento delle proprie difese orali e la risposta alle domande scritte del giudice relatore» (par. 1.2).

In aggiunta, sempre con il summenzionato decreto viene introdotta una significativa contrazione della relazione²⁹, che consiste adesso in una «sintetica introduzione del giudice relatore, di regola non superiore a cinque minuti, nella quale sono esposti i termini essenziali delle questioni e i quesiti eventualmente formulati alle parti» (par. 2.1). A seguire, ciascun contraddittore ha a disposizione, di regola, «quindici minuti complessivi per svolgere le proprie difese orali e rispondere alle domande formulate per iscritto dal giudice relatore», sebbene il Presidente, sentito quest'ultimo, possa assegnare a ciascuna parte o interveniente un diverso tempo, «tenuto conto della natura e del grado di complessità della causa» (par. 3.1).

Per evitare la ripetitività degli argomenti, al par. 3.3. si dispone che, là dove vi siano «più parti o più intervenienti che sostengono la medesima posizione rispetto alle questioni sottoposte alla Corte, il Presidente assegna ai loro difensori un unico tempo complessivo per lo svolgimento delle difese orali e la risposta alle domande scritte del giudice relatore».

Infine, il par. 4.1. stabilisce che, «[c]oncluse le difese orali o nel corso di esse, ciascun giudice può rivolgere brevi domande ai difensori presenti».

L'intento perseguito è stato, quindi, quello di rendere questa fase del processo costituzionale davvero “utile” per la Corte³⁰, favorendo una discussione effettiva e proficua tra gli avvocati e tra questi ultimi e il Collegio, primo fra tutti il relatore, il quale può, in anticipo, in vista dell'udienza o direttamente nel corso della stessa, invitare le parti e gli intervenienti a soffermarsi ed approfondire i punti considerati nodali per l'esame della questione ed evitare la reiterazione di argomentazioni già sviluppate. Come è stato sottolineato, le modifiche in parola pongono l'accento sul contraddittorio orale «in una prospettiva anche parzialmente sganciata dal profilo

²⁸ Decreto del Presidente della Corte costituzionale, 30 maggio 2022, recante la disciplina di dettaglio dello svolgimento dell'udienza pubblica.

²⁹ Antesignano, da questo punto di vista, Sabino Cassese, cfr. a riguardo S. CASSESE, *Dentro la Corte*, cit., 35: «[a]lla mia prima relazione, cambio registro. La mia relazione espone le “questioni della causa”». Cfr. anche A. PACE, *La Corte costituzionale nell'esperienza di un avvocato*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 11/2006, 93.

³⁰ Nel podcast poc' anzi citato, Amato sottolinea come la modifica in parola miri altresì a favorire una migliore comprensione da parte dei soggetti esterni all'udienza. Sul punto, v. L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella “nuova” udienza pubblica della Corte costituzionale*, cit., 76.

dell'immediatezza tradizionalmente intesa (nel senso di acquisizione della prova dichiarativa)». Inoltre, mettono in rilievo l'importanza e il valore del confronto *dinanzi al giudice*, il quale, nel corso dell'udienza, non può essere relegato nella posizione di mero spettatore o di semplice arbitro, venendo altrimenti ad essere negato «il suo ruolo centrale nel confronto dialettico propedeutico alla decisione». Del resto, proprio il giudice costituisce «l'anima del confronto, nella misura in cui la relazione tra le parti è strumentale alla sua decisione e quindi deve “servire”, cioè essere utile a “soddisfare” la sua sete di conoscenza». Attraverso questo «confronto circolare e continuo tra le parti costituite e i giudici», che «rappresenta la premessa della decisione, oltre che il modo per giungere ad una sentenza corretta», la rimodulazione del procedimento avanti alla Corte costituzionale «dimostra una perfetta coerenza rispetto al modello di giusto processo delineato dalla Costituzione e dalle Carte internazionali»³¹.

Vale peraltro la pena aggiungere che la novella è stata dichiaratamente ispirata dai modelli offerti dalle esperienze dei giudici sovranazionali. Sempre il Presidente emerito Amato spiega di aver maturato questa esigenza di cambiamento avendo fin da subito avvertito la profonda distanza tra le udienze asfittiche tenute presso Palazzo della Consulta e quelle decisamente più vivaci che si svolgono dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti. Ritenendo comunque preferibile una soluzione intermedia³², il Presidente sottolinea di aver guardato con interesse all'esperienza delle corti europee dei diritti e, soprattutto, a quella della Corte di Giustizia. Invero, il Regolamento della Corte di Lussemburgo stabilisce, all'articolo 62 relativo alle «Misure di organizzazione disposte dal giudice relatore o dall'avvocato generale», che questi soggetti possano «porre quesiti alle parti o agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto, invitando a dare risposta ai

³¹ A. DE CARO, *Dal presidente della Corte costituzionale giunge un segnale di rivitalizzazione del contraddittorio*, in *Arch. penale*, 2/2022, 3. Insiste su questo punto anche G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 252-259 (spec. 256), il quale, prima di queste ultime modifiche, rimarcava l'importanza di un'interlocuzione proprio tra i difensori e la Corte: «è la Corte che decide, e le argomentazioni dei difensori sono funzionali alla decisione: esattamente sotto questo profilo si rivelerebbe particolarmente utile, pertanto, un dialogo aperto, effettivo e trasparente (perché conoscibile *ab externo*) tra le parti e la Corte, nel momento conclusivo del giudizio, e immediatamente prima della camera di consiglio».

³² Evidenzia questo aspetto anche D. CAMONI, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati*, cit., 204, il quale rileva che, nell'attesa di verificare come sarà applicata in concreto questa disposizione, la prima impressione che se ne ricava è che la Corte costituzionale abbia deciso di «implementare tale profilo della riforma in modo accorto e progressivo, evitando un passaggio forse troppo repentino dal modello “italiano” sin qui sperimentato – privo del momento dialogico – allo schema statunitense delle domande “a bruciapelo”, tipico delle udienze davanti alla Corte Suprema».

medesimi in udienza». Inoltre, l'art. 80, stabilisce che, «[d]urante l'udienza di discussione, i membri del collegio giudicante nonché l'avvocato generale possono porre domande agli agenti, ai consulenti o agli avvocati delle parti e, nei casi previsti dall'articolo 47, paragrafo 2, del presente regolamento, alle parti del procedimento principale o ai loro rappresentanti».

1.3. “Vecchi terzi” o “nuovi amici”, tra razionalizzazione e apertura

L'ampliamento, almeno formale, degli interlocutori della Corte ha seguito, come già ricordato, la soluzione del c.d. “doppio binario”. Si tratta di un'opzione progressivamente emersa nell'elaborazione della dottrina per salvaguardare il canone dell'incidentalità e il buon funzionamento del sistema, attraverso l'apertura di un nuovo canale di partecipazione per così dire “debole” al giudizio costituzionale, da affiancare al preesistente ingresso di soggetti “terzi” che continua a seguire, (solo) apparentemente senza la possibilità di sorprese, il consueto criterio restrittivo ora fissato nelle Norme Integrative.

L'assetto del processo costituzionale all'indomani dell'intervento normativo del 2020 si qualifica, quindi, per un accesso “interno” connotato dalla netta differenziazione tra la disciplina relativa ai terzi, da un lato, e quella riguardante gli *amici curiae*, dall'altro, per quanto concerne i presupposti, nonché il grado di coinvolgimento processuale delle due distinte categorie.

In questo senso, si osserva come, sin da subito, la Corte abbia espressamente escluso la possibilità – prospettata da una parte della dottrina – che l'intervento (di un terzo) dichiarato inammissibile possa essere “declassato” e valutato alla stregua di un'opinione amicale, proprio in considerazione della *ratio* «radicalmente diversa» dei due istituti, sia «sotto il profilo della legittimazione», sia «[de]i termini per l'ingresso in giudizio e le relative facoltà processuali»³³.

Invero, i soggetti che intendono accedere al giudizio di costituzionalità attraverso il primo canale, aperto a garanzia del diritto di difesa, assumono, a tutti gli effetti, la qualità di legittimi contraddittori. Gli stessi possono, una

³³ In proposito, v. Corte cost., sent. n. 15/2023, segnatamente il punto n. 3 del *Considerato in diritto*, ove si precisa che «[n]on può, peraltro, accogliersi la richiesta, formulata in via subordinata da alcuni intervenienti, di valutare i loro atti di intervento come opinioni scritte ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*: da un lato, infatti, possono rivestire, in forza di tale disposizione, la qualità di *amici curiae* unicamente le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità; dall'altro, due istituti, (l'intervento e l'*opinio* dell'*amicus curiae*) significativamente diversi quanto a presupposti e modalità processuali, non possono concorrere nello stesso atto, né in via alternativa né subordinata».

volta ammessi, prendere visione e copia degli atti processuali, intervenire in udienza e, quindi, contraddire con le parti e interloquire con il Collegio nelle nuove forme previste dalla riforma delle N.I. del 2022. Al contrario, come si vedrà meglio nel prosieguo, gli *amici curiae* «non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza» (art. 6, comma 5, N.I.): la loro interloquazione con la Corte è circoscritta alla presentazione dell'opinione scritta, della lunghezza massima di 25.000 caratteri, ed è improntata alla logica di un «contributo argomentativo-collaborativo-partecipativo»³⁴.

Dal punto di vista dei requisiti di accesso, con riferimento al primo «binario», vale a dire quello predisposto per i terzi, le modifiche – come anticipato – si sono limitate alla trasposizione normativa dell'indirizzo particolarmente rigoroso sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di terzi. Infatti, a partire dalla ord. n. 37/2020, la Corte ha ribadito che, in base al proprio costante orientamento ora consolidato nell'art. 4, comma 3, N.I., per giustificare l'ammissione della richiesta di intervento l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente «deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*».

In questa prima occasione applicativa, la Corte ha ammesso il Consiglio dell'Ordine dei Giornalisti («CNOG») a intervenire in qualità di terzo nel giudizio di costituzionalità relativo alla previsione obbligatoria della pena detentiva per la diffamazione a mezzo stampa, a motivo della competenza disciplinare attribuita all'ente.

D'altronde, i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto necessario puntualizzare che non sarebbe stato invece sufficiente a legittimare l'intervento il richiamo alla posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica o alle funzioni di autogoverno e promozione del miglioramento, aggiornamento e perfezionamento della medesima, né il «generico interesse a “veder eliminata la menomazione di un diritto fondamentale derivante da una norma incostituzionale che si riferisce alla sua ‘sfera di competenza’», in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, che solo può legittimare l'intervento del terzo». E ciò, *anche e soprattutto*, in considerazione «della recente introduzione dell'art. 4-ter [ora art. 6] delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali “portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità” di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*».

³⁴ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., 40.

Con la decisione in parola la Corte ha in primo luogo inteso ribadire che le modifiche dalla stessa introdotte “in veste di legislatore” nel 2020 non hanno determinato una maggiore apertura nei confronti dei “terzi” propriamente intesi. Il criterio di ammissione “codificato” nelle Norme Integrative è quello che si era venuto a consolidare nella giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti, e, invero, sono stati assai pochi gli aspiranti interventori ammessi perché titolari di un «interesse qualificato» e molti, per contro, quelli respinti³⁵ perché portatori: di un interesse «regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»; di un «mero, indiretto e più generale, interesse connesso agli scopi statutari»³⁶, oppure di un interesse «indiretto» o «meramente riflesso all'accoglimento della questione»³⁷, «non [essendo] sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione [della] Corte possa influire»³⁸.

Persiste, inoltre, la chiusura nei confronti della parte di un giudizio impropriamente sospeso in attesa dell'esito dell'incidente di costituzionalità scaturito da altro indipendente giudizio³⁹.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 119/2020, ordd. nn. 202/2020 e 271/2020, sent. n. 278/2020; ord. 10 giugno 2020, allegata a sent. n. 158/2020; ordd. 20 ottobre 2020, allegata a sent. n. 230/2020; 20 ottobre 2020, allegata a sent. n. 234/2020; ord. 3 novembre 2020, allegata a sent. n. 246/2020; ord. n. 24/2021, sent. n. 46/2021, sent. n. 128/2021, ord. n. 191/2021, ord. n. 225/2021, sentt. nn. 236 e 239/2021; ord. 8 giugno 2021, allegata a sent. n. 187/2021; ord. 23 giugno 2021, allegata a sent. n. 180/2021; ord. 22 settembre 2021, allegata a sent. n. 210/2021; ord. 5 ottobre 2021, allegata a sent. n. 218/2021; ord. n. 14/2022, sentt. nn. 31, 171, 263/2022; ord. 23 febbraio 2022, allegata a sent. n. 104/2022; ord. 30 novembre 2022, allegata a sent. n. 14/2023; ord. 30 novembre 2022, allegata a sent. n. 15/2023; sent. n. 35/2023; ord. 4 aprile 2023, allegata a sent. n. 108/2023; ord. 4 aprile 2023, allegata a sent. n. 156/2023; ord. 9 maggio 2023 allegata alla sent. n. 130/2023; ord. emessa all'udienza del 23 gennaio 2024 e allegata alla sent. n. 22/2024; ord. 3 febbraio 2024 allegata alla sent. n. 73/2024.

³⁶ Corte cost., sent. n. 130/2023, punto n. 2.2 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Corte cost., sent. n. 171/2022, punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Corte cost., ord. 30 novembre 2022, allegata alla sent. n. 14/2023.

³⁹ V., anzitutto, Corte cost., ord. n. 202/2020, in cui la Corte, per un verso censura la prassi della “sospensione impropria”, considerando il provvedimento che la dispone «difforme da univoche indicazioni normative», per l'altro precisa che «tale difformità, generando una questione di natura squisitamente endoprocessuale, trova rimedio nei mezzi di impugnazione che consentono alla parte di riattivare il corso del processo erroneamente sospeso e non può ridondare in un titolo di legittimazione di quella stessa parte agli effetti dell'intervento in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso altrove». In dottrina, si sono espressi criticamente M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., 419-421; G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 141-145; G. ZAMPETTI, *Apertura del processo costituzionale e amplia-*

Allo stesso modo, le regole configurate per l'ingresso dei soggetti in discorso nel processo all'art. 4-*bis* (ora art. 5) – frutto, anche in questo caso, della trasposizione normativa di una novella processuale precedentemente introdotta con il provvedimento del Presidente Lattanzi – determinano indubbiamente un maggior rigore dell'*iter* processuale. Se prima gli aspiranti terzi potevano accedere liberamente al fascicolo processuale al fine di predisporre la richiesta di intervento, adesso, per prendere cognizione dell'incartamento, è necessario aver preventivamente superato il vaglio di ammissibilità previsto dalla suddetta disposizione. Si tratta, come è stato condivisibilmente sottolineato, non di un'apertura, ma, piuttosto, di una “razionalizzazione” del processo. Secondo altri, invece, addirittura di una vera e propria “chiusura”⁴⁰.

In seconda battuta, dal punto di vista che maggiormente interessa ai fini della presente indagine⁴¹, la summenzionata ord. n. 37/2020 contiene un'indicazione importante circa il rapporto tra i due istituti di cui si va trattando. Gli enti che intendono partecipare al processo costituzionale in ragione della mera posizione di rappresentanza istituzionale di interessi collettivi o di categoria (come il CNOG) attinenti alla sfera di operatività della norma indubbiata, in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* che ne giustificerebbe l'ingresso in qualità di terzi, possono ora “ripiegare” sull'art. 6 N.I. e far sentire la pro-

mento del contraddittorio incidentale alla luce della riforma delle Norme Integrative, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI, (a cura di) *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme Integrative*, cit., 107-113.

⁴⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, cit., 391. In senso solo parzialmente diverso, la lettura particolarmente rigorosa di L. MADAU, *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale*, cit., 177, il quale ritiene che la portata della modifica (*rectius*, codificazione) in parola non debba essere eccessivamente svalutata, fino a sancirne la sostanziale inutilità. Richiamando Nicolò Zanon (in occasione del *web seminar Invito a corte ma ... “con juicio”*. *Contraddittorio e istruttoria davanti alla Corte costituzionale*”, organizzato dall'Università di Milano il 28 maggio 2020), l'Autore osserva come «la scelta di aver voluto trasformare un orientamento giurisprudenziale, pur consolidato, in disposizione normativa [...] non è mai neutra; essa, infatti, “fotografando” quell'orientamento quale esso si mostra in quel determinato istante, lo cristallizza, a dispetto della sua naturale dinamicità, che avrebbe potuto portare ad una sua evoluzione o superamento nel tempo, con l'agilità della via pretoria. La sua trasformazione in regola scritta, così, esprime la chiara volontà della Corte di stabilizzarlo e renderlo non più superabile (se non per via autonormativa), vincolando maggiormente anche sé stessa nell'attività processuale futura». Si noti, però, che le considerazioni di quest'ultimo Autore sembrano in parte essere state smentite dalla recentissima decisione di ammissione di terzi nel giudizio riferito alla sent. n. 135/2024 (v. *infra*).

⁴¹ In senso analogo, si veda anche: ordinanza dibattimentale 22 settembre, relativo alla sent. n. 210 del 2021.

pria voce attraverso la presentazione di una breve memoria scritta in qualità di *amici curiae*. Si ricava, dunque, implicitamente che il deposito dell'opinione *amicus curiae* costituisce, a tutti gli effetti, una «valvola di sfogo»⁴² per quell'ampio novero di soggetti, per lo più di natura associativa, che pur esponenzialmente incrementato – lo si è visto – nel decennio a ridosso delle modifiche, veniva pressoché costantemente respinto dalla Corte.

La Corte ha, in sostanza, inteso “dirottare” verso una forma più *soft* di partecipazione la maggior parte delle richieste di intervento. È il caso soprattutto delle richieste avanzate da quei soggetti che D'Andrea aveva definito come le “vere parti” del processo costituzionale, ovvero sia egli enti associativi della più varia natura, privi – se non in rarissimi casi che, però, dipendono da una connotazione ulteriore – di quell'«interesse qualificato» richiesto ai i terzi, ma comunque esponenziali di interessi collettivi e diffusi attinenti alla questione di legittimità e utili per la Corte.

Da questo punto di vista, non si può fare a meno di osservare come, pertanto, i “nuovi” *amici* siano, assai spesso, quegli aspiranti terzi⁴³ che, pur costantemente respinti dalla Corte, potevano, prima del biennio 2018/2020, liberamente accedere al fascicolo processuale, nonché partecipare all'udienza pubblica esponendo le ragioni per le quali avrebbero dovuto essere ammessi dal Collegio, ragioni – come si è già avuto modo di rimarcare – molto spesso mescolate alle argomentazioni attinenti al merito delle questioni che erano comunque racchiuse negli atti di intervento depositati.

A quest'ultimo riguardo, emblematica è, tra le altre, la sent. n. 221/2015, in tema di rettificazione anagrafica del sesso. Nella decisione e, segnatamente dal punto n. 5 al punto n. 6.3 del *Ritenuto in fatto*, la Corte si diffonde nel riportare le argomentazioni proposte, tanto in punto di ammissibili-

⁴² Così L. MADAU, *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale*, cit., 173; il quale giustamente rileva come attraverso di essa sono destinate a rientrare nel processo «proprio alcune di quelle categorie che i rigidi parametri dell'interesse qualificato escludono dall'ambito di applicazione dell'intervento».

⁴³ Lo evidenzia anche R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, cit., 46 s. il quale osserva che «dall'entrata in vigore delle nuove N.I., molte sono state le formazioni sociali ed i soggetti istituzionali che hanno utilizzato la possibilità offerta di presentare la loro opinione alla Corte e se andiamo a scorrere l'elenco di coloro che lo hanno fatto troviamo che, in larga parte sono rappresentati dalla stessa categoria di soggetti che finora aveva presentato richiesta di intervento e che aveva ricevuto un giudizio di inammissibilità». Cfr. anche L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella “nuova” udienza pubblica della Corte costituzionale*, cit., 72; G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, 183. R. ROMBOLI, *Ibidem*, afferma poi criticamente che «lo stesso risultato si sarebbe raggiunto qualora la Corte avesse utilizzato una nozione più ampia di interesse qualificato, anche se certamente questo avrebbe comportato riconoscere a tali soggetti la qualità di parte del giudizio costituzionale, con tutto quello che ne sarebbe derivato».

tà dei rispettivi interventi, quanto nel merito, da parte dell'Associazione Radicale Certi Diritti, dell'Osservatorio Nazionale sull'Identità di Genere (ONIG), dalla Fondazione Genere Identità Cultura, dall'Associazione ONLUS MIT – Movimento d'Identità Transessuale e dall'Associazione di Volontariato Libellula, dichiarate inammissibili con ordinanza letta all'udienza pubblica⁴⁴.

In proposito, è stato efficacemente osservato che la riforma *irrobustisce* il processo costituzionale, pur non costituendo affatto «un'apertura a soggetti sconosciuti nel passato, che anzi avevano accesso agli atti e spazio nell'udienza pubblica, sia pure solo ai fini di sostenere l'ammissibilità del loro intervento».

Essa ha piuttosto operato «una vera *razionalizzazione*»⁴⁵ che, da un lato, valorizza i (pochissimi) soggetti ammessi a intervenire, che acquisiscono la qualità di “parte”. In questa prospettiva, non si può peraltro escludere, a differenza di quanto sostenuto da parte della dottrina⁴⁶, uno sviluppo ulteriore della casistica sui “terzi”, come quello recentemente registrato con riguardo al giudizio di costituzionalità in tema di suicidio assistito (sent. n. 135/2024). In questa recentissima pronuncia, la Corte ha ammesso l'intervento proposto da due donne affette da patologie gravi e irreversibili, la cui possibilità di accedere alla suddetta pratica risultava limitata dalle condizioni poste dalla sent. n. 242/2019. Nell'ordinanza allegata alla pronuncia, la Corte ha sottolineato l'importanza di «assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività»⁴⁷, a maggior ragione «in una questione che coinvolge la vita stessa delle intervenienti». Di talché «a prescindere [...] dalla questione se sia possibile per le intervenienti eccepire in altra sede giudiziaria l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., non possono non tenersi presenti le argomentazioni della difesa delle stesse, secondo cui l'evoluzione delle rispettive patologie rischierebbe di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni».

⁴⁴ Come vedremo, pur con una significativa variabilità a seconda della questione e del redattore, almeno nei primi tre anni di applicazione ciò è accaduto molto raramente con riguardo agli stessi soggetti presenti ora in veste di *amici curiae*, rispetto ai quali ci si è più spesso limitati a dare conto dell'ammissione della relativa opinione.

⁴⁵ M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., 124.

⁴⁶ L. MADAU, *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale*, cit., 177.

⁴⁷ Come sottolineato da P. VERONESI, *A primissima lettura: se cambia, come cambia e se può ulteriormente cambiare il “fine vita” in Italia dopo la sentenza n. 135 del 2024*, in *Online First – BLJ*, 25 luglio 2024 e in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal*, 3/2024, 8 s., la indubbia innovatività (ed eccezionalità della decisione) sembra riconnettersi alla necessità di offrire una tutela effettiva ai diritti e alle libertà fondamentali e, quindi, alla «permeabilità della giurisprudenza costituzionale alla “delicatezza” e alla “specificità” dei casi».

Dall'altro, la evocata razionalizzazione «ridimensiona, almeno per quello che riguarda la presenza “scenica”, chi vuole portare un proprio punto di vista, che rimane totalmente estraneo all'udienza e quindi al contraddittorio costituzionale»⁴⁸.

Alla luce di quanto sopra rilevato, si può, dunque, senz'altro condividere che la novella del 2020 abbia costituito una «razionalizzazione» del processo costituzionale. Si ritiene nondimeno che, con specifico riguardo alla previsione dell'istituto degli *amici curiae*, essa abbia realizzato anche: o, più correttamente, che tale razionalizzazione si sia tradotta in un'apertura *formale* della dialettica costituzionale. Molti tra i soggetti che prima tentavano di essere ammessi in qualità di terzi, quasi certi di essere respinti ma altrettanto di essere in qualche modo ascoltati dalla Corte, dispongono, ora, di un canale ufficiale di interlocuzione con la stessa (fermo restando, ovviamente, il rispetto dei criteri previsti dall'art. 6), più *soft* ma non per questo necessariamente superfluo.

Sezione II

GLI AMICI CURIAE

1. I requisiti di tipo “soggettivo” e “oggettivo” per la partecipazione

È nella cornice appena tratteggiata che la nuova figura dell'*amicus curiae* deve essere esaminata al fine di comprendere se e come, attraverso la sua introduzione, abbiano trovato effettiva soddisfazione le molteplici e variegata esigenze emerse nel corso del tempo.

Passando allora a considerare più da vicino il dato normativo, occorre anzitutto rilevare che l'art. 6 stabilisce, al comma 1, che le opinioni *amicus curiae* possono essere presentate da «formazioni sociali senza scopo di lucro» e da «soggetti istituzionali», purché «portatori di interessi collettivi o diffusi» e a condizione che tali interessi siano «attinenti alla questione di costituzionalità».

La prima parte della disposizione fissa requisiti di carattere prevalentemente “soggettivo” – inerenti, cioè, alla natura degli aspiranti “*amici*” – che si risolvono in una perimetrazione piuttosto ampia dei legittimati a partecipare. In questo senso, in dottrina si è parlato di «insiemi vuoti [...] che possono facilmente essere riempiti degli oggetti giuridici più disparati»⁴⁹.

⁴⁸ M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., 125 (corsivi aggiunti). Ma vedi anche EAD., *Introduzione al volume*, cit., 14-15.

⁴⁹ G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 91. Nel

Inoltre, come già riferito nel capitolo precedente, è stato osservato con preoccupazione che l'ampiezza della definizione è tale «da abbracciare entità la cui partecipazione al giudizio costituzionale [...] appare, quantomeno, inopportuna», con particolare riferimento ai partiti politici e ai sindacati, i quali «possono usare la Corte come tribuna, per proseguire, davanti ad essa, polemiche che dovrebbero trovare altrove il proprio spazio fisiologico»⁵⁰. Prima di soffermarci più attentamente sulle distinte classi di «amici», è tuttavia opportuno evidenziare sin da subito che, pur non mancando aspetti problematici correlati a ciascuna delle definizioni riportate, le inquietudini poc'anzi richiamate circa il rischio di un'eccessiva apertura risultano ridimensionate (anche) alla luce della seconda parte dello stesso comma 1, dove – come anticipato – si specifica che sia le formazioni sociali senza scopo di lucro, sia i soggetti istituzionali possono depositare opinioni soltanto se gli interessi collettivi o diffusi di cui sono portatori sono *attinenti alla questione di costituzionalità*. C'è poi da considerare pure la condizione stabilita dal successivo comma 3, relativa all'*utilità* dell'opinione.

1.1. Gli «amici» come «formazioni sociali senza scopo di lucro» e «soggetti istituzionali» ...

Quanto alla categoria delle «formazioni sociali senza scopo di lucro», nelle parole utilizzate dalla disposizione non è difficile scorgere un richiamo evidente e immediato all'art. 2 Cost. Non pare invero eccessivo affermare, in proposito, che il riferimento alle «formazioni sociali» racchiude anzitutto un preminente intento simbolico e finanche promozionale. «Simbolico» perché l'espressione impiegata non può che essere diretta ad ancorare la novella processuale alla «pietra d'angolo»⁵¹ della Costituzione, nonché al principio pluralistico ivi sancito quale «valore fondativo dell'assetto costituzionale e sociale italiano»⁵². «Promozionale» nel senso che, attraverso tale evocazione, la Corte non solo mostra di rispondere a una esigenza di partecipazione sempre più pressante autonomamente maturata nel corpo

medesimo senso si veda anche, *ex multis*, A. D'ATENA, *L'introduzione degli «Amici curiae»*, cit., 491 ss. e A. VUOLO, *L'amicus curiae*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative*, cit., 158.

⁵⁰ A. D'ATENA, *L'introduzione degli «Amici curiae»*, cit., 495.

⁵¹ Formula utilizzata da Giorgio La Pira in una lettera del 24 luglio 1946. Sul punto cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, cit., 62.

⁵² E. ROSSI, commento all'Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 38 ss.

sociale ma, al tempo stesso, conferisce a tale esigenza rilievo costituzionale. In altri termini, come sembrano confermare le parole dell'allora Presidente Cartabia⁵³, la Corte avrebbe inteso incentivare i cittadini a fornire il proprio contributo all'attuazione della Costituzione, per il tramite di quelle aggregazioni di individui che fungono da «tramite fra società e Stato, consentendo la consapevole ed efficiente partecipazione dei singoli alla vita dell'apparato autoritario»⁵⁴.

In quest'ottica, appare allora finanche scontato osservare che, sul versante propriamente definitorio, il rimando a una categoria tanto investigata quanto difficilmente delimitabile⁵⁵ – qual è quella, appunto, delle «formazioni sociali» – disvela l'intento di lasciare aperta la nuova forma processuale alle svariate tipologie organizzative che si affermano nella realtà sociale e legislativa⁵⁶, purché – lo si ripete – non perseguano uno scopo di lucro e «nella misura in cui garantiscano la tutela di

⁵³ Così M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 3 (corsivi aggiunti), la quale riferisce che la Corte «ha disposto alcune modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale».

⁵⁴ C. MORTATI, *La persona lo Stato e le comunità intermedie*, ERI-Edizioni Rai Radiotelevisione Italiana, Torino, 1959, 75.

⁵⁵ La letteratura, non soltanto costituzionalistica, sulla categoria in discorso e sull'ambito della sua applicazione è, come noto, vastissima. Per una efficace panoramica sulle differenti opzioni ricostruttive elaborate nel tempo, si richiama, per tutti, E. ROSSI, commento all'Art. 2, cit., 38 ss. e, ID., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, 111-153. È appena il caso di rammentare che secondo la più nota e affermata impostazione promossa, tra gli altri, proprio da questo Autore, il termine, accompagnato dalla successiva locuzione «ove si svolge la sua personalità», non può che implicare una prospettiva selettiva di carattere teleologico – in aggiunta all'elemento materiale (l'insieme di soggetti-persone fisiche) e a quello psicologico (la volontarietà o perlomeno la consapevolezza degli stessi di farne parte) – per cui la nozione di «formazioni sociali» presupposta dall'art. 2 Cost. è riferibile «soltanto a quelle forme di aggregazione umana che si pongono come scopo (principale o secondario) lo sviluppo della personalità individuale» (corsivi aggiunti). Dove l'espressione evidenziata in corsivo «indica la prospettiva dinamica di una meta da perseguire: sulla base, evidentemente, di un riferimento a valori che, come già accennato, non può essere neutrale» e che nel nostro ordinamento «esiste ed è la Costituzione». Si tratta, ad avviso di questo Autore, dell'unica lettura coerente con il valore positivo che il nostro Costituente ha espressamente riconnesso al pluralismo.

⁵⁶ Cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, cit., 62, per cui «le disposizioni costituzionali che prevedono specificatamente l'una o l'altra formazione intermedia non fanno altro che determinare la loro specifica disciplina giuridica, muovendosi certo nell'ambito dell'opzione di fondo del pluralismo sociale e giuridico che è implicita nell'art. 2 Cost., ma senza né esaurire il novero delle formazioni sociali né tantomeno risolvere con la disciplina di queste formazioni un problema che è molto più generale».

“interessi diffusi” rilevanti costituzionalmente»⁵⁷.

Come confermato anche dall'esperienza maturata nel corso del primo quadriennio di operatività dell'istituto, a rilevare sono indubbiamente gli enti del Terzo settore⁵⁸, soprattutto quelli di natura associativa, ovvero associazioni di tutela e promozione di diritti e di interessi di specifiche comunità, espressione di diverse sensibilità e orientamenti⁵⁹, anche di rilievo internazionale⁶⁰; centri di ricerca universitari e le associazioni scientifiche (quindi: la dottrina)⁶¹; sindacati⁶²; associazioni professiona-

⁵⁷ A. BARBERA, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 111. In senso simile, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, 1159, dove il significato di «formazione sociale» viene ricondotto a «interessi tipici che trovano nella Costituzione i principi regolatori».

⁵⁸ Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore): «Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, *senza scopo di lucro*, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

⁵⁹ Il riferimento corre, solo per citarne alcune tra le più assidue, all'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica a.p.s. (sent. nn. 33/2021 e 135/2024, entrambe relative a giudizi connotati da una significativa affluenza di opinioni amicali, di contenuto differente); all'Associazione radicale Certi Diritti a.p.s. (sent. n. 33/2021); nello stesso giudizio poc'anzi richiamato, come anticipato, sono state invero depositate le opinioni dell'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie-ANFAA, Associazione Amici dei Bambini-Ai.Bi., Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII e Rete Lenford. Avvocatura per i diritti LGBTI a.p.s. (presente anche nei giudizi decisi dalle sent. nn. 32/2021, 79/2022 e 143/2024). Significativa è, poi, la presenza di associazioni volte a promuovere la tutela di minoranze quali i detenuti, come l'Associazione Antigone, l'Associazione Nessuno Tocchi Caino e L'altro diritto ODV – Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità (ord. nn. 97/2021, 122 e 227/2022); nonché i migranti, si pensi all'Associazione per gli Studi Giuridici per l'Immigrazione (sent. n. 67/2022).

⁶⁰ Si veda, ad es., lo *European Council on Refugees and Exiles-ECRE, International Commission of Jurists-ICJ* e l'*Advice on Individual Rights in Europe-AIRE Centre* (sent. n. 63/2022).

⁶¹ Come, ad es., il Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità – *Macrocrimes* (ord. n. 97/21, cit.); l'Accademia di diritto e migrazioni-ADiM (sent. n. 63/2022); il Centro studi Giuridici ExparteCreditoris.it (sent. n. 263/2022); l'Associazione italiana dei professori di diritto penale-AIPDP (sent. n. 66/23) nonché il Centro Studi Rosario Livatino (sent. n. 135/2024).

⁶² V. ad es. l'opinione presentata dalla CGIL nel giudizio deciso dalla sent. n. 183/2022.

li⁶³ o di rappresentanza di categorie economiche⁶⁴.

Senza'altro precluso è invece l'accesso all'istituto da parte delle singole persone fisiche, le quali potranno eventualmente tentare l'ingresso in qualità di terzi, secondo i più rigorosi criteri solidificati nell'art. 4 N.I.⁶⁵.

Venendo ora al significato da attribuire all'espressione «soggetti istituzionali», come è stato prontamente osservato, tocca anche in questo caso fare i conti con la carenza di indici normativi idonei a permettere di delinearne i contorni. In effetti, i molteplici rinvii alla categoria in questione che si riscontrano a livello positivo dimostrano, nella maggior parte dei casi, di darne per presupposta la definizione⁶⁶.

Alla luce di ciò, per rimediare al deficit di determinatezza che si riscontra sul piano letterale, può essere utile adottare un approccio per così dire empirico-induttivo e, dunque, appuntare l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale pregressa in tema di “terzi”.

In questo senso, vale infatti la pena ricordare che, tra i primi e più significativi casi di ammissione di soggetti terzi registrati a partire dagli anni Novanta, figuravano due enti pubblici non economici a base associativa rappresentativi, a livello istituzionale, delle rispettive categorie professionali,

⁶³ UCPI (sent. nn. 260/2020; 278/2020; 117/2021; 66/2023; 84/2024; 135/2024); nonché lo *European Criminal Bar Association* (ord. n. 216/2021 correlata alla successiva sent. n. 177/2023).

⁶⁴ Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare – ASSOFIN, PRI, BANKS, Associazione Banche Private Italiane e Associazione Unione Finanziarie Italiane – UFI (sent. n. 263/2022).

⁶⁵ Critico in proposito A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, 485, ad avviso del quale estendere la possibilità di presentare interventi di opinione non solo ad entità collettive ma «ad ogni soggetto comunque interessato (per motivi ideali o pratici)» «consentirebbe l'accesso, fra l'altro, anche di interessi inerenti a rapporti eguali e paralleli, ma distinti da quello dedotto nel giudizio *a quo*, non interamente coperti dalla possibilità di sollevare distinte questioni con parametri, profili, argomenti nuovi, almeno nell'ipotesi di interesse contrario ad un intervenuto accoglimento. E, in certe questioni, contributi mossi da interessi pur solo ideali possono risultare importanti (come mostra l'esperienza di altri paesi)». *Contra* A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 378.

⁶⁶ Lo osserva L. SALVATO, *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2020, 751-755, il quale nota come ciò sia ulteriormente complicato, per un verso, dalla «nota difficoltà insita nel modo di intendere il sostantivo» da cui deriva l'aggettivo “istituzionale” (v. al riguardo, *ex plurimis*, A. BARDUSCO, voce *Istituzioni nel diritto pubblico*, *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1993); per l'altro, dalla «tendenza, progressivamente divenuta dominante, a stabilire un nuovo equilibrio tra pubblico e privato [...] anche a seguito della diffusione del fenomeno della privatizzazione dell'organizzazione amministrativa e dell'externalizzazione di talune funzioni».

quali la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (“FNOMCeO”) e il Consiglio Nazionale Forense (“CNF”).

Al riguardo, non può essere trascurato come la sent. n. 171/1996 ponesse in rilievo che il CNF «tutela un *interesse pubblicistico*, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un *canale di comunicazione istituzionale*⁶⁷, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione»⁶⁸.

D'altronde, la più recente e già esaminata⁶⁹ ord. n. 37/2020, la prima successiva alla modifica delle N.I., ha ulteriormente precisato che, ai fini dell'ammissione della richiesta di poter intervenire in qualità di terzo da parte, nel caso in questione, del CNOG, non è (più) sufficiente «di per sé» la *rappresentanza istituzionale* valorizzata dalle pronunce più risalenti, né il «generico interesse a veder eliminata la menomazione di un diritto fondamentale derivante da una norma incostituzionale che si riferisce alla sua “sfera di competenza”» (di rilievo pubblicistico). Tanto più, soggiunge la Corte, a seguito dell'introduzione dell'*amicus curiae*. In altre parole, gli enti *istituzionalmente* preposti alla rappresentanza e alla cura di interessi *lato sensu* collettivi, nella specie attinenti all'esercizio di una professione ordinistica, ove non implicati nella questione di costituzionalità secondo i più stringenti criteri di ammissione dei terzi, potranno accedere tramite il nuovo canale di partecipazione, sempre che gli interessi suddetti attengano all'oggetto del giudizio e l'opinione presentata risulti utile.

Gli esempi che è possibile richiamare sono, per vero, molti⁷⁰.

Si pensi, solo per citarne uno, all'ammissione della S.I.A.E., ente pubblico economico a base associativa, ammessa a intervenire nella sent. n. 108/1995 perché «titolare di specifici diritti e competenze, ad essa attribuiti in via esclusiva dalla legge»⁷¹ che la Corte riteneva estendersi alla materia oggetto

⁶⁷ Si rammenta che la nuova legge professionale forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247) ribadisce l'attribuzione «in via esclusiva» al CNF della rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura a livello nazionale, con il conseguente onere di promuovere i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (art. 35, comma 1, lett. a)).

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 171/1996, punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*. È il caso di rammentare nuovamente anche la sent. n. 114/1970, punto n. 2 del *Considerato in diritto*, per cui: «il Consiglio nazionale, a differenza dei singoli Consigli dell'Ordine, svolge, quando è chiamato a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti adottati da detti Consigli, funzione giurisdizionale per la tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell'interesse del gruppo professionale: il che può trovare conferma nella ricorribilità contro le decisioni del Consiglio nazionale alle Sezioni unite della Corte di cassazione».

⁶⁹ V. *supra*, sez. I, par. 1.3.

⁷⁰ V. *amplius* cap. I, sez. I, par. 4.3. V. in questo senso, anche A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, cit., 485-496.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 108/1995, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

del giudizio costituzionale. Di talché, come si è visto, attenta dottrina aveva a suo tempo enucleato, quali requisiti di ammissibilità (dei terzi) elaborati dalla Corte, «la natura pubblicistica della funzione» attinente alla questione di costituzionalità e il «riconoscimento legislativo» della relativa attribuzione⁷².

Ne deriva che, al fine di definire il novero di soggetti suscettibili di essere ricondotti alla seconda categoria (soltanto) evocata dall'art. 6, comma 1, N.I., occorre certamente misurarsi con la nozione «funzionale» e «cangiante»⁷³ di «ente pubblico»⁷⁴.

Quest'ultima, però, non esaurisce il bacino di enti che possono accedere al giudizio costituzionale in qualità di «soggetti istituzionali». Invero, occorre, in questo senso, porre mente alla varietà di enti, di forma pubblica e (sempre più spesso) privata⁷⁵, i quali, in un ordinamento ispirato al principio pluralistico e di sussidiarietà, sono *istituzionalmente* (attraverso, cioè, specifiche previsioni normative) preposti alla cura di interessi *lato sensu* collettivi (intesi come «serie di interessi pubblici concreti»⁷⁶) o ai quali sono comunque riconnesse funzioni di natura tendenzialmente amministrativa.

Si pensi, sotto quest'ultimo profilo, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), non a caso ammessa a partecipare in qualità di *amicus* in due giudizi promossi in via incidentale rispettivamente riferiti alle sent.

⁷² A.M. LECIS COCCO ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale*, cit., 350.

⁷³ Cons. di Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660, che proprio relativamente al CNF evidenzia come si ammetta «ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica». Sul punto, un'utile ricognizione della nozione di «ente pubblico» così come elaborata dalla giurisprudenza è offerta da Cass. civ., Sez. Un., 19 aprile 2021, n. 10244.

⁷⁴ Per la ricognizione di un concetto tanto complesso quanto centrale del diritto pubblico, cfr., *ex plurimis*, F. GOISIS, voce *Ente pubblico*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano 2014, 411.

⁷⁵ Per fare un esempio, ancora una volta riconducibile alla «storia» dell'accesso «interno», (in questo caso negato) al Giudice costituzionale, ci si può riferire agli enti previdenziali (Corte cost., sent. n. 248/1997). In proposito, la giurisprudenza di legittimità ha recentemente confermato (Cass. civ., Sez. Un., 1° aprile 2020, n. 7645) l'appartenenza alla giurisdizione contabile delle controversie relative alla responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM), tenuto conto che tale ente previdenziale, «quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile», «ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori».

⁷⁶ Così A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 86.

nn. 46/2021 e 85/2023, così come alle altre associazioni che compongono il quadro della rappresentanza delle autonomie territoriali⁷⁷. Pur essendo l'ANCI un'associazione riconosciuta di diritto privato, di cui fanno parte i Comuni e le Città metropolitane, nonché eventuali Associazioni e/o Unioni di Comuni, Comuni montani e altri enti di derivazione comunale, alla stessa sono riconosciuti compiti di «natura tendenzialmente amministrativa, svolti su mandato e dietro finanziamento statale, oltre che attribuiti da norme di natura pubblicistica»⁷⁸.

In quest'ottica, è peraltro possibile notare come il concetto di «soggetto istituzionale» e quello di «formazione sociale», non a caso anteposto nella logica di sussidiarietà orizzontale che informa l'ordinamento⁷⁹, si completino vicendevolmente, risultando la linea di demarcazione talora sfumata. Da questo punto di vista ci si è chiesti⁸⁰, per esempio, in quale categoria debbano rientrare le entità private non profit quando siano dotate per legge di una legittimazione primaria a promuovere azioni giudiziarie a tutela degli interessi rappresentati, con riferimento alle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente⁸¹ e a quelle di tutela dei consumatori⁸².

Seguendo questa linea di ragionamento, ma nella prospettiva per così dire inversa, si può affermare che in alcune circostanze il contributo di «soggetti istituzionali» (si può dire inteso in senso stretto) al processo costituzionale, nonostante l'eventuale concorso di aggregazioni della società civile, risulti non soltanto utile, ma anche istituzionalmente opportuno, là dove si tratti, per esem-

⁷⁷ Ad esempio, l'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM), la cui opinione è stata ammessa nel già richiamato giudizio deciso dalla sent. n. 46/2021.

⁷⁸ Ne offre una sintetica ricognizione, anche richiamando alcune significative pronunce costituzionali, Cass. civ., Sez. Un., 19 aprile 2021, n. 10244 (corsivi aggiunti), dov'è stato rilevato che ANCI, «pur titolare di compiti di natura tendenzialmente amministrativa, svolti su mandato e dietro finanziamento statale, oltre che attribuiti da norme di natura pubblicistica, in assenza di un'espressa previsione normativa che la qualifichi "ente pubblico", ai sensi dell'art. 4 della legge n. 70/1975, non può essere annoverata tra le pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, deponendo per la natura di soggetto di diritto privato la forma giuridica prescelta, le previsioni statutarie, la libertà di adesione e recesso degli associati, la funzione di rappresentanza e tutela degli interessi dei comuni associati e di raccordo con il sistema centrale».

⁷⁹ In altre parole, letta anch'essa nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), si può ipotizzare che pure questa modalità di partecipazione (l'*amicus curiae*) miri a favorire, *in primis*, la collaborazione e la rappresentazione di aggregazioni del corpo sociale.

⁸⁰ Cfr. A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, cit., 496.

⁸¹ Artt. 309, 310 del d.lgs. n. 152/2006.

⁸² Il riferimento è ai precedenti artt. 139-140-*bis* del d.lgs. n. 206/2005, oggi abrogati a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 31/2019 che ha introdotto nel c.p.c. il «Titolo VIII-*bis* dei procedimenti collettivi».

pio, di istituzioni di garanzia connotate da un elevato grado di indipendenza e di competenza tecnica, specificatamente preposte al *rafforzamento* della tutela dei diritti in un settore dell'ordinamento di particolare rilievo costituzionale.

Da quest'ultimo punto di vista, un esempio significativo, tratto ancora una volta dalla storia della giustizia costituzionale, è quello offerto dalla partecipazione del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito: "Garante" o "Garante dei detenuti"), istituito nel 2013 al fine di «*rafforzare* la tutela dei diritti delle persone detenute»⁸³. L'opinione del Garante è stata, invero, ammessa nel giudizio di costituzionalità in tema di ergastolo ostativo cui sono riferite le ord. nn. 97/2021, 122 e 227/2022⁸⁴.

Di maggiore rilievo risultano, però, le argomentazioni spese, in punto di ammissibilità, nella richiesta di ammissione (in qualità di terzo e in subordine di *amicus curiae*, figura – quest'ultima, allora non ancora contemplata dal processo costituzionale) presentata⁸⁵ nel precedente giudizio deciso dalla sentenza n. 253/2019, sempre in tema di ergastolo ostativo, su cui torneremo più diffusamente nel capitolo IV, anche relativamente all'inedito parallelismo che offre rispetto al ruolo rivestito dal Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa nel giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo. Per il momento, interessa evidenziare come il Garante avesse in tale sede sostenuto che la propria composizione e le proprie attribuzioni, da un lato, e la natura strutturale della questione, dall'altro, imponevano di considerare come particolarmente qualificato l'interesse a intervenire nel giudizio «nel ruolo di soggetto terzo o, quantomeno, di *amicus curiae*»⁸⁶.

E ciò, a maggior ragione, alla luce del «principio costituzionale di *leale collaborazione che deve informare i rapporti tra le istituzioni di garanzia dell'ordinamento, ciascuna nei rispettivi ambiti di intervento, ma tutte egualmente accomunate nell'assicurare che la pena non costituisca un trattamento contrario al senso di umanità*»⁸⁷.

⁸³ Il riferimento è al d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 (corsivi aggiunti).

⁸⁴ Si veda in argomento, proprio con riferimento all'istituto dell'*amicus curiae*, C. MASCIOTTA, *Il ruolo dell'amicus curiae nella giurisprudenza costituzionale alla luce della prassi applicativa*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative*, cit., 211 ss.

⁸⁵ Atto di intervento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, reperibile nella sezione "Documenti" della pagina web dei Nuovi Seminari Preventivi Ferraresi dedicata alla questione di legittimità costituzionale decisa dalla citata sentenza (*Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti*, www.amicuscuriae.it), par. 8-9.

⁸⁶ Atto di intervento del Garante nazionale, cit., par. 8.

⁸⁷ *Ivi*, par. 9. Quest'ultimo argomento, peraltro, è stato messo in luce anche nel comu-

1.2. ... «portatori di interessi collettivi o diffusi», «attinenti alla questione di costituzionalità»

Come accennato, la seconda parte dell'art. 6 comma 1 N.I. aggiunge che tanto le formazioni sociali senza scopo di lucro, quanto i soggetti istituzionali devono essere «portatori di interessi collettivi o diffusi» «attinenti alla questione di costituzionalità».

Si è visto in proposito nel capitolo II come il tema della tutelabilità giurisdizionale di siffatti interessi, riaffiorato in maniera particolarmente pressante e trasversale a partire dagli anni Settanta, sia penetrato altresì nel dibattito intorno alla possibile apertura del processo costituzionale. Già nel 1974 Pizzorusso definiva invero tale sede processuale la «migliore occasione» per introdurre «qualche forma di tutela degli interessi collettivi, ispirandosi ad esempio al modello offerto dall'*amicus curiae brief*»⁸⁸.

Per operare una sia pur minima ricognizione concettuale delle due distinte categorie a cui l'art. 6 si riferisce, però, può essere utile volgere lo sguardo al considerevole sforzo definitorio profuso in altri ambiti processuali, *in primis*, in quello amministrativo⁸⁹.

1.2.1. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sugli interessi collettivi e diffusi in altri ambiti processuali (cenni)

Le due espressioni sono state inizialmente concepite come sinonimi, in quanto riferibili a fenomeni ritenuti sostanzialmente indistinguibili⁹⁰. In

nicato stampa, pubblicato sul sito dell'ente all'esito dell'inammissibilità dell'intervento: «Nel rispetto della decisione della Corte Costituzionale, che non ha ammesso l'intervento del Garante nazionale, convinto dell'interesse immanente alle questioni che riguardano i parametri costituzionali dell'esecuzione della pena, il Garante nazionale valuterà di tornare a proporre la propria partecipazione in altri giudizi, nell'ottica del dialogo fra le istituzioni dello Stato che informa per legge il proprio mandato e operato».

⁸⁸ A. PIZZORUSSO, *Intervento in AA.VV., Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., 300. Come si è avuto modo di evidenziare *supra* nel cap. II, la prospettiva di aprire un canale di partecipazione a enti c.d. "esponenziali" di interessi non meramente individuali ha progressivamente assunto un rilievo centrale nella definizione di modelli alternativi a quello "chiuso" consolidatosi nella giurisprudenza della Corte. Tali soggetti sono stati addirittura definiti da taluno, le "vere parti" del processo costituzionale.

⁸⁹ Opera una sistematizzazione efficace e particolarmente utile per orientarsi tra le differenti ricostruzioni, R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., 158-182, al quale si rinvia anche per i ricchi riferimenti bibliografici.

⁹⁰ Sul punto si veda, *ex plurimis*, R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 487: «in un primo momento [...] gli interessi superindividuali furono definiti, con fungibilità quasi assoluta, ora come collettivi ora come diffusi (in primo luogo nelle celebrazioni congressuali, in cui la dottrina

occasione del già ricordato Convegno di Pavia, Cappelletti alludeva all'emersione di interessi, quali quelli alla salute e all'ambiente naturale, connotati dal «carattere “diffuso” o “collettivo”, poiché non appartengono ai singoli individui in quanto tali, ma alla collettività»⁹¹.

Da questa posizione per così dire «monista»⁹², si sono discostate, sia pure talora in modo sfumato, molteplici concezioni che hanno ritenuto necessario tracciare una distinzione, al fine di rendere giustiziabili nel processo interessi che, in quanto del tutto inediti per il tempo, soffrivano un *deficit* di tutela.

Nel dibattito è emerso, anzitutto, un criterio di differenziazione di ordine prevalentemente «soggettivo ed organizzatorio»⁹³, in base al quale l'elemento di diversificazione tra le due figure è stato primariamente individuato nel differente livello di aggregazione e di organizzazione del gruppo di persone cui pertiene l'una o l'altra categoria di interessi. Così, si è detto “diffuso” l'interesse «latente nella comunità ma privo di titolare», cioè “adespota” (“senza padrone”, «priv[o] di un [suo] “portatore”»⁹⁴), mentre per “interesse collettivo” si è inteso quello che, «emergendo dallo stato di latenza, si coagula intorno ad un gruppo, anche se spontaneo ed organizzatosi solo in funzione di quell'interesse»⁹⁵. Tra i principali fautori

faceva i conti con un fenomeno relativamente nuovo), per divenire, infine, ora interessi superindividuali ora interessi diffusi della collettività. L'attenzione della dottrina e della giurisprudenza si focalizzava, pertanto, intorno all'obiettivo di individuare congrui fattori di identificazione e di differenziazione, sempre se sussistenti, allo scopo di giuridicizzare (almeno) un certo tipo di interessi onde renderli giustiziabili nel processo amministrativo».

⁹¹ M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., 94. In senso simile, N. TROCKER, che nella corrispondente voce enciclopedica redatta qualche anno più tardi (*Interessi collettivi e diffusi*, cit., 1) impiegava il lemma “interessi diffusi” in senso dichiaratamente lato, per riferirsi a «quegli interessi o situazioni giuridiche che pertengono identicamente ad una pluralità di soggetti più o meno determinata e determinabile, eventualmente unificata più o meno strettamente in una collettività, e che hanno per oggetto beni non suscettibili di appropriazione e godimento esclusivi».

⁹² R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., 158-162.

⁹³ A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, 181.

⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 3^a ed., vol. I, Giuffrè, Milano, 113.

⁹⁵ V. CAIANIELLO, *Introduzione*, in AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, cit., 26. Nello stesso senso, v., *ex multis*, G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Dig. civ.*, IX, Torino, 611, secondo il quale: «[l']interesse collettivo riguarda gruppi organizzati, ai quali, normalmente, il legislatore connette rilevanza: è il caso dell'interesse dell'appartenente ad una associazione, ad un sindacato o ad un partito, ad un ordine professionale. Così non è per l'interesse diffuso, che, in quanto tale è adespota, perché non è qualificato sulla base dei requisiti di appartenenza al gruppo, né trae forza dal gruppo; solo nel gruppo esso però si può individuare, che altrimenti sarebbe stemperato o nell'interesse semplice o confuso con i diritti individuali».

di questa impostazione si annoverava Massimo Severo Giannini, il quale definiva “collettivi” quegli interessi «che hanno come portatore» o «centro di riferimento» un «ente esponenziale di un gruppo *non occasionale*», che non abbia, cioè, «durata effimera o contingente, ossia costituisca una componente sociologicamente individuabile di una collettività territoriale generale, il cui ente esponenziale sia ammissibile in base – sempre – alle norme sull'organizzazione della plurisoggettività dell'ordinamento»⁹⁶.

Un'altra parte della dottrina ha cercato, invece, di mettere in luce elementi di distinzione attinenti alla natura degli interessi in discorso e al loro rapporto con i componenti delle collettività interessate. Da questo punto di vista, è stato precisato che il profilo di differenziazione «non è dato [tanto] dalla organizzazione degli interessi, che può essere presente (ma non necessariamente) anche nel perseguimento degli interessi diffusi, ma dal carattere “corporativo”, in senso proprio, degli interessi medesimi». In altri termini, gli interessi collettivi «sono *interessi di categoria*, necessariamente imputabili ai gruppi o alle associazioni che se ne fanno portatori»⁹⁷; mentre gli interessi diffusi, anche quando intervenga una organizzazione per la loro tutela, «sono e restano *interessi generali*»⁹⁸. A quest'ultimo riguardo, è stato altrove opportunamente sottolineato che, a

⁹⁶ M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., 23. Nella stessa sede, ID., *Intervento*, 354: «il giorno in cui un interesse diffuso trovi un portatore, diventa o collettivo o pubblico, a seconda di come avviene, in termini positivi, la vicenda». In senso analogo R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., 487 ove si definiscono “interessi collettivi” quegli interessi «che hanno il proprio punto di coagulo presso un ente esponenziale di un gruppo non occasionale e quindi fornito di sufficiente forza e consistenza organizzativa, di modo che esso diviene concretamente il centro di imputazione di siffatti interessi superindividuali».

⁹⁷ V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, in *Novissimo Dig. it.*, Appendice, IV, Torino, 1983, 306. V. anche ID., *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi*, in *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività*, cit., 48; F. BRICOLA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi, Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, cit., 134, secondo il quale «[c]on la locuzione “interessi collettivi”, più circoscritta [...], si vuole alludere a quegli interessi che sono propri di categorie, classi o gruppi di soggetti» ed essa «non esprime soltanto un giudizio di relazione tra un gruppo di soggetti e un determinato bene (salute, casa ecc.), ma, soprattutto nel suo momento nascente e finché non si è consolidato in forme partecipative, si presenta come interesse ad un controllo sostanziale sul contenuto e sullo svolgimento di certe posizioni economico-giuridiche». In senso simile, B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 27-28, osservava come la nozione di interesse collettivo «nasc[a] e si svilupp[i] proprio con l'avvento dei sindacati operai, seguito dal correlativo organizzarsi in forme simili delle categorie padronali, e dall'imitazione di tali modelli organizzativi da parte di altri soggetti accomunati da diversi criteri (organizzazioni professionali, ecc.)».

⁹⁸ V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 306.

differenza degli *interessi generali* con cui talvolta possono coincidere per estensione, quelli diffusi «si frammenta[no] in una pluralità di situazioni soggettive facenti capo ai singoli soggetti». È il caso, ad esempio, del bene “salute”, che forma oggetto sia di un fondamentale diritto dell’individuo, sia di un interesse della collettività.

Una sintesi efficace tra le due prospettive sembra quella delineata da un illustre costituzionalista. In un’opera monografica dedicata al tema, Beniamino Caravita rimarcava, in primo luogo, che le «situazioni superindividuali» sono «ben presenti nel complesso della nostra Costituzione», a partire, ovviamente, dall’art. 2 Cost. e, a seguire, da tutte le disposizioni in cui assume specifica rilevanza giuridica il fenomeno aggregativo. Più in generale, «[t]utti i meccanismi istituzionali» devono essere protesi a rendere effettivo l’esercizio della sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione agli «*hommes situées*” e non [ad] anonimi cittadini», «come singoli e nelle formazioni sociali», «facendo in modo che quei limiti non riverberino in un sostanziale offuscamento del principio attraverso uno spossessamento del suo titolare»⁹⁹. Chiarito ciò, egli affermava che l’interesse collettivo è, «in via di prima approssimazione, interesse i cui portatori sono (sia pur astrattamente) *identificabili tramite l’appartenenza ad un gruppo* (ancora entità meramente astratta), il cui dato unificante è costituito da condizioni di *status*, da condizioni lavorative o professionali comuni». In quest’ottica, la nozione presuppone un «criterio di identificazione» dei portatori di tali interessi che li renda «conoscibili *ab externo* e soprattutto *ab interno*, vale a dire tale che ogni soggetto abbia la possibilità di conoscere gli altri portatori»¹⁰⁰. L’interesse diffuso attiene, invece, al singolo (e a tutti i singoli)

⁹⁹ B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 13.

¹⁰⁰ B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 26-27. Vale la pena di aggiungere che accanto alle due categorie in discorso, l’Autore (64-67) ne individuava una terza, che denominava «interessi di serie», i cui portatori non sono «*a priori* identificabili (nemmeno con metodi di astrazione o generalizzazione, ma eventualmente solo attraverso medie statistiche)» e il cui gruppo è «aperto» e «si specific[a] solo nel momento, che può essere anche temporaneo o occasionale, di impatto sui singoli di una determinata attività». Tra questi annoverava, in primo luogo, interessi quali, ad esempio, quelli dei consumatori, dei contribuenti e dei fruitori di servizi resi su base nazionale, tutti «collegabili alla dimensione di massa della produzione dei beni e servizi resi su base nazionale». Solo in parte assimilabili, enucleava, poi, *interessi di serie* «di tipo particolarissimo» che si hanno quando «vengano lesi – da privati o dall’amministrazione» – *a fortiori*, si aggiunge, dalla legge – «alcuni valori *fondamentalissimi* della convivenza associata, o meglio, [...] quando vengano lesi quei valori posti a base della costituzione materiale, quei valori, cioè, in cui si riconosce tutta la collettività nel momento in cui si condensa l’autorità». Rispetto a questo tipo di interessi, osservava peraltro l’Autore che «il testo fondamentale *impone anche la direzione che devono assumere*» che è quella amplissima per cui «l’interesse di tutti è (deve essere) a ché sia vietata qualsiasi “distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni

«in quanto facente parte di una comunità» – che Caravita identificava in base a un prevalente criterio territoriale a motivo della prospettiva di analisi assunta – ove la «comunanza di interessi è imposta da *naturali* condizioni comuni di vita»¹⁰¹. L'interesse diffuso appare, allora, «(non una somma, né una combinazione, bensì) come un *fascio di interessi* naturalmente e necessariamente comuni, privi naturalmente di centro di riferimento unitario» e «comunque anteriori al processo di costituzione di una organizzazione». Di talché, la costituzione di una organizzazione di una formazione sociale che assuma su di sé tali interessi non ne muta la natura, venendo piuttosto a modificare «la caratterizzazione soggettiva che essi assumono: alla necessità della comunanza, si sovrappone un elemento di volontarietà»¹⁰².

Anche in siffatta visione l'elemento organizzativo, per quanto non sufficiente, risulta comunque necessario poiché (pure) l'interesse «diffuso» «per essere tutelabile come tale (e non come interesse individuale) ha bisogno di un «despota»»¹⁰³.

In quest'ultimo senso, sul versante (altrettanto esteso) della giurisprudenza amministrativa, un recente approdo del Consiglio di Stato ha evidenziato che gli «interessi diffusi nella comunità o nella categoria» «vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, *strutturato e rappresentativo*, non li incarna»¹⁰⁴. Secondo il Supremo Consesso amministrativo, legittimati ad agire a tutela degli stessi non sono soltanto gli enti esponenziali all'uopo individuati – si può dire «istituzionalizzati» – da un atto legislativo¹⁰⁵. Simili interventi normativi non devono infatti essere

politiche, di condizioni personali e sociali», a ché non vengano poste in essere attività che possono, sotto qualsiasi forma, essere riconducibili al vietato partito fascista».

¹⁰¹ ID., *Ivi*, 55.

¹⁰² ID., *Ivi*, 57.

¹⁰³ Ancora B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 10. Al riguardo, aggiungeva infatti che il criterio di differenziazione che distingue le due nozioni sulla base del diverso livello di organizzazione «non è mosso da intenzioni «punitive» nei confronti degli «interessi diffusi»: al contrario tenta di ricondurre al termine «interessi collettivi», già di per sé noto – quantomeno per facili assonanze (*id est*, rapporti e contratti collettivi) – e fornito di sufficiente elaborazione, il termine ignoto o meno noto, o comunque nuovo nella concreta dinamica istituzionale, cercando così di strappare per queste nuove situazioni la stessa posizione nell'ordinamento che gli interessi collettivi avevano già ottenuto» (p. 16).

¹⁰⁴ Cons. di Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, con note di richiami di A. TRAVI, in *Foro it.*, 2020, III, 298 ss. In senso conforme, con ulteriori spunti cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 232020, n. 7925. *Contra* v. Cons. Stato, Sez. VI 21 luglio 2016, n. 3303, che aveva invece ridimensionato l'ambito della legittimazione ad agire a favore di una legittimazione esclusivamente tipizzata di tali soggetti.

¹⁰⁵ Il riferimento corre, ad esempio, alla materia ambientale, nell'ambito della quale l'art. 18, comma 5, legge n. 349/1986 stabilisce che le associazioni individuate in base all'articolo 13 possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione

letti, ad avviso del Consiglio di Stato, nella prospettiva di una supposta necessaria «tipizzazione *ex lege*, soggettiva o oggettiva, della legittimazione a ricorrere o delle azioni esperibili», ma quale emersione positiva dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi, in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. delinea per le formazioni sociali, «oltre che con la più attenta ed evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost»¹⁰⁶. Si ribadisce, per questa via, l'impostazione in base alla quale la legittimazione a ricorrere può essere riconosciuta anche all'ente associativo esponenziale che dimostri la sussistenza dei tre requisiti fissati nella pluriennale elaborazione giurisprudenziale concernenti l'*effettiva rappresentatività* dell'ente, la *finalità statutaria*¹⁰⁷ e la *stabilità e non occasionalità* (in taluni casi collegamento con il territorio)¹⁰⁸. A queste condizioni è stata poi affiancata quella dell'*omogeneità*, per cui è indispensabile che «l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione [...], che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio». Siffatto presupposto si intende riferito alla comunità o alla categoria rappresentata e la sua sussistenza può essere esclusa se «può ragionevolmente ipotizzarsi che

amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. Si richiamano, in proposito, le osservazioni di A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, cit., 486.

¹⁰⁶ Cons. di Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, cit., punti 5.2.2 e 5.2.3, *Diritto*. Cfr. a commento, tra gli altri, S. FRANCA, *Il "doppio binario" di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2020, 1029.

¹⁰⁷ Nel senso che la questione dibattuta deve attenere «in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione» e la produzione degli effetti del provvedimento controverso deve consistere in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati (così, Cons. di Stato, Sez. V, 23 agosto 2020, n. 7925).

¹⁰⁸ A questo riguardo, con riferimento, per esempio, alle associazioni ambientaliste, è stato chiarito che devono sussistere tre presupposti: «gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa» (*ex plurimis*, Cons. di Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885; 5 settembre 2016, n. 3805; Sez. V, 2 febbraio 2014, n. 4928; Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; Sez. III, 28 novembre 2013, n. 5691, *ibid.*, n. 498). Così l'ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria (Cons. Stato, Sez. IV, 23 ottobre 2019, n. 7208: «effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, [...] esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come compito istituzionale dell'associazione, e [...] rispondenza del paventato pregiudizio agli interessi giuridici protetti posti al centro principale dell'attività dell'associazione»).

nell'ambito della categoria rappresentata, vi possano essere risparmiatori [un gruppo di individui] presso i quali è diffuso un interesse opposto»¹⁰⁹.

Preziose indicazioni provengono poi dal diritto processuale penale e, segnatamente, dalla disciplina prevista dagli artt. 91-95 c.p.p. Come noto, tali disposizioni segnano l'ingresso nel codice di rito di un soggetto fino al 1988 del tutto sconosciuto, ossia l'ente o l'associazione rappresentativi di interessi lesi dal reato.

Nella prospettiva del presente studio, si tratta di una figura di particolare interesse, se solo si considera che l'obiettivo avuto di mira dai *conditores* era quello di delineare un «sistema a doppio binario», prevedendosi, da un lato, la facoltà di esercitare l'azione civile risarcitoria nel processo penale per coloro (anche enti collettivi) che abbiano subito un danno immediato e diretto dal reato; dall'altro, la possibilità di partecipare al processo per gli «aggregati associativi» in possesso dei requisiti di legge, i quali, diversamente dai primi, acquistano la «legittimazione a svolgere un intervento adesivo rispetto alla iniziativa del pubblico ministero, senza assumere la qualità di parte, ma con una finalità di natura penale, a supporto della proiezione punitiva della azione della pubblica accusa»¹¹⁰.

Agli enti che si affacciano sul proscenio dell'accertamento penale attraverso questo canale sono riconosciuti i diritti e le prerogative attribuiti alla persona offesa, segnatamente la possibilità di presentare memorie e quella di indicare elementi di prova¹¹¹.

Pur ravvisandosi, dunque, un «affievolimento dei diritti e delle facoltà processuali riconosciute a tali soggetti rispetto a quelli attribuiti alle “vere” parti del procedimento», la necessità di delimitare il rischio di una proliferazione di coloro che possono assumere una posizione «potenzialmente – ma necessariamente – antagonist[a] rispetto all'imputato»¹¹², ha imposto una puntuale delimitazione del perimetro di legittimazione soggettiva, anzitutto sul piano positivo. Invero, la disciplina codicistica stabilisce quattro requisiti che si sostanziano nell'assenza di scopo di lucro, nel riconoscimento in forza di legge della finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, nell'an-

¹⁰⁹ Cons. di Stato, Ad. plen., sent. 20 febbraio 2020, n. 6, cit., punti 5.2.2 e 5.2.3, *Diritto* (corsivi aggiunti).

¹¹⁰ E. AMODIO, *Gli enti collettivi con la maschera della parte civile: verso l'abbandono di una finzione?*, in *Cass. pen.*, 2021, 1460 ss.

¹¹¹ Sul punto F. DELLA CASA, G.P. VOENA, *Soggetti*, in M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 10^a ed., 2020, 116 s. evidenziano che «nonostante la perentoria equiparazione operata dall'art. 91, la coincidenza tra la persona offesa e la sua eventuale appendice» è «fuori discussione» solo con riferimento alla facoltà di presentare memorie e di indicare elementi di prova.

¹¹² Cass. pen., Sez. II, 27 settembre 2016, n. 43494.

teriorità di tale riconoscimento rispetto alla commissione del fatto (quale ulteriore requisito di affidabilità oggettiva dell'ente) e, infine, nel consenso costante della persona offesa.

Dal canto suo, la giurisprudenza ha evidenziato che «la rappresentatività dell'ente deve essere valutata in *stretta e specifica aderenza* con la struttura e natura dei reati presi in considerazione, giacché qualsiasi generico riferimento a fatti criminosi o a beni giuridici privi di un loro solido aggancio alla struttura e alla dinamica delle fattispecie incriminatrici renderebbe del tutto vago il concetto di “rappresentatività” e finirebbe per fare dell'ente un rappresentante “innominato” di qualsiasi tipo di interesse collettivo»¹¹³.

1.2.2. La «rappresentazione» degli interessi collettivi e diffusi nel processo costituzionale attraverso le formazioni sociali e i soggetti istituzionali

Il quadro dogmatico concettuale che si ricava dall'osservazione di altre esperienze processuali può – con i dovuti aggiustamenti di contesto – senz'altro rivelarsi d'ausilio nell'interpretazione dell'art. 6 comma 1 N.I. Invero, come è stato più volte evidenziato, l'*amicus curiae* fa ingresso nel processo costituzionale attraverso un'«opinione» diretta ad offrire al giudice costituzionale nuovi «argomenti» utili per decidere la questione, la cui valenza (anche) *partecipativo-rappresentativa* non è immediatamente correlata all'esigenza di garantirne il diritto di difesa. Al riguardo, è stato opportunamente sottolineato come l'accesso di enti esponenziali di interessi *lato sensu* collettivi sia funzionale a una «rappresentazione integrale» degli interessi implicati nel giudizio sulle leggi e, quindi, che «*les formation sociales engages dans la défense d'un intérêt peuvent être considérées comme représentatives dans la mesure où elles permettent “de rendre présent” un intérêt dans le débat public et dans le débat contradictoire, lorsqu'elles sont admises à y participer*»¹¹⁴.

Tanto chiarito, preme rilevare, in primo luogo, che il riferimento alle due “categorie” che vanno sotto la denominazione di “interessi collettivi” e di “interessi diffusi” – la cui difficile distinzione è stata comunque sempre orientata da esigenze di tutelabilità di nuovi bisogni della collettività – vale anzitutto a chiarire, come è stato in parte già evidenziato, che il nuovo canale di accesso al giudizio costituzionale è “aperto” non soltanto a quei soggetti, per lo più qualificabili come “istituzionali”, rappresentativi di categorie professionali o comunque settoriali, ammessi in qualità di terzi secondo il

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 27: «elles sont aussi représentatives, dans la mesure où elles expriment “la dialectique absence/présence typique de la représentation”» (p. 338).

risalente orientamento inaugurato agli inizi degli anni Novanta. In effetti, a rilevare sono pure tutti quei soggetti, formazioni sociali o soggetti istituzionali, in grado di «rendere presenti»¹¹⁵ dinanzi al giudice costituzionale «gli interessi diffusi [che] attengono a beni rispetto ai quali la Costituzione, in una visione democratica, ha voluto esplicitamente o implicitamente configurare diritti da parte dei singoli cittadini i quali, quando agiscono operano come portatori di un “interesse della collettività”»¹¹⁶, nonché quegli interessi attinenti a «valori fondamentali della convivenza associata», che vengono in considerazione allorché l'atto normativo impatti o comunque implichi «valori posti a base della costituzione materiale»¹¹⁷.

Per valutare gli elementi della “rappresentatività” dell'ente e dell'“attinenza” degli interessi alla questione di costituzionalità, è il caso di anticipare come dalla prassi emerga che, in capo agli aspiranti *amici curiae*, sorge l'onere di allegare produzioni documentali idonee a evidenziare gli elementi soggettivi previsti dalla Norma Integrativa. In questo senso, nella sent. n. 33/2021, la Corte ha infatti chiarito che l'esclusione dell'opinione presentata dalla associazione “Rete Italiana contro l'Utero in Affitto” è stata motivata dal «difetto di allegazioni e produzioni documentali atte a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dal comma 1 del richiamato art. 4-ter»¹¹⁸.

È dunque principalmente sulla base della documentazione allegata che il profilo dell'«attinenza» sarà apprezzato, secondo una verifica caso per caso.

A proposito di siffatta valutazione, c'è da rilevare che, ad oggi, la Corte ne ha reso manifesta l'applicazione, in negativo, soltanto in un caso, peraltro relativo ad un giudizio in via principale, riferito alla sentenza n. 217/2022. Nella decisione, avente ad oggetto una legge regionale veneta in materia di irregolarità edilizie degli immobili, si precisa, invero, che non è stata ammessa l'opinione presentata dall'Associazione culturale «La Macinella», «in quanto l'associazione, a quanto emerge dallo statuto allegato agli atti, persegue scopi essenzialmente culturali, per lo più relativi all'ambito musicale» e «non può pertanto dirsi portatrice di interessi attinenti alle odierne questioni di legittimità costituzionale, sicché non può offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso»¹¹⁹.

Dalla giurisprudenza costituzionale, è possibile ravvisare, poi, un ulte-

¹¹⁵ EAD, *Ibidem*.

¹¹⁶ F. BRICOLA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale*, cit., 133.

¹¹⁷ B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 67.

¹¹⁸ Corte cost., sent. n. 33/2021, punto n. 5 del *Ritenuto in fatto*. Su tale pronuncia si tornerà *infra* par. 2.4.

¹¹⁹ Corte cost., sent. n. 217/2022.

riore criterio di selezione che pare essere stato preso in prestito proprio dalla giurisprudenza amministrativa sopra ricordata. Il riferimento corre alla pronuncia n. 3/2021, resa – anche in questa ipotesi – nell’ambito di un giudizio in via principale.

Nello specifico, il caso riguardava il tema dell’inquinamento acustico e, in particolare, una normativa regionale relativa alle emissioni sonore del circuito automobilistico e motociclistico del Mugello situato nel Comune di Scarperia e San Piero.

L’art. 3 legge reg. Toscana n. 2/2020 ha introdotto, nella l.r. n. 48/2004, l’art. 8-*bis* (rubricato «Disciplina del circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero»), relativo alla convenzione da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero e il soggetto gestore dell’autodromo, al fine di stabilire, tra l’altro, le misure finalizzate a implementare il sistema di monitoraggio acustico e a fissare le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente¹²⁰. Il ricorrente ne lamentava l’incompatibilità costituzionale sotto plurimi profili, concernenti la competenza esclusiva statale in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.); e quella concorrente della salute, con specifico riferimento alla normativa statale in materia di inquinamento acustico¹²¹.

Nel giudizio, sono state ammesse le opinioni *amicus curiae* presentate 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», le quali, come chiarito dalla Corte, «hanno tutte svolto argomenti, di identico tenore, a sostegno della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate».

Non è stata invece ammessa l’opinione presentata dal Comune di Scarperia e San Piero, perché – così si esprimono i giudici di Palazzo della Consulta – l’ente «non può essere considerato soggetto portatore di interessi *omogenei* – collettivi o diffusi – attinenti alla questione di costituzionalità»¹²².

Ecco che il Giudice costituzionale ha fatto verosimilmente applicazione

¹²⁰ La sentenza è annotata da 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 *Riv. AIC*, 3/2021, 232 ss.

¹²¹ Segnatamente, la legge quadro sull’inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447 e lo specifico regolamento sulle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche (d.P.R. 3 aprile 2001, n. 304).

¹²² Corte cost., sent. n. 3/2021, punto n. 4 del *Ritenuto in fatto* (corsivi aggiunti).

del criterio elaborato dalla giurisprudenza amministrativa evidenziato nel paragrafo precedente.

Al netto delle specificità del caso concreto e della circostanza che si è trattato di un giudizio in via principale¹²³, non può escludersi che il requisito dell'“omogeneità” possa, in futuro, essere impiegato dalla Corte per arginare ulteriormente il flusso degli aspiranti interlocutori anche nel giudizio in via incidentale.

In questo senso, riflettendo sul ruolo particolarmente discusso da riconoscersi ai partiti politici, se è indubbio che essi siano formazioni sociali senza scopo di lucro, appare tuttavia difficile sostenere che possano partecipare in modo utile a qualsivoglia questione di legittimità costituzionale, solo perché concernente uno o più segmenti della pluralità di «*interessi sociali di ordine generale*»¹²⁴ che il partito compone e sintetizza attraverso l'elaborazione del proprio orientamento politico¹²⁵.

1.3. L'utilità dell'opinione

L'art. 6 contiene, infine, un ulteriore “filtro”, incastonato nel comma 3: infatti, l'opinione scritta è da ritenersi ammissibile nella misura in cui offre «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche» – si noti bene – «in ragione della complessità del medesimo» (comma 3).

A ben vedere, ancor prima che al merito dell'opinione, il carattere dell'utilità è correlato alla perimetrazione soggettiva dello strumento. Del resto, come evidenziato nella già richiamata sent. n. 217/2022, se l'ente non è

¹²³ Sul tema dell'accesso degli enti locali al giudizio in via principale, in particolare attraverso l'*amicus curiae*, v. ex plurimis C. NAPOLI, *Il contributo argomentativo-collaborativo dell'intervento del terzo e l'“evoluzione” del giudizio in via incidentale*, cit., 416. Recentemente: F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., 328, al quale appare, invece, una «soluzione “di ripiego”».

¹²⁴ S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, 4^a ed., Utet giuridica, Torino, 2000, consultato in *Leggi d'Italia*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, 13 (corsivi aggiunti). Sul punto, v. anche G. BATTAGLIA, *Il nuovo istituto dell'amicus curiae*, in AA.VV., *La riforma delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvata l'8 gennaio 2020*, in *Il Foro it.*, 2020, V, 388-394.

¹²⁵ Si veda, in proposito, L. MADAU, *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale*, cit., 181, nota n. 71, il quale osserva che assai difficilmente i partiti potrebbero essere considerati rappresentativi di interessi (collettivi o diffusi) di carattere “omogeneo”, salvo il caso, forse, «di questioni di l.c. specifiche: per esempio, quelle aventi ad oggetto aspetti della disciplina legislativa dei partiti stessi. In casi del genere, infatti, il partito potrebbe effettivamente essere legittimato in rappresentanza dell'interesse specifico e omogeneo dei propri iscritti in quanto tali, cioè in quanto facenti parte di un partito».

portatore di interessi *attinenti* alla questione di legittimità costituzionale, è da escludersi che possa offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso¹²⁶.

In questo senso, nella relazione presidenziale del 2019 si afferma efficacemente che gli “amici” potranno fornire alla Corte *elementi utili* «derivanti dalla loro *esperienza “sul campo”*»¹²⁷. Detto altrimenti, l'utilità di ascoltare la loro “voce” deve essere apprezzata alla luce delle attività che essi svolgono concretamente nella specifica sfera di operatività in cui “*vive*” la norma indubbiata, cosicché l'opinione possa rivelarsi effettivamente utile, anzitutto per portare all'attenzione della Corte «*aspetti pratici* della [sua] applicazione»¹²⁸.

Tra i molti esempi, vale la pena citare le dichiarazioni e i verbali allegati da alcune federazioni sportive intervenute in qualità di *amici* nel giudizio relativo alla sent. n. 184/2023¹²⁹. Le opinioni e, soprattutto, i relativi allegati, erano diretti a puntare i riflettori su alcuni effetti per così dire “collaterali” del divieto di ricoprire cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive per più di tre mandati.

Ma si pensi anche, con riguardo al giudizio sul c.d. “ergastolo ostativo” di cui alle ord. nn. 97/2021, 122 e 227/2022, ai dati statistici ufficiali forniti dal Garante dei detenuti diretti a evidenziare la «natura sistemica e tutt'altro che marginale della questione»¹³⁰. Sempre con riferimento al medesimo giudizio, può essere altresì richiamata l'analisi statistica proposta dall'associazione Nessuno Tocchi Caino, volta a dimostrare l'inattendibilità della presunzione secondo cui i condannati all'ergastolo non collaboranti sono soggetti da continuare a ritenersi pericolosi anche quando sia trascorso un lasso di tempo considerevole dall'inizio della esecuzione della pena¹³¹.

Oppure, ancora, si può citare il rapporto ISTAT 2021 allegato all'opinione *amicus curiae* della CGIL, presentata e ammessa con riguardo al giudizio deciso dalla sent. n. 183/2022, sull'indennità prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 23/2015 (c.d. *Jobs Act*) per i licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese. L'illustrazione del rapporto è funzionale nello sviluppo argomentativo dell'opinione per evidenziare come il numero di occupati non sia

¹²⁶ Corte cost., sent. n. 217/2022.

¹²⁷ M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit. 4.

¹²⁸ M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit. 4 (corsivi aggiunti).

¹²⁹ Su cui si tornerà più ampiamente in seguito, v. *infra* par. 4.1.

¹³⁰ Opinione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ammessa con decreto presidenziale del 15 febbraio 2021, disponibile, al pari delle altre opinioni ammesse nel caso di specie, sul sito appositamente dedicato alla questione: *Amicus curiae. Nuovi seminari preventivi ferraresi* (<https://amicuscuriae.it/seminario-2020/>).

¹³¹ Opinione dell'associazione Nessuno Tocchi Caino (NTC), v. nota precedente.

indicativo della effettiva capacità economica dell'impresa¹³².

L'“interpretazione autentica” – si passi il termine – fornita dalla Corte a ridosso delle modifiche, che pare appuntarsi soprattutto sulla dimensione concreta della questione di costituzionalità, non deve comunque fuorviare. Alla luce del quadro che si è sin qui tracciato, parimenti “utili”, per i giudici di Palazzo della Consulta, si riveleranno le argomentazioni giuridiche, in grado di arricchire (o eventualmente, di avvalorare o confutare) le prospettazioni (i motivi e gli argomenti) del giudice *a quo*¹³³; a maggior ragione dinanzi alla crescente complessità dell'ordinamento o, più correttamente, degli ordinamenti giuridici. D'altronde, come è stato opportunamente rimarcato, la congiunzione “e” («elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso») può essere letta in termini alternativi¹³⁴: in questo senso, quella offerta al giudice delle leggi deve essere una prospettiva qualificata, sia pure *inevitabilmente orientata dalla sensibilità ideologica*¹³⁵ di chi la esprime, in grado di aggiungere nuovi tasselli utili a tracciare il contesto non soltanto fattuale, ma anche giuridico in cui si inserisce la questione.

2. *L'ammissione delle opinioni e le formalità prescritte*

2.1. *Il termine per la presentazione*

Spostando l'attenzione dai requisiti di ammissibilità di carattere sostanziale a quelli per così dire “formali”, il primo aspetto con cui misurarci è senz'altro quello del termine per la presentazione dell'opinione.

¹³² A questo proposito, così come con riferimento alle opinioni di cui alla sent. n. 184/2023, poc'anzi citata, si desidera ringraziare sentitamente l'Ufficio di Presidenza della Corte costituzionale e il Servizio di Cancelleria, per la possibilità concessa all'Autrice di prendere visione di alcune *opiniones* depositate e ammesse in giudizi incidentali ritenuti di particolare interesse per la trattazione, che non è stato possibile reperire in via autonoma.

¹³³ Sul rilievo degli argomenti in grado «avvalorare maggiormente il dubbio di costituzionalità», facendo riferimento «ad operazioni logiche, culturali, a dati desumibili da proposte di riforma della normativa impugnata, agli indirizzi del consiglio d'Europa o del parlamento europeo» v. anche E. CATELANI, *L'ordinanza di remissione del giudice a quo nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Foro it.*, 1997, V, 202 ss. ed EAD., *La determinazione della “questione di legittimità costituzionale” nel giudizio incidentale*, cit., 327-328.

¹³⁴ A. VUOLO, *L'amicus curiae*, cit., 173.

¹³⁵ A. RUGGERI, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, cit., 392. Non è un caso, sottolinea A. VUOLO, *L'amicus curiae*, cit., che sia stato impiegato il lemma “opinione”.

In questo senso, dalla lettura del comma 1 dell'art. 6 N.I. si apprende, anzitutto, che siffatto termine è di venti giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale, venendo dunque a coincidere con quelli previsti per la costituzione delle parti e per la presentazione delle richieste di intervento. Inoltre, (pure) il termine in questione è perentorio, come è stato evidenziato fin dalle prime applicazioni giurisprudenziali¹³⁶ e ora chiaramente specificato dalla disposizione¹³⁷.

Ebbene, non v'è dubbio che si tratti di un lasso temporale piuttosto breve, considerato che, almeno in teoria, abbraccia necessariamente il momento della conoscenza della pendenza della questione, quello della decisione di presentare l'opinione e quello della predisposizione dell'atto. Tale rilievo – che, peraltro, riguarda anche gli aspiranti terzi con risvolti ancor più problematici, posto che la brevità del termine può incidere sul loro diritto di difesa – ci induce a ritenere che, come è stato osservato¹³⁸, risultano favoriti quei soggetti che presentano una struttura maggiormente articolata, in grado di condurre con continuità e perizia un'azione di monitoraggio delle questioni che arrivano alla Corte e di conseguente *advocacy*; o, comunque, quegli enti già indirettamente coinvolti nel giudizio *a quo*, perché, ad esempio, hanno supportato la parte nell'ambito di una più ampia strategia giudiziaria oppure perché, più semplicemente, l'avvocato della parte che intende costituirsi nel processo costituzionale è o è stato a vario titolo implicato nella compagine sociale dell'associazione che presenta l'opinione o è in contatto con essa. Si pensi all'UCPI, il cui bacino di iscritti e la relativa ramificazione territoriale possono naturalmente agevolare un sistema di "allerta" e di rilevazione delle questioni sollevate. In questo senso, non è infrequente notare, peraltro, una fisiologica "commistione" o, per così dire, una "bilocazione" di professionisti e di ruoli. È quanto occorso, ad esempio, con riferimento alla questione decisa dalla sent. n. 84/2024 sulla detenzione domiciliare sostitutiva introdotta dalla riforma Cartabia del processo penale, in cui l'avvocato della parte costituita nel processo costituzionale è, come lo stesso osserva nel corso dell'udienza pubblica del 10 aprile, da tempo attivamente e strutturalmente coinvolto nelle attività dell'UCPI, le quali hanno appunto

¹³⁶ A questo riguardo, è possibile segnalare, tra le altre, le seguenti pronunce: ord. n. 132/2020, punti nn. 1.8 e 2.4 del *Ritenuto in fatto* e sent. n. 44/2021, punto n. 3 del *Ritenuto in fatto*, in cui si dà atto della presentazione fuori termine di alcune *opiniones* per l'effetto inammissibili.

¹³⁷ La modifica del 2021 ha esplicitato nelle Norme Integrative la natura perentoria dei termini per la costituzione delle parti e per gli interventi, già chiarita da costante giurisprudenza (E. MALFATTI, S. PANIZZA, R.ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 112), così come quello per il deposito delle *opiniones*.

¹³⁸ V. tra gli altri, L. SALVATO, *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione*, cit., 748.

presentato un'opinione. Ma si veda, sempre a titolo di esempio, con riguardo alla questione decisa dalla sent. n. 67/2022 in materia di assegni per il nucleo familiare per i cittadini di Paesi terzi, il legame storico tra l'avvocato della parte costituita e l'*amicus curiae*, in questo caso l'Associazione per gli Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI).

Il riflesso che la tempistica indicata può avere sulla naturale selezione degli *amici* non pare, però, debba connotarsi in termini necessariamente negativi, se si considera la maggiore “diligenza” e strutturazione degli enti aspiranti *amici* può verosimilmente – seppur non necessariamente – tradursi in una maggiore esperienza degli stessi e, dunque, in una maggiore utilità dell'opinione. Da questo punto di vista, sarà semmai onere della Corte evitare che le possibili sovrapposizioni testé indicate possano determinare una superfluità o una eccessiva ridondanza di argomentazioni tra parti e *amici*.

2.2. *Le modalità di trasmissione*

Sempre in tema di requisiti formali che l'opinione deve rispettare, il più volte menzionato art. 6 comma 1 N.I. aggiunge che la presentazione deve avere luogo «in modalità telematica», vale a dire, come specificato al successivo comma 2, «per posta elettronica alla cancelleria della Corte».

Pertanto, gli *amici*, che – come detto – restano estranei al contraddittorio e non possono accedere al fascicolo processuale, non depositano l'opinione tramite la piattaforma *e-cost*. Più in particolare, nella sezione del sito intitolata «processo costituzionale» si chiarisce che «le opinioni *amici curiae*, anche per i giudizi introdotti dal 3 dicembre 2021, sono trasmesse alla Corte costituzionale utilizzando esclusivamente gli indirizzi di posta elettronica» – si noti bene – anche non certificata ivi indicati.

È appena il caso di osservare che tale indicazione o, comunque, indicazioni più precise, potrebbero più opportunamente essere trasfuse all'interno del decreto presidenziale che disciplina il processo telematico che, invece, non menziona affatto gli *amici curiae*, neppure per specificare che le opinioni depositate e ammesse saranno riversate sulla piattaforma per consentire alle parti di prenderne visione (art. XIII relativo agli «Atti di causa»).

2.3. *La lingua processuale*

Quanto, poi, alla lingua dell'opinione, in assenza di un'indicazione specifica, è stata la Corte costituzionale a farsi carico di puntualizzare che l'unico idioma ammesso è l'italiano.

Nello specifico, nell'ord. n. 216/2021, in tema di mandato d'arresto

europeo, si è dato atto che l'opinione *amicus curiae* dell'organizzazione non governativa anglosassone *Fair Trials* non è stata ammessa «in quanto redatta in lingua diversa dall'italiano, che è lingua processuale nei giudizi innanzi a questa Corte»¹³⁹.

Questa posizione risulta però criticabile sotto un duplice profilo.

In primo luogo, una maggiore elasticità appare funzionale a incentivare la partecipazione di quei soggetti, la cui presenza nel processo costituzionale potrebbe risultare particolarmente proficua nell'ottica della tutela multilivello dei diritti su cui torneremo nell'ultimo capitolo. In questa prospettiva, l'impiego di una lingua straniera (ad esempio inglese e francese) potrebbe risultare giustificata alla luce dell'utilità complessiva dell'opinione.

In secondo luogo, soprattutto là dove il contributo processuale degli *amici* sia considerato in un'ottica prevalentemente collaborativo-informativa, vale la pena di osservare che il giudice di legittimità ha recentemente ribadito, con riferimento ovviamente al processo civile, che il principio della obbligatorietà della lingua italiana, previsto dall'articolo 122 c.p.c., «si riferisce agli atti processuali in senso stretto e non ai documenti offerti dalle parti», con la conseguenza che «qualora siffatti documenti siano redatti in lingua straniera, il giudice, ai sensi dell'articolo 123 del c.p.c., ha la facoltà, e non l'obbligo, di procedere alla nomina di un traduttore, della quale può farsi a meno allorché le medesime parti siano concordi sul significato delle espressioni contenute nel documento prodotto ovvero esso sia accompagnato da una traduzione che, allegata dalla parte e ritenuta idonea dal giudice, non sia stata oggetto di specifiche contestazioni della parte avversa»¹⁴⁰.

A quest'ultimo riguardo, si può ipotizzare che la Corte, con uno sforzo minimale, potrebbe implementare un servizio di traduzione appositamente dedicato.

2.4. I limiti dimensionali

Il comma 2 aggiunge, infine, che l'opinione non deve superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi.

Orbene, al netto dello scarto dovuto alle opzioni di formattazione, non si può fare a meno di rilevare che si tratta di poco più di una decina di pagine¹⁴¹.

¹³⁹ Ord. n. 216/2021, punto n. 4 del *Ritenuto in fatto* e analogamente sent. n. 177/2023, punto n. 4 del *Ritenuto in fatto*, che ha definito il giudizio. È peraltro interessante osservare che, come evidenziato dal giudice relatore nel corso dell'udienza del 22 luglio 2021, il testo tradotto dell'opinione è stato poi riportato in calce all'atto di costituzione della parte.

¹⁴⁰ Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 24980.

¹⁴¹ Cfr. G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione*

A tale proposito, è stato allora osservato che un così circoscritto numero di battute non risulta idoneo a consentire un adeguato sviluppo delle argomentazioni, specie là dove vengano in gioco profili di particolare complessità, anche in considerazione del novero di strumenti di approfondimento cui la Corte può attingere, come, ad esempio, il Servizio studi e la preziosa e costante collaborazione degli assistenti di studio¹⁴².

In questo senso, si è sostenuto che, nello spazio previsto dalla disposizione, gli «amici» possono esporre la propria posizione, al più, «in forma di manifesto» «da affiggere più nello spazio pubblico esterno che nell'aula d'udienza del Palazzo della Consulta»¹⁴³, risultando così preponderante la valenza «politica» dello strumento. Detto altrimenti, secondo questa posizione, la nuova forma di partecipazione sarebbe, per un verso, sostanzialmente superflua ai fini dell'arricchimento del patrimonio informativo della Corte¹⁴⁴, per l'altro utile unicamente nella prospettiva di chi, attraverso il deposito dell'opinione, utilizza il proscenio di Palazzo della Consulta per conferire maggiore visibilità alla propria attività di *advocacy*, quale che ne sia la natura, e agli interessi promossi.

Senonché, non si può fare a meno di osservare che il rispetto del limite dimensionale richiesto dall'art. 6 N.I. non appare del tutto fuori luogo, allineandosi all'importanza progressivamente assegnata a livello ordinamentale al canone della sinteticità degli atti processuali¹⁴⁵, che nel tempo

contraddittorio, cit., 252-259, il quale perviene a tale calcolo impiegando i criteri di formattazione di cui all'art. 8, comma 1, lett. b) decreto 22 dicembre 2016 del presidente del Consiglio di Stato, recante la «Disciplina dei criteri di redazione e dei limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo».

¹⁴² Cfr. in questo senso M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., 404, il quale, in un primo commento alla disciplina del nuovo istituto, ha sostenuto che è «improbabile» che un tribunale costituzionale possa trarre informazioni significative da un'opinione di una decina di pagine circa, considerato «che ha a disposizione il Servizio studi, gli assistenti di studio e un'accurata rassegna stampa giornaliera e che vive in una democrazia pluralistica nella quale le fonti di informazione danno conto di tutte le posizioni rilevanti (lasciando in ombra, semmai, i soggetti davvero deboli, che sono così deboli da non avere nemmeno la capacità di organizzarsi proprio in quella forma associativa che li legittimerebbe a produrre *opiniones*)».

¹⁴³ ID., *Ibidem*. In senso parzialmente simile, G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 93, ad avviso del quale dalla stringatezza imposta dalle N.I. traspare come questa nuova forma di partecipazione sia per la Corte funzionale non tanto ad acquisirne le opinioni, quanto soprattutto a «difendersi dai critici che parlano con il senno del poi, ai quali da qui in avanti potrà essere chiesto perché, se avevano da dire qualcosa, non lo hanno fatto, dal momento che avevano a disposizione uno strumento assai agile per farlo».

¹⁴⁴ Così anche A. ANZON DEMMIG, *Le «aperture» della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, cit., 484.

¹⁴⁵ Preferisce parlare di «concisione», C. CONSOLO, *Sobrietà e concisione negli atti di*

è stato elevato dal legislatore e dalla giurisprudenza di legittimità a «principio generale del diritto processuale», «in quanto funzionale a garantire, per un verso, il principio di ragionevole durata del processo, costituzionalizzato con la modifica dell'art. 111 Cost. e, per altro verso, il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste ed il giudice»¹⁴⁶.

Il tema è certamente complesso e dibattuto: non si tratta infatti semplicemente di raccomandare che gli atti processuali siano connotati da uno stile espositivo sobrio, accurato e non sovrabbondante, ma, piuttosto, di fissare criteri e requisiti anche dimensionali per la redazione degli atti, calibrandoli attentamente nel rispetto del diritto di azione e di difesa dei consociati.

I riferimenti, anche a livello sovranazionale, sono molteplici.

Si pensi, per esempio, ai rigorosi requisiti formali imposti per la presentazione del ricorso dinanzi alla Corte EDU. L'art. 47 del Regolamento di procedura prescrive che l'atto introduttivo debba essere proposto esclusivamente mediante il formulario messo a disposizione (e costantemente aggiornato) dalla Cancelleria nell'apposita sezione del sito internet della Corte, compilato in ogni sua parte nel rispetto del limite di battute e delle precise indicazioni ivi previste¹⁴⁷. Ciò, al fine di consentire al giudice di Strasburgo di determinare natura e oggetto del ricorso, senza dover consultare altri documenti (par. 2).

La perentorietà delle condizioni poste dall'art. 47 del Regolamento risulta in parte temperata dalla possibilità, per il ricorrente, di allegare al formulario una memoria integrativa che, in ogni caso, non può superare le 20 pagine.

A livello eurounitario, l'art. 58 del Regolamento della Corte di Giustizia, dedicato proprio alla «Lunghezza degli atti processuali», dispone che, fatte salve le specifiche disposizioni del regolamento, la Corte, mediante decisione, può stabilire la lunghezza massima delle memorie o delle osservazioni

parte e nella motivazione delle sentenze di legittimità, in G. CONTE, F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi negli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2018, 73, distinta dalla brevità, che denota «uno stile, un rigore concettuale e nitore di pensiero, che si traduce poi anche nello scrivere». V. anche M. GUARNELLI, *Il linguaggio degli atti processuali fra norme, giurisprudenza e protocolli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/2017, 485 ss.

¹⁴⁶ Cass. civ., Sez. II, 20 ottobre 2016, n. 21297. Più recentemente, v. anche Cass. civ., Sez. Un., 30 novembre 2021, n. 37552, ove si sottolinea che si tratta di un «valore dell'ordinamento processuale che si lega, innanzitutto, alla tutela del diritto di difesa e del contraddittorio» ed «è funzionale all'efficienza del processo e della giurisdizione. Il risparmio di tempo per il giudice impegnato nella lettura e nella comprensione del ricorso contribuisce, infatti, ad una più rapida conclusione del giudizio. Sinteticità e chiarezza consentono un impiego della risorsa giurisdizionale per la singola controversia che tenga conto della necessità di riservare risorse anche per altre controversie, nell'osservanza del principio di proporzionalità».

¹⁴⁷ In più punti, l'art. 47 ricorda che l'esposizione deve essere «concisa e leggibile» (art. 47, comma 1, lett. e), f) e g)).

depositate dinanzi a essa¹⁴⁸. Si aggiungono i suggerimenti specifici contenuti nelle «Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte»¹⁴⁹ e le «Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale», ove si richiede «una redazione semplice, chiara e precisa, senza elementi superflui», di una «decina di pagine», lunghezza «spesso sufficiente per esporre in maniera adeguata il contesto di diritto e di fatto di una domanda di pronuncia pregiudiziale nonché i motivi per i quali la Corte è adita».

Sul versante interno, il d.lgs. n. 104/2010 ha codificato la sinteticità tra i principi generali del processo amministrativo, prevedendo all'art. 3, comma 2, che «[i]l giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e *sintetica*». Per riempire di contenuto tali prescrizioni, che diversamente sarebbero rimaste eccessivamente generiche¹⁵⁰, l'art. 13-ter, comma 1, disp. att. c.p.a. ha stabilito, poi, che, in ossequio ai richiamati principi di chiarezza e sinteticità, le parti devono attenersi alle specifiche indicazioni fissate con decreto del presidente del Consiglio di Stato, che, a tal fine, deve tenere conto «del valore effettivo della controversia, della sua natura tecnica e del valore dei diversi interessi sostanzialmente perseguiti dalle parti» (comma 2). In attuazione di tale disposizione, il decreto del presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, modificato con decreto presidenziale n. 127/2017, disciplina quindi nel dettaglio i criteri redazionali e i limiti dimensionali (art. 3), per il calcolo dei quali il successivo art. 4 indica le sezioni che devono essere escluse dal computo, quali le intestazioni e le «altre indicazioni formali dell'atto»¹⁵¹. Gli artt. 5 e 6 prevedono, infine,

¹⁴⁸ Indicazioni di tenore analogo si trovano nel Regolamento del Tribunale, agli artt. 75 e 189 e, per la disciplina di dettaglio, nelle Norme pratiche di esecuzione adottate in attuazione dell'art. 224 del suddetto regolamento, spec. 22, 23, 47.

¹⁴⁹ In cui, ad esempio, si stabilisce che il contenuto delle memorie degli interventori *ad adiuvandum* di cui all'art. 40 dello Statuto deve essere «necessariamente più succinto della memoria della parte sostenuta con l'intervento e la sua lunghezza non dovrebbe superare le 10 pagine».

¹⁵⁰ L'esigenza di chiarezza e di prevedibilità dei criteri redazionali, quali restrizioni del diritto di accesso al giudice, è stata, del resto, in più occasioni raccomandata dalla giurisprudenza CEDU (cfr., *ex plurimis*, Corte EDU, Grande Camera, *Zubac c. Croazia*, 5 aprile 2018, ric. n. 40160/12, punti 87-88).

¹⁵¹ Tra cui figurano: l'epigrafe dell'atto; l'indicazione delle parti e dei difensori e relative formalità; l'individuazione dell'atto impugnato; il riassunto preliminare che sintetizza i motivi dell'atto processuale; l'indice dei motivi e delle questioni; le conclusioni; le dichiarazioni concernenti il contributo unificato e le altre dichiarazioni richieste o consentite dalla legge, ivi compresa l'eventuale istanza di oscuramento dei dati personali ai sensi dell'art. 52 d.lgs. n. 196/2003; la data e il luogo e le sottoscrizioni delle parti e dei difensori; l'indice degli allegati; le procure a rappresentare le parti in giudizio; le relazioni di notifica e le relative richieste e dichiarazioni.

che il presidente possa autorizzare la predisposizione di taluni atti processuali in deroga ai limiti stabiliti all'art. 3, «qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di particolare rilievo anche economico, politico e sociale, o alla tutela di diritti civili, sociali e politici».

Nel solco di quanto previsto per il processo amministrativo, la Corte di cassazione ha in più occasioni tentato di “importare” il dovere di sinteticità e chiarezza sancito nell'art. 3 c.p.a. nel processo civile, con riferimento quantomeno al giudizio di legittimità, facendolo assurgere a «principio generale»¹⁵².

Ma è alla riforma “Cartabia” del processo civile di cui al d.lgs. n. 149/2022 che si deve la “codificazione” dei principi in questione¹⁵³: il riformulato art. 121 c.p.c. stabilisce adesso che, fermo il principio di libertà degli atti processuali, «[t]utti gli atti del processo sono redatti in modo chiaro e sintetico». In attuazione dell'art. 46, comma 4, disp. att. c.p.c., il decreto del Ministro della Giustizia n. 110/2023 disciplina nel dettaglio i limiti dimensionali del contenuto delle diverse tipologie di atti del processo civile (art. 3), le esclusioni (art. 4) e le correlate deroghe (art. 5).

Differente è la sanzione prevista per il mancato rispetto dei limiti nei due processi da ultimo considerati, per quanto, in nessun caso, può comportare l'invalidità dell'atto. L'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a – che ha invero destato numerose perplessità in dottrina¹⁵⁴ – stabilisce che il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei limiti fissati dalla relativa disciplina e che l'omesso esame

¹⁵² Il riferimento corre, tra le altre, alla già richiamata Cass. civ., Sez. II, 20 ottobre 2016, n. 21297, ove il giudice di legittimità afferma come, nonostante che «nel codice di procedura civile una espressa prescrizione di sinteticità [sia] posta solo con riferimento agli atti del giudice [...] mentre per gli atti di parte [...] opera il principio della libertà delle forme»; il principio di sinteticità degli atti processuali introdotto nel processo amministrativo «esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile». In dottrina, cfr., tra gli altri, F. DI STEFANO, *La sinteticità degli atti processuali civili di parte nel giudizio di legittimità*, in *Quest. giust.*, 24 novembre 2016; G. SCARSELLI, *Sulla sinteticità degli atti nel processo civile*, in *Foro it.*, 2017, V, 323 ss. e A. PANZAROLA, *Sulla sinteticità nella redazione degli atti processuali civili: un invito opportuno, non un principio generale del processo civile*, in G. CONTE, F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi negli atti giuridici*, cit., 121 ss. Per una disamina delle molteplici iniziative intraprese dalla Suprema Corte nell'implementazione del principio in esame, si veda L. R. LUONGO, *Il «principio» di sinteticità e chiarezza degli atti di parte e il diritto di accesso al giudice (anche alla luce dell'art. 1, co. 17 lett. d ed e, d.d.l. 1662)*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 9 ottobre 2021.

¹⁵³ Si tratta, peraltro, di una delle modalità previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per conseguire gli obiettivi prefissati per la giustizia civile (v. 61).

¹⁵⁴ Si veda, per esempio, G. SCARSELLI, *Sulla sinteticità degli atti nel processo civile*, cit.

delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione. L'art. 46, comma 5, disp. att. c.p.c., invece, riconnette al mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto la possibilità che tale aspetto sia valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo, come raccomandato nella relazione conclusiva elaborata dalla c.d. “Commissione Luiso”¹⁵⁵.

La necessità di delimitare il profluvio di argomentazioni attraverso l'indicazione di limiti quantitativi è dunque *a fortiori* giustificabile con riguardo all'istituto dell'*amicus curiae*, attesoché l'esigenza di brevità non argina alcuna pretesa giuridica dei potenziali *amici*.

A conferma di ciò, a livello comparato, è possibile richiamare, a titolo esemplificativo, l'esperienza nordamericana. Infatti, le *Rules* della Corte Suprema degli Stati Uniti sottopongono gli *amicus curiae briefs* – al pari di ogni altro atto presentato alla Corte – al rispetto di precisi requisiti formali, anche dimensionali, differenti a secondo della tipologia della fase e del soggetto che presenta la memoria. Nella fase di merito, ad esempio, le memorie degli *amici* devono essere limitate a 8.000 parole, escluse le note a piè di pagina (*Rules* 33.1(g)(xii) e 33.1(g)(xiv)), salvo che si tratti di soggetti istituzionali, per cui vale il limite di 9.000 parole (*Rules* 33.1(g)(xi) and 33.1(g)(xiii))¹⁵⁶.

Pur in assenza di indicazioni espresse nel Regolamento, limiti dimensionali, anche più stringenti, sono previsti altresì per le osservazioni scritte dei terzi ammessi a intervenire dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, le cui regole processuali, come si è visto, sono complessivamente ispirate alla *brevitas*. Le memorie dei terzi (su cui torneremo) non devono, di regola, superare le dieci pagine. Le “Istruzioni pratiche” appositamente dedicate all'istituto in parola prevedono, infatti, al paragrafo 32¹⁵⁷, che «[p]er quanto riguarda la forma delle osservazioni scritte prodotte da terze parti,

¹⁵⁵ Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi (Pres. Prof. Francesco Paolo LUISO), *Proposte normative e note illustrative*, 22 aprile 2021, reperibile tramite il link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?facetNode_1=0_10&contentId=COS334499&previousPage=mg_1_36_91. In dottrina si veda, tra gli altri, C. CONSOLO, *Sobrietà e concisione negli atti di parte e nella motivazione delle sentenze di legittimità*, cit., 79 ss.

¹⁵⁶ Si veda anche il documento SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, OFFICE OF THE CLERK WASHINGTON, *Memorandum to those intending to file an amicus curiae brief in the Supreme Court of the United States*, gennaio 2023.

¹⁵⁷ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 13 March 2023* «Third-party intervention under Article 36 § 2 of the Convention or under Article 3, second sentence, of Protocol No. 161».

la prassi abituale della Corte è di stabilire [che le opinioni] non devono superare le dieci pagine» (lett. c)).

La concisione richiesta dall'art. 6 N.I. si pone, dunque, in linea non soltanto con una tendenza emergente nell'ambito del diritto processuale interno, ma anche con quanto occorre in altri ordinamenti sia nazionali, che sovranazionali.

Ciò induce a ritenere che la prescrizione in esame non confligge *ex se* con l'effettiva utilità della partecipazione degli amici¹⁵⁸. Al tempo stesso, prendendo spunto proprio dalle esperienze sopra riferite, parrebbe tuttavia opportuno individuare alcuni accorgimenti che consentano di temperare il rigore della limitazione, evitando irragionevoli preclusioni.

Ad esempio, dovrebbero essere espressamente eccettuate dal computo delle battute quelle parti dell'opinione che si risolvono in indicazioni meramente formali. Al riguardo, è stato notato che l'art. 13-ter disp. att. c.p.a., compreso, per ciò che rileva in questa sede, l'ultimo inciso del comma 2 secondo cui dai «limiti» dimensionali «sono escluse le intestazioni e le altre indicazioni formali dell'atto», nonché, di conseguenza, le previsioni di dettaglio contenute nel decreto del presidente del Consiglio di Stato, dovrebbero valere anche per la disciplina delle *opiniones* presentate nel processo costituzionale¹⁵⁹ in virtù del rinvio di cui all'art. 22, legge n. 87/1953.

In aggiunta all'esclusione dal computo delle battute di quelle "indicazioni formali" che, in ragione del suddetto rinvio, si riferiscono all'intestazione, agli estremi del processo costituzionale, alla sottoscrizione ecc., mediante l'adozione di apposite istruzioni da parte della Corte si dovrebbe disporre l'irrelevanza altresì della parte concernente il possesso dei requisiti che legittimano l'ente a presentare l'opinione.

Ancora, in virtù del criterio di ammissibilità previsto dal comma 3 dell'art. 6 N.I. che, come sottolineato, richiama la complessità del caso, sarebbe opportuno contemplare apposite deroghe in ragione di parametri che attengono, appunto, alla natura delle questioni rimesse all'attenzione della Corte, da valutarsi in sede di ammissione dell'opinione medesima.

Questione strettamente correlata alla possibilità di superare il limite dimensionale indicato è quella della produzione di documenti annessi all'opinione. Del resto, è perfino superfluo rimarcare che un ricorso eccessivo

¹⁵⁸ V., per esempio, L. SALVATO, *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 750, ad avviso del quale «[i]l limite dimensionale (25.000 caratteri, spazi inclusi) non penalizza efficacia e congruità dell'opinione e pone un ragionevole argine al possibile, inutile, profluvio di argomentazioni che, negli ultimi anni, sempre più spesso ha caratterizzato gli atti del processo, a discapito della chiarezza».

¹⁵⁹ G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 201, n. 202.

agli allegati può mortificare qualsiasi restrizione dettata per l'atto principale.

Stante il silenzio serbato sul punto dall'art. 6 N.I., per ricavare utili indicazioni in proposito è necessario guardare, anzitutto, alla giurisprudenza costituzionale. In questo senso, è da considerarsi pacifica la possibilità – *rectius*, l'onere – di allegare (ove necessario) i documenti idonei a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dalla disposizione. Lo confermano non soltanto gli statuti prodotti a corredo di alcune delle opinioni ammesse che si è avuto modo di consultare¹⁶⁰, ma anche, *a contrario*, quanto affermato dai giudici di Palazzo della Consulta nella già citata sent. n. 33/2021. In tale occasione, la Corte ha infatti chiarito che l'esclusione dell'opinione presentata dalla associazione “Rete Italiana contro l'Utero in Affitto” è stata motivata dal «difetto di allegazioni e produzioni documentali atte a dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione richiesti dal comma 1 del richiamato art. 4-ter»¹⁶¹.

Venendo ai suggerimenti della dottrina, parrebbe senz'altro ragionevole ammettere pure la possibilità di allegare documenti attinenti al merito del contributo offerto, purché essi non abbiano il mero scopo di eludere il limite dimensionale prescritto¹⁶² e siano funzionali se non necessari all'*utilità* ma anche alla *attendibilità* del contenuto dell'opinione presentata¹⁶³. Si pensi, per esempio, alla fonte (*report*, studio scientifico o statistico¹⁶⁴) da cui è

¹⁶⁰ In questo senso si vedano, per esempio, l'opinione congiunta depositata dallo *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), *International Commission of Jurists* (ICJ) e *Advice on Individual Rights in Europe* (AIRE Centre) nella q.l.c. riferita alla sent. n. 63/22; quella presentata da ASGI nella q.l.c. decisa dalla sent. n. 67/2022 oppure, ancora, quella depositata da Italiastatodidiritto nella questione decisa dalla sent. n. 18/2022 (quest'ultima reperibile sul sito dell'associazione).

¹⁶¹ Corte cost., sent. n. 33/2021, punto n. 5 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁶² Analoga problematica è stata evidentemente considerata dalla Corte di Strasburgo: le specifiche Istruzioni pratiche adottate in materia di terzi chiariscono, infatti, che il limite di pagine ivi indicato non si applica agli allegati, «*ma questi ultimi non devono essere una prosecuzione delle osservazioni stesse*» (punto n. 32, lett. c)).

D'altra parte, anche laddove i documenti citati siano noti o di facile reperibilità, l'allegazione – che, peraltro, in molti casi, essendo l'opinione digitale può essere implementata tramite l'indicazione del relativo link – può agevolare il lavoro dei giudici e degli assistenti.

¹⁶³ In questo senso, G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 203 e anche A. VUOLO, *L'amicus curiae*, cit., 175, secondo cui la possibilità di accludere documentazione attinente anche al merito del contributo offerto «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 scritto».

¹⁶⁴ In quest'ottica, si richiamano nuovamente, a titolo di esempio, le analisi statistiche e gli altri documenti allegati dall'associazione Nessuno Tocchi Caino nel giudizio sull'ergastolo ostativo (ord. nn. 97/2021, 122 e 227/2022), oppure il rapporto ISTAT 2021 allegato

possibile ricavare i dati e le informazioni citati e analizzati nell'opinione, che, altrimenti, resterebbero semplici asserzioni. Si può, anzi, ritenere che le produzioni documentali a supporto di quanto scritto nell'opinione, se impiegate «con accortezza e moderazione»¹⁶⁵, costituiscano parte integrante della valutazione circa l'utilità dell'opinione depositata.

Com'è stato opportunamente notato, è peraltro inevitabile che la facoltà di allegare documenti all'opinione finisca per accentuare la (per certi versi) fisiologica sovrapposizione dello strumento in parola con i mezzi istruttori¹⁶⁶; non soltanto, come vedremo meglio nel prosieguo, relativamente alla possibilità di acquisire documentazione.

A completamento di questa disamina, non si può fare a meno di osservare che la Corte pare recentemente aver inaugurato la prassi¹⁶⁷ di ammettere le opinioni presentate, riservandosi tuttavia di valutare in un secondo momento la ricevibilità della produzione documentale. Si veda, ad esempio, il decreto del 12 aprile 2024 con cui sono state ammesse le opinioni scritte dell'Osservatorio Nazionale sull'Identità di Genere (ONIG), della Rete Lenford-Advocatura per i diritti LGBTI+ e del Centro Studi "Rosario Livatino" (r.o. n. 11 del 2024). Nella sentenza conclusiva del giudizio si dà semplicemente atto, nel *Ritenuto in fatto*, che la Rete Lenford «illustra gli esiti di un'indagine nazionale condotta tra le persone non binarie, circa la percezione negativa del binarismo di genere proprio dell'ordinamento italiano»¹⁶⁸.

Si può dunque soltanto ipotizzare che la Corte (*rectius*, il Presidente) abbia deciso di procedere in questa direzione per fronteggiare la pratica vieppiù frequente di accludere all'opinione un cospicuo numero di documenti, spesso di dimensioni importanti, riservandosi di decidere su di esse alla stregua dell'acquisizione di documentazione a mente dell'art. 9, comma 2, N.I.

In proposito, è però il caso di rilevare che l'ammissibilità del documento dovrebbe essere valutato contestualmente all'utilità dell'opinione, di cui,

all'*opinione amicus curiae* della CGIL presentata e ammessa con riguardo al giudizio deciso dalla sent. n. 183/2022.

¹⁶⁵ G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 202.

¹⁶⁶ Al riguardo, ID., *Ivi*, 203, evidenzia che «non v'è dubbio che, impostata in questi termini, la partecipazione degli *amici curiae* finisca per debordare sul piano dei controversi rapporti tra istruttoria formale e informale».

¹⁶⁷ Salvo errori, siffatta prassi risulta essere stata inaugurata con il decreto datato 12 aprile 2024, che ha ammesso le opinioni dell'associazione PMI Sanità – Piccole e Medie Imprese Sanità e Associazione Fornitori Ospedalieri delle Regioni Puglia e Basilicata – AFOR nel giudizio di legittimità costituzionale recentemente deciso dalla sent. n. 140/2024 sul *payback* per i dispositivi medici, «salva la valutazione dell'ammissibilità della produzione documentale».

¹⁶⁸ Corte cost., sent. n. 143/2024, punto n. 4.2 del *Ritenuto in fatto*.

come detto, può essere parte integrante.

Inoltre, la prassi recentemente avviata potrebbe porre qualche problema nella prospettiva della facoltà delle parti di prendere posizione tempestivamente rispetto alle opinioni ammesse nella loro globalità.

2.5. *Il decreto di ammissione*

Sull'ammissibilità dell'opinione presentata dagli *amici curiae*, a differenza di quanto accade per i “terzi”, decide il Presidente, sentito il giudice che istruisce la causa.

Secondo alcuni, tale opzione si inserisce in una traiettoria già avviata di rafforzamento dei poteri presidenziali a discapito della collegialità dell'organo. Si è parlato di «un rafforzamento del ruolo politico della Corte, non perché il Presidente della Corte svolga una funzione di indirizzo politico (tutti i Presidenti della Corte hanno sempre manifestato grande prudenza nell'esercizio delle loro funzioni), ma perché per l'opinione pubblica la Corte è collegialmente un organo tecnico, mentre individualmente si confonde con le caratteristiche del suo Presidente»¹⁶⁹.

Appare più verosimile, però, che, per un verso, si sia inteso rafforzare l'analogia rispetto alle modalità di acquisizione documentale previste dall'art. 9, comma 2, N.I., che rafforzerebbe la valenza istruttoria dello strumento per quanto, com'è stato opportunamente evidenziato¹⁷⁰, al di fuori di tale specifica ipotesi, in generale, in merito all'assunzione di mezzi istruttori la decisione spetta al Collegio (artt. 14 e 17).

Per altro verso, che si sia trattata di una scelta imposta dall'esigenza di non rallentare il processo¹⁷¹. Esigenza, quest'ultima, che pare frapporsi anche ad una utile struttura “bifasica” dell'intervento, nel solco di quanto avviene, per esempio, di fronte alla Corte EDU, ove, una volta presentata la domanda, gli aspiranti “terzi” possono depositare memorie o, eventualmente, prendere parte all'udienza, solo dopo che è intervenuta l'autorizzazione del Presidente.

¹⁶⁹ Così G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., 91, e nota n. 20, il quale ricorda altresì che si tratta di un rafforzamento già emerso nella riforma delle norme integrative del 2008: E. LAMARQUE, *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2009, 113 ss. e A. RAUTI, *Le nuove ‘norme integrative’ della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010, 16 ss.

¹⁷⁰ A. VUOLO, *L'amicus curiae*, cit., 175.

¹⁷¹ ID, *Ibidem*.

3. Le modalità di partecipazione al giudizio

Secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 4, N.I., le opinioni ammesse, unitamente al decreto – di cui, come detto, è data autonoma pubblicazione in apposita sezione del sito della Corte – sono poste dalla cancelleria a disposizione delle parti costituite, almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza o della camera di consiglio.

Il successivo comma 5 chiarisce, infine, che le formazioni sociali e i soggetti istituzionali le cui opinioni sono state ammesse non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano all'udienza. Come si ricava implicitamente dalle disposizioni che disciplinano l'attività istruttoria, non possono partecipare all'assunzione dei mezzi di prova (art. 15, comma 1, N.I.) o assistere all'audizione degli esperti, né, quindi, formulare a questi ultimi domande su autorizzazione del Presidente (art. 17, comma 1, N.I.). Non necessitano, inoltre, di difesa tecnica. Quanto al merito delle argomentazioni dedotte, è appena il caso di aggiungere il recente chiarimento esplicitato dalla Corte, per cui vale *a fortiori*, rispetto agli *amici curiae*, «quanto affermato dalla costante giurisprudenza [...] in ordine all'impossibilità [...] di ampliare con la prospettazione di ulteriori questioni o profili il *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione»¹⁷².

Nei primi commenti alla modifica, è stato da taluno sottolineato che una disciplina così rigorosa è in grado di restituire, nella sostanza, un contributo processuale di poco momento¹⁷³. Altri hanno invece rilevato che l'esclusione dai diritti e dalle facoltà tipicamente connessi alla qualità di parte non costituisce una *deminutio* ma, semmai, una «immunità dal contraddittorio» e, dunque, un «privilegio» potenzialmente foriero di rischi¹⁷⁴. In quest'ottica, è stato peraltro sostenuto che l'impossibilità di accedere agli atti unitamente all'estromissione dalla discussione orale consentirebbero ai soggetti in questione di «affrancarsi dalla specificità (anche logica) del caso concreto», senza potersi tuttavia escludere che essi

¹⁷² Corte cost., sent. n. 138/2024.

¹⁷³ Cfr., tra gli altri, V. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, cit., 1.

¹⁷⁴ M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 1, 502. In senso simile cfr., *ex plurimis*, anche A. SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *diritticomparati.it*, 31 gennaio 2020, 3. Parzialmente critico anche G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 205, che parla di «un andamento processuale a contraddittorio differenziato e non contestuale (e comunque solo parziale), che non giova particolarmente alla limpidezza, comprensibilità e controllabilità esterna della partecipazione processuale degli *amici curiae*, e degli effetti che essa ha sul giudizio e sui suoi esiti».

riescano comunque ad acquisire conoscenza degli atti mediante altri canali.

Entrambe le posizioni destano perplessità.

La disposizione ha accolto, come si è visto, le indicazioni –talvolta particolarmente puntuali – offerte da attenta dottrina¹⁷⁵ che, sulla scorta del dato comparato, prefigurava l'apertura o, più precisamente, la formalizzazione di un canale di accesso meno rigoroso rispetto a quello dei terzi. Da questo punto di vista, ferma restando l'innegabile rilevanza delle esperienze di alcune corti straniere prospettate dagli studiosi, non si può fare a meno di osservare come, in verità, questa “duplicità di canali” non fosse del tutto estranea neppure al panorama del diritto processuale interno. Il riferimento corre all'intervento degli enti collettivi lesi dal reato nel processo penale, da considerarsi – va da sé – al netto di tutte le specificità che connotano la disciplina in discorso: infatti, come già rilevato, anche in quella sede la partecipazione di siffatti soggetti è per così dire “attenuata”, ossia limitata alla possibilità di presentare memorie e indicare mezzi di prova.

Alla luce di tutto ciò, si può dunque affermare che la soluzione fatta propria dall'art. 6, comma 5, N.I. appare coerente con lo scopo di preservare i requisiti del processo incidentale, da un lato, e l'esigenza di assicurare l'efficienza del giudizio costituzionale, dall'altro¹⁷⁶.

Peraltro vale la pena evidenziare come la configurazione di un canale di partecipazione che, in quanto sottoposto a criteri di selezione meno rigorosi, risulta “meno impegnativo”, possa determinare l'effetto positivo di incentivare la “collaborazione” di enti collettivi di diritto straniero (associazioni di tendenza ma anche dottrina), in ipotesi interessati – e l'esempio non è casuale – a sollecitare il promovimento di un rinvio pregiudiziale da parte di un giudice nazionale affinché la Corte di Giustizia possa pronunciarsi su una questione la cui risoluzione è destinata a riverberare i propri effetti in tutti gli Stati membri. È il caso, ad esempio, delle opinioni di *European Criminal Bar Association* (ammessa con decreto del Presidente della Corte del 12 luglio 2021) e di *Fair Trials*, respinta perché presentata in lingua inglese, con riguardo al giudizio di costituzionalità relativo al

¹⁷⁵ Cfr. soprattutto A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 376-388 e T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., 39-45, la quale, a ridosso delle modifiche, delinea il sistema del “doppio binario” con indicazioni particolarmente puntuali anche sotto quest'ultimo aspetto.

¹⁷⁶ G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 205 sottolinea che l'andamento processuale non contestuale e la rilevata opacità, per un verso, sembrano difficilmente superabili se non con una diversa soluzione normativa, attesoché che quella abbracciata con le modifiche è stata configurata in questi termini «al chiaro scopo di appesantire il meno possibile lo svolgimento del giudizio».

mandato di arresto europeo deciso dalla sent. n. 177/2023¹⁷⁷.

Quanto alla critica che fa leva su una supposta “immunità dal contraddittorio”, si nota – come reso evidente dalla riscrittura della norma nel 2021¹⁷⁸ – che le parti possono prendere posizione sulle opinioni ammesse attraverso le memorie depositate a mente dell’art. 7, comma 2, N.I.¹⁷⁹, seppur – non lo si può negare – in un lasso temporale indubbiamente breve, nonché in occasione dell’eventuale udienza pubblica.

A quest’ultimo riguardo, si ritiene che tale facoltà potrà trovare ulteriore linfa nella rimodulazione dell’udienza pubblica di cui si è già dato conto nel corso della trattazione. Infatti, non è da escludersi ed, anzi, è verosimile che le osservazioni proposte dagli *amici* possano suggerire al giudice relatore la formulazione di quesiti specifici da rivolgere alle parti in vista dell’udienza, così come agli altri componenti del Collegio nel corso della stessa (artt. 10 e 19, comma 3, N.I.).

Da una diversa prospettiva, è peraltro possibile osservare come, attraverso le regole che mirano rivitalizzare l’udienza pubblica conferendo rilievo a chi vi può prendere parte, assuma ulteriore significato la razionalizzazione che si è inteso introdurre con la previsione di un duplice canale di accesso, per i terzi, che possono intervenire in udienza, e per gli *amici curiae*, che possono contribuire solamente con osservazioni scritte¹⁸⁰.

3.1. *Il contributo informativo degli amici e il paventato rischio di sovrapposizione con i mezzi istruttori*

Nel corso della trattazione si è cercato di far emergere come l’apporto delle opinioni possa sovrapporsi ai mezzi istruttori, cui la Corte continua

¹⁷⁷ Nel caso di specie, in risposta alla Corte costituzionale, il Giudice di Lussemburgo ha riconosciuto la possibilità di rifiutare il mandato d’arresto europeo al ricorrere di una situazione del tutto inedita. Pertanto, da questo momento in poi, siffatta interpretazione vincolerà tutte le autorità giudiziarie dei Paesi dell’Unione.

¹⁷⁸ Si è già accennato che nella formulazione originaria, quella del 2020, la disposizione prevedeva in modo espresso la trasmissione alle parti del solo decreto.

¹⁷⁹ Si tratta di una facoltà del cui esercizio la Corte ha dato raramente conto (salvo il caso di alcune recentissime applicazioni) e, allo stato, è stato possibile accedere alle sole opinioni.

¹⁸⁰ Si vedano in proposito i rilievi a suo tempo formulate da A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d’intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 307, la quale osservava come «*la question de la différenciation du régime de la participation à l’audience assumerait donc toute une autre teneur si, comme [Cassese] souhaite, celle-ci se transformait dans ce moment coeur de discussion qu’elle a our vocation d’être*».

a fare raramente ricorso. Come anticipato poco sopra, una siffatta interferenza, che per certi versi risulta del tutto fisiologica, pare destinata ad accentuarsi alla luce della possibilità – allo stato certamente consentita, di allegare all'opinione documenti di varia natura¹⁸¹.

Esemplificativi, in questo senso, sono i giudizi riuniti decisi dalla sentenza n. 184/2023, con cui è stata dichiarata contraria agli artt. 2, 3 e 18 Cost. la disposizione¹⁸² che imponeva il divieto definitivo e irreversibile di ricoprire cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate, per coloro che avessero già svolto tre mandati. Le questioni erano sorte nell'ambito di due giudizi amministrativi sostanzialmente analoghi, nei quali era stata impugnata la rispettiva decisione del Collegio di garanzia dello sport presso il CONI che aveva rigettato il ricorso dell'aspirante candidato promosso contro la decisione della Corte federale d'appello, la quale, a sua volta, aveva respinto il ricorso proposto contro il rifiuto di candidatura in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati. Nel processo di costituzionalità – in cui si erano costituiti i due ricorrenti, la Federazione italiana tennis e padel (FITP) ed era intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri – erano state depositate tre opinioni scritte di *amici curiae* (trenta federazioni sportive, due discipline sportive associate e quattro enti di promozione sportiva), tutte ammesse dalla Presidente della Corte con decreto del 24 maggio 2023.

Nel *Ritenuto in fatto* e, in particolare, al punto n. 4, la Corte dà atto che «[u]na delle opinioni depositate nel secondo giudizio è stata accompagnata da otto verbali e dichiarazioni di organi federali, che attestano la difficoltà di trovare persone disponibili a ricoprire le cariche direttive negli organi territoriali». Constatata la legittimità dell'obiettivo perseguito dalla norma indubbiata, vale a dire quello di favorire il ricambio e limitare rendite di posizione, la Corte ritiene che, per la sua drasticità¹⁸³, la misura risulti in contrasto con il principio di proporzionalità, tenuto conto, ad esempio, che finisce per impedire di avanzare la propria candidatura anche a soggetti che, come i ricorrenti, sono estranei agli organi direttivi da molti anni. Infine, al punto 6.6., la Corte indica quale «ulteriore profilo di irragionevolezza della previsione censurata» la considerazione che il divieto contestato rischiava di creare difficoltà nel reperimento dei candidati, soprattutto – «come attestato» proprio «dagli atti depositati da alcuni *amici curiae*» – con

¹⁸¹ Sul punto si richiama G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 203.

¹⁸² Si tratta, in particolare, dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242/1999 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

¹⁸³ Corte cost., sent. n. 184/2023, punto n. 6.5. del *Considerato in diritto*.

riferimento alle piccole federazioni, «con la conseguenza che una misura volta a promuovere una maggiore partecipazione alla vita associativa può finire per produrre l'effetto opposto».

Il riferimento corre, tra le altre, all'opinione scritta presentata nell'ambito del giudizio scaturito dalla seconda ordinanza di remissione (r.o. n. 30 del 2023) dalla Federazione Arrampicata Sportiva Italiana (F.A.S.I.) insieme ad altre ventinove federazioni, in cui gli effetti collaterali della disciplina dichiarata incostituzionale messi in luce nell'opinione risultano avvalorati dalle dichiarazioni sottoscritte dai presidenti e dai verbali dei comitati di alcune sezioni territoriali delle federazioni. Nell'opinione si evidenzia, invero, come le gravi criticità dovute alla scarsa disponibilità di soggetti disposti ad assumere incarichi dirigenziali, in uno con il limite normativamente previsto, fossero in grado di riversarsi da un lato, in un ostacolo allo svolgimento delle attività istituzionali, tale da compromettere addirittura il funzionamento degli enti associativi¹⁸⁴; dall'altro, in un profilo di grave ineguaglianza¹⁸⁵, perché concretamente superabile nelle grandi e medie associazioni ma ben più difficilmente risolvibile in quelle più piccole e ristrette.

Non v'è dubbio, quindi, che i verbali delle testimonianze prodotti in allegato all'opinione abbiano assunto, nel caso di specie, un rilievo non secondario nell'ambito della valutazione condotta dalla Corte, trattandosi dei principali elementi atti a dimostrare gli effetti negativi scaturenti dalla norma indubbiata in particolari frangenti.

Va da sé che, per quanto utile, nella vicenda in esame, le indicazioni ricavabili dagli allegati alle opinioni presentate hanno offerto alla Corte soltanto argomenti per così dire “*ad adiuvandum*” rispetto all'esito del test di proporzionalità condotto dalla stessa. Niente esclude, però, che il contributo degli *amici*, proprio attraverso il sostegno delle produzioni, possa rivelarsi determinante rispetto a snodi centrali del percorso argomentativo della Corte, rendendo di fatto superflua lo svolgimento di un'istruttoria formale, istruttoria formale cui – è opportuno precisarlo – si continua comunque a fare ricorso raramente.

¹⁸⁴ Opinione presentata dalla Federazione Arrampicata Sportiva Italiana (F.A.S.I.) insieme ad altre ammessa con decreto del presidente 24 maggio 2023, 8. Profili analoghi sono messi in evidenza anche nelle altre opinioni ammesse, ad esempio quella presentata dalla Federazione Italiana Canoa e Kayak, ove si rileva, tra l'altro, come il legislatore non avesse tenuto in debita considerazione le “circostanze di fatto” per cui alcune Federazioni annoverano tra i propri tesserati soggetti non necessariamente in possesso dei requisiti di candidabilità ed eleggibilità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, e che le competizioni elettorali si svolgono sovente con la partecipazione di pochissimi candidati, talvolta addirittura uno solo, considerata l'importanza e la delicatezza della carica elettiva da rivestire nell'ambito di una Federazione sportiva, ovvero, di un'articolazione territoriale della stessa.

¹⁸⁵ Opinione presentata dalla Federazione Arrampicata Sportiva Italiana (F.A.S.I.), 10.

In proposito, si ritiene opportuno evidenziare, da un lato, che il contraddittorio che può svilupparsi sulle *opiniones* pare smorzare il timore di un “appannamento della neutralità” dell’istruttoria. Dall’altro, non si può escludere che le riflessioni contenute nelle *opiniones* possano sollecitare l’esercizio da parte della Corte dei propri mezzi istruttori¹⁸⁶, per quanto, allo stato, il persistente limitatissimo ricorso agli stessi deponga in senso contrario.

Come è stato opportunamente notato «neppure può escludersi che le notazioni in via di fatto degli *amici curiae* (al pari di quelle proposte dagli intervenienti e dalle stesse parti), possano indurre a sviluppare in una certa direzione, piuttosto che in altra, la successiva attività di approfondimento e preparazione del giudizio costituzionale da parte del relatore (e non solo), influenzando, quindi, lo stesso svolgimento dell’istruttoria da parte della Corte, formale e non»¹⁸⁷.

4. *Il rilievo delle argomentazioni degli amici nella decisione*

Alla luce dei rilievi sin qui effettuati, un aspetto di sicuro interesse attiene, infine, al riscontro che le argomentazioni degli *amici* trovano nel corpo delle decisioni.

A questo proposito, conviene prendere le mosse dalla risalente affermazione secondo cui la motivazione della sentenza costituzionale assolve a un «ruolo essenziale nella dinamica ordinamentale», in quanto consente alla Corte di «acquisire il consenso dei destinatari della decisione sulla conformità di quest’ultima alla tavola di valori formalizzata in Costituzione e, quindi, serve a rinnovare *quotidianamente* il patto costituzionale»¹⁸⁸.

È stato perciò sostenuto che la decisione costituzionale, se realmente «vuol essere (come dev’essere) persuasiva ed efficace», e «rifondare quotidianamente il patto costituzionale su cui si regge, non può limitarsi ad evidenziare le ragioni giuridiche a base del dispositivo», ma deve anche «dimostrare di essere frutto di un procedimento compatibile con i luoghi argomentativi accettati, ossia con i principi che costituiscono la base

¹⁸⁶ Con riferimento alla possibilità di suggerire il ricorso agli esperti, v. ad esempio A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un’innovazione importante in attesa della prassi*, in *Oss. AIC*, 2/2020, 13 ss.

¹⁸⁷ G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 203.

¹⁸⁸ A. SAIITA, *Gli effetti «motivanti» del contraddittorio nel processo costituzionale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 570.

assiologica del modello di società, la cui salvaguardia (per un verso) ed il cui promovimento (per altro) è, a ben vedere, la sua stessa ragion d'essere»¹⁸⁹.

Secondo questa impostazione, ciò, da un lato, presuppone «la necessità di una dialettica “politica” più ampia» rispetto al contraddittorio processuale limitato alle “parti”, «che consenta di recuperare quel confronto tra interessi diversi e diverse interpretazioni della Costituzione che non ha potuto aver luogo (o si è svolto in maniera insoddisfacente) nel processo legislativo»¹⁹⁰.

Dall'altro, questa «concezione lata della motivazione» comporta, come è stato rimarcato, che essa deve ricomprendere «tutte le parti della decisione che concorrono a fondare l'effetto persuasivo di cui si è detto, ma pure a riconnettere tutta la “ritualità” del processo costituzionale a una generica funzione motivante o, meglio, di con-correnza nella formazione e nella captazione del consenso dei destinatari della decisione stessa»¹⁹¹. Questo perché «[s]e il processo è un rito, lo è per soddisfare l'esigenza di preformare il consenso dei destinatari della decisione finale non soltanto sul merito della decisione, com'è ovvio che sia, ma pure sul procedimento che deve rispecchiare le caratteristiche del sistema di valori su cui si basa»¹⁹².

In quest'ottica, se è vero che la forma processuale in esame non implica un diritto a partecipare, non è correlata all'esigenza di tutelare il diritto di difesa e, di conseguenza, comporta necessariamente un certo grado di discrezionalità nella selezione (e nell'impiego) delle opinioni da parte del Presidente; è altrettanto evidente, però, che ciò non esime il Giudice costituzionale dal dare conto, nel corpo della decisione, di quelle ammesse.

D'altra parte, preme altresì ricordare che l'aggiornamento degli strumenti processuali operato dalla Corte nel 2020 ha dato risposta alla segnalata esigenza di razionalizzare le modalità di partecipazione al processo, (anche) «nella direzione di una maggiore trasparenza degli argomenti»¹⁹³.

Sotto questo punto di vista, non si può fare a meno di rilevare che, nel corso dei primi tre anni di applicazione dell'istituto, agli amici è stata riservata mediamente un'attenzione marginale nel corpo delle pronunce costituzionali, essenzialmente circoscritta alle poche righe in cui il redattore dà conto dell'avvenuta ammissione delle opinioni e, più limitatamente, di qualche peculiare caso di inammissibilità¹⁹⁴.

¹⁸⁹ ID., *Ivi*, 572.

¹⁹⁰ ID., *Ivi*, 575.

¹⁹¹ ID., *Ivi*, 571.

¹⁹² ID., *Ivi*, 571-572.

¹⁹³ T. GROPPI, *Nuova vita per i “vecchi” poteri istruttori? (Osservazione a Corte cost., 24 giugno 2021, n. 131)*, in *Giur. cost.*, 1356.

¹⁹⁴ Particolarmente critico è A. AMATO, *Amici ... a metà. Primo bilancio dell'“ingresso” degli Amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, cit., 805 ss.

Talora – e, per vero, sempre più spesso soprattutto a partire dal 2024 – le argomentazioni degli *amici* sono invece sintetizzate in maniera più o meno distesa nel *Ritenuto in fatto*.

In altri, più rari casi, si è cercato di attribuire risalto alle riflessioni degli *amici* anche nel *Considerato in diritto*, in alcuni frangenti sottolineando l'apporto efficace degli stessi, in altri citandoli con valore rafforzativo rispetto all'argomentazione illustrata dal redattore.

Nel primo senso, merita richiamare, oltre alla già menzionata sent. n. 184/2023, la sent. n. 63/2022¹⁹⁵, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, comma 3, lettera *d*), d.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione), nella parte in cui prevedeva, quali circostanze aggravanti speciali del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, l'utilizzo di servizi internazionali di trasporto ovvero di documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti.

Nel secondo senso, è possibile citare, ad esempio, la sent. n. 18/2022 (v. in particolare il punto n. 4.4.2 del *Considerato in diritto*), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2, lett. *e*), legge 26 luglio 1975, n. 354 (c.d. legge sull'ordinamento penitenziario), nella parte in cui non escludeva dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori¹⁹⁶.

Altrove, è stata rimarcata la consonanza con i rilievi proposti dalle parti. Un esempio di interesse peculiare è rivestito, in quest'ottica, dalla sent. n. 84/2024, con cui la Corte ha respinto le censure sollevate dal giudice *a quo* rispetto alla nuova disciplina delle pene sostitutive introdotta dal d.lgs. n. 150/2022 (c.d. “riforma Cartabia”). In questo caso, il valore rafforzativo sotteso alla convergenza di argomentazioni delle parti e degli *amici*¹⁹⁷ si

¹⁹⁵ Corte cost., sent. n. 63/2022, punto n. 4.1, del *Considerato in diritto*: «Cuore di tali censure, ampiamente approfondite dalla parte e dagli *amici curiae*, è l'asserita manifesta irragionevolezza dell'aumento della pena detentiva (nei termini di una quintuplicazione del minimo, che passa da uno a cinque anni, e di una triplicazione del massimo, che passa da cinque a quindici anni) stabilita per le due ipotesi aggravate all'esame, rispetto a quella prevista per la fattispecie base di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione [...]». Si sofferma su questi aspetti la nota a sentenza di C. SICCARDI, *L'incostituzionalità parziale dell'art. 12 lett. d) del Testo unico sull'immigrazione: profili sostanziali e processuali*, in *ADiM blog. Osservatorio della giurisprudenza*, aprile 2022, 6-7.

¹⁹⁶ Corte cost., sent. n. 18/2022, punto n. 4.4.2, del *Considerato in diritto*: «In effetti, come osserva anche l'*amicus curiae* [l'associazione “Italiastatodidiritto”], la disposizione censurata si fonda su una generale e insostenibile presunzione – già stigmatizzata dalla sentenza n. 143/2013 – di collusione del difensore con il sodalizio criminale [...]».

¹⁹⁷ Corte cost., sent. n. 84/2024, punto n. 3.2. del *Considerato in diritto*: «Come puntualmente osservato – sostanzialmente all'unisono – dall'Avvocatura generale dello Stato, dal difensore della parte e dall'Unione camere penali italiane, intervenuta in qualità di *amicus curiae*, il disegno complessivo perseguito dal legislatore delegante si articolava dunque attorno alla finalità di rivitalizzare un istituto – quello delle pene sostitutive – introdotto

inserisce nella ricostruzione dell'interpretazione teleologica della normativa indubbiata che conduce non soltanto al respingimento delle prospettazioni della Corte d'appello di Bologna, ma apparentemente ad un monito nei confronti della magistratura¹⁹⁸. Infine, non si può fare a meno di richiamare la peculiare vicenda sul suicidio assistito, decisa dalla sent. n. 135/2024, in cui la natura eticamente sensibile della questione trattata ha indotto i redattori a conferire ampio spazio alle variegate e contrastanti argomentazioni offerte dai dieci *amici* ammessi a presentare opinioni.

Si potrebbe obiettare, in proposito, che il maggiore o minore spazio accordato alle opinioni degli *amici* corrisponda alla maggiore o minore utilità del loro apporto.

Senonché, v'è anzitutto da rilevare che i casi significativi poc'anzi riportati sono tutti riconducibili al medesimo relatore, circostanza – questa – che potrebbe far ritenere che l'impiego delle opinioni dipenda (ancora) in larga misura dallo stile del redattore e dal diverso grado di accettazione dell'istituto e di confidenza con le nuove regole processuali.

Inoltre, come è stato opportunamente osservato, o l'opinione è ritenuta «utile», nel senso che si è sopra ricordato, «allora è bene che la motivazione delle sentenze e delle ordinanze consenta di cogliere questa utilità», oppure il contributo dell'*amicus* non è stato considerato «proficuo» e «allora l'opinione non dovrebbe essere neppure ammessa»¹⁹⁹.

Sulla scorta di questi ultimi rilievi, le argomentazioni degli *amici* dovrebbero essere sempre riprodotte nel *Ritenuto in fatto* della decisione, sia pure in maniera eventualmente più sintetica rispetto a quella con cui si ripercorrono le ragioni delle parti. Allo stesso modo, si dovrebbe dare altresì conto delle posizioni assunte da queste ultime in merito alle opinioni.

Infine, preme sottolineare che la valorizzazione delle argomentazioni nel *Considerato in diritto* può rivelarsi utile anche al fine di sopperire alla mancata pubblicazione dei motivi di rifiuto delle opinioni non ammesse, fungendo in qualche misura da “guida”, per gli aspiranti *amici*, a proporre argomentazioni utili e ben strutturate.

nel 1981 ma ancora scarsamente utilizzato nella prassi [...]». E, ancora, punto n. 3.4. del *Considerato in diritto*: «Le scelte del legislatore delegato qui censurate, infine, si inseriscono coerentemente, dal punto di vista sistematico, nel quadro di un complessivo intervento legislativo volto anche – come concordemente sottolineano la difesa della parte privata e l'*amicus curiae* – ad assicurare risposte sanzionatorie al reato certe, rapide ed effettive, ancorché alternative rispetto al carcere». Non mancano, poi, apprezzamenti sull'efficacia delle argomentazioni: «[...] in un'ottica complessiva che l'*amicus curiae* efficacemente definisce in termini di “pena-programma” [...]» (punto n. 3.3.1 del *Considerato in diritto*).

¹⁹⁸ V. in proposito il primo brano citato nella nota precedente.

¹⁹⁹ G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, cit., 207.

CAPITOLO IV

INTRECCI E COLLISIONI

L'accesso "interno" nel sistema multilivello

SOMMARIO: *Sezione I. L'INTERVENTO DI "TERZI" DI FRONTE ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.* – 1. Premessa. – 2. Genesi ed evoluzione della disciplina convenzionale. – 2.1. Brevi cenni introduttivi sull'evoluzione del contraddittorio di fronte alla Corte di Strasburgo. – 2.2. Le origini dell'istituto dell'intervento di "terzi": i primi casi di ammissione in via giurisprudenziale e la successiva positivizzazione con il Regolamento del 1983. – 3. I soggetti e le regole dell'intervento. – 3.1. Le distinte categorie di "terzi". – 3.2. La disciplina processuale. – 4. La selezione degli interventi "*amicus curiae*" e il loro ruolo dinanzi alla Corte EDU. – 5. La partecipazione degli "*amici*" alla fase di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU. – *Sezione II. IL RILIEVO DELL'ACCESSO "INTERNO" AL GIUDICE SOVRANAZIONALE NELL'OTTICA DEL PROCESSO COSTITUZIONALE.* – 1. Considerazioni introduttive. – 2. I differenti interlocutori delle corti dei diritti nella prospettiva multilivello. – a) Incoerenze sistemiche dell'incidentalità nei giudizi "materialmente" costituzionali in tema di procreazione medicalmente assistita. – b) La vicenda processuale sull'ergastolo ostativo.

Sezione I

L'INTERVENTO DI "TERZI" DI FRONTE ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. *Premessa*

Nel comunicato stampa con cui sono state annunciate le modifiche alle Norme Integrative nel 2020 si legge, tra l'altro, che la Corte «si apre all'ascolto» di nuovi interlocutori, «in linea con le prassi di molte Corti supreme e costituzionali»¹.

Questo inciso, come è stato opportunamente notato, pare confermare

¹ Ufficio stampa della Corte costituzionale, Comunicato dell'11 gennaio 2020, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, 1.

l'idea che il «dialogo costituzionale globale», a cui contribuiscono anche i giudici italiani, abbia quantomeno «favorito l'adozione nel nostro ordinamento dell'*amicus curiae*, un istituto che affonda le sue radici e ha trovato la sua fortuna negli ordinamenti di *common law*»².

D'altronde, il consolidato orientamento di chiusura del processo costituzionale – seppure più formale che sostanziale, come si è avuto modo di vedere nel capitolo I – pareva muoversi in direzione opposta alla «crescente tendenza» ad aprire il processo «*materialmente*» costituzionale³ e, più in generale, il contenzioso sui diritti umani⁴ «oltre le parti». Un fenomeno, questo, a sua volta correlato alla sempre più incisiva presenza degli enti esponenziali della società civile nei processi decisionali⁵.

² V. BARSOTTI, *Quando gli "amici" entrano a corte*, in AA.VV., *Processo e cultura giuridica. Procedure and Legal Culture. Scritti per gli 80 anni di Vincenzo Varano*, Torino, 2020, 3 ss.

³ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 20, la quale peraltro sottolinea come il processo di affermazione di istituti come l'intervento dei terzi o l'*amicus curiae* «assai spesso si avvia nel silenzio della normativa, in via di prassi, per essere in un secondo momento codificata in norme interne di procedura o, più raramente, nella legge». In questo senso, si pensi, a titolo esemplificativo, al percorso evolutivo che, in Francia, ha portato dalla pratica informale delle «*portes étroites*», originatasi nel giudizio di costituzionalità preventivo, all'apertura del contraddittorio del *Conseil constitutionnel*, in seguito all'introduzione della *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC), non solo in favore di terzi titolari di un interesse specifico rispetto alla questione in esame, ma anche di associazioni a difesa dei diritti, a partire dalla decisione n. 2010-71 QPC del 26 novembre 2010 (sul tema cfr. C. TORRISI, *Francia*, in SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *L'intervento dei terzi nei giudizi di legittimità costituzionale*, a cura di P. PASSAGLIA, 2018, in www.cortecostituzionale.it, 31 ss.; A.M. LECIS COCCO ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale, tra funzione collaborativa e legittimazione del giudice costituzionale: una comparazione tra Italia e Francia*, cit., 347 ss. e, più ampiamente, EAD., *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 148 ss.

⁴ Con riferimento all'utilizzo dell'istituto dell'*amicus curiae* dinanzi ai tribunali internazionali, in generale, cfr., tra i molti, A. WIJK, *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, Nomos, Baden-Baden, 2018 e, più risalente, L. CREMA, *Tracking the Origins and Testing the Fairness of the Instruments of Fairness: Amici Curiae in International Litigation*, in Jean Monnet Working Paper, 09/12, 2012, 1 ss. Con specifico riguardo al contenzioso sui diritti umani, J.F. FLAUSS, *Les Organisations Non Gouvernementales devant les juridictions internationales compétentes dans la protection des droits de l'homme*, in G. COHEN-JOATHAN, J.F. FLAUSS (a cura di), *Les Organisations Non Gouvernementales et le droit international des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 71 ss., e gli altri contributi contenuti nel medesimo volume.

⁵ Si veda, *ex plurimis*, P. ALSTON (a cura di), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005 e M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, 103 ss. Secondo Ferrarese «il mondo globalizzato registra [...] un sensibile aumento dei soggetti coinvolti a vario titolo nel processo giuridico. Si disegna così un ordine giuridico transnazionale che si pone tendenzialmente come ordine giuridico "aperto", disponibile a recepire sia il

Di talché, a ridosso delle modifiche, attenta dottrina aveva osservato come «la “fine della solitudine delle corti costituzionali”» rendesse «sempre più difficile», per i giudici di Palazzo della Consulta, «ignorare la posizione assunta sul tema della partecipazione al processo» «dagli altri giudici che si muovono sulla scena del c.d. “costituzionalismo globale”»⁶.

Per comprendere appieno il significato dell’apertura operata dal nostro Giudice delle leggi in favore di quell’istituto che va sotto la denominazione di *amicus curiae*, non può essere trascurato, allora, il rilievo che la configurazione dell’accesso c.d. “interno” riveste oggi nella prospettiva della tutela dei diritti.

Da qui, l’opportunità di ampliare il *focus* dell’indagine e considerare il «contesto» *multilivello* in cui, ormai da decenni, si trova a operare (anche) la Corte costituzionale.

Di particolare rilievo, in quest’ottica, è l’esperienza della Corte europea dei diritti dell’uomo – “custode” e più autorevole interprete della Convenzione europea, ovvero di quel parametro interposto⁷ con cui la Corte costituzionale deve frequentemente misurarsi – la quale, da quasi quarant’anni, consente la partecipazione al giudizio che si svolge dinanzi a sé a soggetti diversi dalla parte ricorrente e dallo Stato resistente, attraverso l’«Intervento di terzi» previsto dall’art. 36 CEDU.

Come si dirà nei paragrafi che seguono ripercorrendo l’iter che ha condotto a tale forma processuale, entro il perimetro di tale disposizione ricadono una molteplicità di figure, le quali, comunque distinte dal terzo interveniente in senso tecnico (in quanto nessuna tra quelle contemplate dalla norma entra far parte del contraddittorio in senso stretto), sono in larga misura assimilabili all’istituto dell’*amicus curiae*.

contributo di nuovi soggetti non statali né pubblici, sia inedite modalità di presenza e di attivismo giuridico, così da rispondere in maniera dinamica ai sempre nuovi sviluppi che si producono», sul punto, v. anche EAD., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Bari, 2006, 34 ss. In senso critico, cfr. anche B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, cit., 121 ss., la quale analizza la crescente diffusione dell’istituto dell’*amicus curiae* a livello “transnazionale”, inquadrando tale fenomeno nel contesto più ampio di “ONGizzazione della società”.

⁶ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., 13 s. L’espressione citata è di S. CASSESE, *Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porcospino*, in *Ars interpretandi – Riv. di ermeneutica giuridica*, I/2015, 21.

⁷ Su questo aspetto, si veda: SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M.A. SCURATI MANZON, maggio 2023, reperibile in www.cortecostituzionale.it. In dottrina, di particolare rilievo lo studio di E. MALFATTI, *La CEDU come parametro tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 3/2019, 116

2. *Genesi ed evoluzione della disciplina convenzionale*

2.1. *Brevi cenni introduttivi sull'evoluzione del contraddittorio di fronte alla Corte di Strasburgo*

Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 11, il 1° novembre 1998, a Strasburgo ha iniziato ad operare, come noto, una “nuova”⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, istituzione unica e permanente sostituitasi alla precedente struttura triadica costituita dalla Corte medesima, dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo (oggi soppressa) e dal Comitato dei Ministri (il cui ruolo è stato ridefinito) direttamente accessibile da ogni persona sottoposta alla giurisdizione degli Stati membri, oltreché da questi ultimi, con riferimento, ovviamente, al ricorso inter-statale.

Una nuova Corte, dunque, caratterizzata dalla centralità del ricorso individuale diretto, che riflette la posizione privilegiata riconosciuta dalla Convenzione – per la verità, sin dagli albori – agli individui⁹, i quali, come è stato osservato, hanno potuto partecipare vieppiù attivamente «all'esercizio di una funzione cruciale del costituzionalismo, quella di limitare il potere dell'esecutivo o, quanto meno, di fare valere la sua responsabilità, seppur, lo si ribadisce, sotto il profilo internazionale»¹⁰.

⁸ Di “*nouvelle Cour*” ha parlato, in occasione del decimo anniversario dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11, l'allora Presidente Jean Paul Costa; il testo del suo discorso è consultabile nel volume *Dix ans de la «nouvelle» cour européenne des droits de l'homme 1998-2008 bilan et perspectives, Actes du Séminaire 13 octobre 2008*, Strasbourg, 2009, 7, in *www.echr.coe.int*. Per una panoramica sull'evoluzione del sistema cfr. E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, cit., 144 ss.

⁹ Sin da subito, la dottrina evidenziò la eccentricità, rispetto al diritto internazionale classico, della scelta di consentire al singolo individuo di ricorrere alla Commissione: «*celle qui a surtout impressionné l'opinion publique a été la faculté donnée aux individus, victimes d'une lésion de droits garantis par la Convention, de saisir directement de leur réclamation la Commission européenne des Droits de l'homme*» (A. ROLIN, *Le rôle du requérant dans la procédure prévue par la Commission Européenne des Droits de l'Homme*, in *Revue hellénique de droit international*, 1957, 3 ss.; in senso conforme, G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1969).

¹⁰ Così O. POLLICINO, *Unione europea e Cedu: analisi comparata della genesi e dei primi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*, in *Forum Quad. cost.*, 31 gennaio 2012, 11 ss. Cfr. anche, in senso più ampio, R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Riv. AIC*, 4/2014, 19 ss.

Sul ruolo dell'individuo nel diritto internazionale classico, cfr., invece, J.A. FROWEIN, *The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1990, vol. I, b. 2, 273 s., ove si evidenzia come l'interesse per l'individuo, centrale nelle riflessioni

È proprio a partire da tale data che l'istituto dell'intervento di terzi è stato introdotto nel testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sebbene fosse stato dapprima riconosciuto in via pretoria, intorno alla fine degli anni Settanta, e, successivamente, codificato nel nuovo Regolamento di procedura approvato dalla Corte nel 1982¹¹.

Invero, pare opportuno notare che la genesi e i primi sviluppi di tale figura processuale si inquadrano nel più generale processo evolutivo del contraddittorio di fronte alla Corte di Strasburgo da cui, in un primo momento, era formalmente estromesso lo stesso individuo ricorrente dinanzi alla Commissione¹².

L'art. 44 della Convenzione, nella formulazione francese in corso fino all'entrata in vigore, nel 1994, del Protocollo n. 9¹³, stabiliva, infatti, che

della primissima dottrina internazionalista del XVI secolo (Francisco Suárez e Francisco de Vitoria) anche con riferimento ai suoi rapporti con lo Stato di appartenenza, avesse poi progressivamente ceduto il passo a una visione più statocentrica – «*[only] as far as foreigners were concerned was the law of diplomatic protection to a certain extent a reminder that there are fundamental rules applicable to every human beings*» – per riaffiorare sulla scena internazionale, nel secondo dopoguerra, prima con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e, poi, soprattutto, con la Convenzione EDU.

¹¹ Il primo Regolamento fu adottato dalla Corte di Strasburgo il 18 settembre 1959, in base all'allora vigente art. 55 della Convenzione a mente del quale «*[t]he Court shall draw up its own rules and shall determine its own procedure*» (oggi sostanzialmente corrispondente all'art. 25, lett. d); tra questo primo Regolamento e quello "rinnovato", emanato il 24 novembre 1982 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1983, sono intercorse numerose modifiche, delle quali è possibile prendere visione tramite il link: <https://www.echr.coe.int/en/web/echr/archives>.

Nel momento in cui si scrive, la versione aggiornata del Regolamento è quella che segue alle modifiche approvate dalla Corte il 23 febbraio 2024 ed entrate in vigore il 28 marzo 2024.

¹² Con l'espressione "ricorrente individuale" si intendeva, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, ogni persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati che avesse proposto il ricorso iniziale alla Commissione lamentando la violazione di uno dei diritti protetti dalla Convenzione da parte di uno o più Stati membri «*provided that the High Contracting Party against which the complaint has been lodged has declared that it recognises the competence of the Commission to receive such petitions*». Come noto, tanto l'accesso dei singoli alla Commissione, quanto la subordinazione degli Stati alla giurisdizione della "vecchia" Corte costituivano clausole opzionali (sul punto v. ancora E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, 145).

¹³ Il Protocollo n. 9, abrogato dal Protocollo n. 11, fu aperto alle firme a Roma il 6 novembre 1990 ed entrò in vigore solo il 1° ottobre 1994, benché richiedesse soltanto dieci ratifiche (su questo dato pone l'accento E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 429, ricordando, peraltro, come Francia e Regno Unito non abbiano mai provveduto alla ratifica). Le modifiche da esso introdotte comportarono, per il ricorrente individuale – che in seguito alla modifica del Regolamento della Corte 1982 poteva già comparire dinanzi a essa – l'inclusione tra i soggetti che potevano adire direttamente la Corte dopo la trasmissione del rapporto finale della Commissione. Inoltre,

«[s]eules les Hautes Parties contractantes et la Commission ont qualité pour se présenter devant la Cour».

La versione inglese della disposizione conteneva, invece, un'enunciazione dal significato parzialmente difforme: «[o]nly the High Contracting Parties and the Commission shall have the right to bring a case before the Court». L'impiego del verbo "to bring a case before the Court", in luogo di "to appear", oppure di "to plead", sembrava fare riferimento al diritto di adire la Corte, piuttosto che alla possibilità di "standing". Pertanto, la traduzione inglese pareva dare adito ad un'interpretazione meno restrittiva, in quanto non risultava escluso in modo inequivocabile un autonomo *locus standi* del ricorrente di fronte alla Corte. In questo senso, l'articolo in parola sembrava rappresentare una mera anticipazione¹⁴ dell'art. 48 della Convenzione, espressamente dedicato all'individuazione dei soggetti che potevano adire la Corte entro tre mesi dalla trasmissione del *report* finale della Commissione al Comitato dei Ministri: ovvero, la Commissione medesima, l'Alta Parte contraente di cui era cittadino il ricorrente, l'Alta Parte contraente che aveva presentato il ricorso alla Commissione (nel caso, ovviamente, di ricorso interstatale) e quella nei cui confronti il ricorso era stato presentato (che, anche in tale caso, restava comunque la parte "convenuta").

La Corte, tuttavia, nella sua prima pronuncia (caso *Lawless c. Irlanda n. 1*), aveva superato la discrasia linguistica privilegiando il più restrittivo significato della versione francese¹⁵.

L'ambiguità testuale del dettato convenzionale risultava altresì risolta dal

con le modifiche regolamentari approvate dalla Corte il 27 maggio 1993 in conseguenza del Protocollo, ed entrate in vigore il 2 ottobre 1994, il ricorrente individuale fu formalmente incluso nella nozione di "parte".

¹⁴ V. sul punto P. MAHONEY, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court*, in *Yearbook of European Law*, 1983, vol. III(1), 139, il quale, con riferimento alla versione inglese, osservava che l'art. 48, impiegandone i medesimi termini («*The following may bring a case before the Courts*»), poteva essere considerato come un'elaborazione più dettagliata della norma contenuta nell'art. 44. L'Autore sottolineava, peraltro, come la versione francese dell'articolo fosse stata chiaramente mutuata dall'art. 34 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia che, tuttavia, aveva una concezione del ruolo dell'individuo ben diversa da quella propria della CEDU. Pertanto, concludeva Mahoney, «*the solution to the problem of the individual applicant's standing before the Court "must be sought in the special nature of the procedure laid down in the Convention"*».

¹⁵ Corte EDU, *Lawless c. Irlanda (n. 1)*, 14 novembre 1960, ric. n. 332/57: «*according to Article 44 (art. 44) of the Convention, Contracting States and the Commission are alone empowered to bring a case before the Court or to appear in Court*»; sul tema cfr. anche V. BERGER, sub *Article 44*, in (a cura di) L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, 759.

primo Regolamento adottato dalla Corte nel 1959¹⁶ che, più chiaramente, e in entrambe le lingue ufficiali in cui era stato redatto, non includeva il ricorrente individuale nella nozione di “parte” (art. 1, lett. g)), ricomprendendovi soltanto gli Stati contraenti¹⁷ (rispettivamente ricorrente e/o convenuto¹⁸). Ne restava peraltro esclusa anche la Commissione, menzionata alla successiva lett. b), in ragione della sua funzione peculiare di rappresentante imparziale dell’interesse generale: figura assimilabile, secondo taluni, a un *amicus curiae* o piuttosto a un avvocato della Corte; secondo altri, a una sorta di pubblico ministero¹⁹, «elle n’a(vait) pas pour autant la qualité de partie, en ce sens qu’elle ne s’attach[ait] pas à préserver des

¹⁶ Secondo P. MAHONEY, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights*, cit., 166, anch’esso verosimilmente redatto seguendo il modello dello Statuto e delle Regole della Corte Internazionale di Giustizia.

¹⁷ Cfr. in argomento A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, Giuffrè, Milano, 1975.

¹⁸ ... «the term “Parties” means those Contracting Parties which are the Applicant and Respondent Parties». Tale formulazione, come si è detto, è stata mantenuta fino alle modifiche regolamentari entrate in vigore il 2 ottobre 1994, in seguito alle quali l’art. 1, lett. i), Reg. specificava che: «the term “parties” means: the applicant or respondent Contracting parties; the private party (the person, non governmental organisation or group of individuals) who lodged a complaint with the European Commission of Human Rights. Under Article 25 and whose case has been referred to the Court».

¹⁹ La Commissione era stata concepita come organo di “interposizione” tra l’individuo e la Corte, «sostitutivo di una formula giurisdizionale troppo avanzata». In effetti, essa era investita di una pluralità di compiti preliminari, ma tuttavia fondamentali e, a volte, definitivi per la risoluzione della pretesa contenuta nel ricorso, tanto individuale che statale. Il riferimento corre alle operazioni concludentisi con la decisione sull’ammissibilità del ricorso; al tentativo di componimento amichevole della vertenza; alla stesura del rapporto, a conclusione della fase procedurale dinanzi a essa e, infine, al ricorso e all’intervento nel (eventuale) giudizio avanti la Corte (G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., 262 e 270 s.). La Commissione era, dunque, una figura complessa e di difficile collocazione sistematica, il cui ruolo, secondo parte della dottrina (v. G. BALLADORE-PALLIERI, *Il regolamento della Corte dei Diritti dell’Uomo*, in *Dir. int.*, XIV, n. 2, 1960, I, 128, citato da A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, cit., 58), poteva addirittura essere accostato alla funzione del giudice *a quo* nel giudizio di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale – ovviamente solo rispetto alla fase di attivazione – «e per vero in alcuni casi il parere della Commissione assomiglia singolarmente al giudizio di non manifesta infondatezza». Con riferimento, invece, alla posizione ricoperta una volta instaurato il procedimento dinanzi alla Corte, secondo molti (M.A. EISEN, *L’avocat devant la Cour européenne des droits de l’homme*, in *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, a cura di F. MATSCHER, H. PETZOLD, C. HEYMANN VERLAG, KG, KÖLN, 1988, 130; A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, cit., 58), la sua figura era assimilabile a quella del pubblico ministero; in senso parzialmente difforme, si veda, ancora, G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., 246.

*intérêts "égoïstes" ou subjectifs qui lui [fussent] propres*²⁰.

Nel complesso, dunque, la normativa di riferimento sanciva una sorta di "duopolio"²¹ Stati-Commissione nel giudizio di fronte alla Corte: la posizione processuale del ricorrente privato si esauriva, invero, al termine della fase che si svolgeva al cospetto della Commissione, non potendo egli né adire direttamente la Corte, né assumere la funzione di parte nel processo instaurato dinanzi ad essa.

Se la ragione di tale configurazione poteva rinvenirsi nell'originaria natura compromissoria del sistema di Strasburgo – punto d'incontro tra l'obiettivo di garantire una protezione effettiva dei diritti fondamentali e quello di rispettare la sovranità degli Stati²² – fu presto evidente che essa mal si conciliava con lo spirito della Convenzione, che, fin dalle origini, aveva riconosciuto agli individui una posizione privilegiata rispetto al diritto internazionale classico. L'estromissione, sul piano strettamente procedurale, dell'individuo non poteva, quindi, significare che lo stesso dovesse restare completamente estraneo ad un processo che lo vedeva e lo giudicava al tempo stesso «particolarmente interessato»²³.

Sempre in occasione della vicenda *Lawless c. Irlanda*²⁴, la Corte san-

²⁰ M.A. EISSEN, *La Cour européenne des droits de l'homme*, in *Les Cahiers de droit*, 1984, vol. XXV(4), 880.

²¹ V. BERGER, sub *Article 44*, cit., 760.

²² Come afferma E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 131, «[t]he arrangements just described [...] reflected the idea that in 1950 collective enforcement of human rights was much more concerned with ensuring that States fulfilled their basic obligations under the Convention, rather than hearing personalized human rights cases and dispensing individualized human rights justice».

²³ G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 252 ss., secondo il quale, in considerazione della posizione giuridicamente rilevante riconosciuta al ricorrente nel sistema convenzionale, del tutto inusuale nel diritto internazionale, l'art. 44 della Convenzione non poteva essere interpretato nel senso di impedirgli di «interferire nella procedura giurisdizionale a qualsiasi altro titolo». A suo avviso, apparivano significative, in proposito, alcune disposizioni del Regolamento che lo consideravano «interessato a certi atti processuali» e testimoniavano «la rilevanza diretta del soggetto privato entro la procedura già instaurata dinanzi alla Corte». In questo senso, dovevano essere letti i riferimenti a "ogni altra persona interessata", contenuti rispettivamente nell'art. 34, par.1, al fine di individuare i soggetti che potevano sollecitare la Corte ad adottare misure provvisorie o, ancora, nell'art. 51, par. 4, relativamente ai soggetti destinatari della notifica della sentenza (in senso conforme, cfr. A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, cit., 59).

²⁴ La questione, che fu decisa nel merito con la sentenza *Lawless c. Irlanda n. 3*, del 1° luglio 1961, concerneva principalmente l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 15 CEDU («Deroga in caso di stato d'urgenza»), e si concluse in senso favorevole allo Stato: la detenzione del Sig. Lawless non violava la Convenzione poiché fondata sul diritto di deroga debitamente esercitato dal governo irlandese in virtù dell'articolo 15. Alla defe-

cì espressamente che, nonostante l'esclusione formale del ricorrente dal contraddittorio, la rappresentazione e la considerazione del suo punto di vista erano fondamentali «*in the interests of the proper administration of justice*»²⁵. A tal fine, essa rammentava, a se stessa e alla Commissione²⁶, di avere a disposizione: in primo luogo, il rapporto finale di quest'ultima, che necessariamente conteneva l'esposizione delle doglianze del ricorrente, concernenti tanto la ricostruzione dei fatti, quanto i profili giuridici, «*even if it does not endorse them*»; in secondo luogo, le osservazioni scritte e orali dei delegati²⁷ e dei consulenti della Commissione, la quale, in veste di «difensore dell'interesse pubblico», poteva, se ritenuto necessario a far luce sui punti controversi della questione e sotto la propria responsabilità²⁸, rappresentare alla Corte il punto di vista e i rilievi del ricorrente, «*even if it does not share them*»; in terzo luogo, i mezzi istruttori previsti dall'art. 38, par. 1 Reg., con particolare riferimento alla possibilità di esaminare testimoni, esperti o «*any person whose evidence or statements seem likely to assist it in the carrying out of its task*».

renza mostrata, secondo taluni (v. E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 200 ss.), nel merito, fecero da contraltare, sul versante processuale, due interessanti pronunce – *Lawless c. Irlanda n. 1*, cit., e *Lawless c. Irlanda n. 2*, del 7 aprile 1961 – in cui la Corte si occupò della posizione del ricorrente rispetto al giudizio da cui era formalmente escluso.

²⁵ Corte EDU, *Lawless c. Irlanda n. 1*, cit.: «*whereas, nevertheless, the Court must bear in mind its duty to safeguard the interests of the individual, who may not be a party to any court proceedings, and whereas the whole of the proceedings in the Court, as laid down by the Convention and the Rules of Court, are upon issues which concern the Applicant; whereas, accordingly, it is in the interests of the proper administration of justice that the Court should have knowledge of and, if need be, take into consideration, the Applicants's point of view*».

²⁶ Cfr. E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 205: «*in summary, in these first two cases the Commission and Court worked together to ensure that the applicant's views could be conveyed to the Court*».

²⁷ L'art. 29, par. 1 del Regolamento della Corte stabiliva che la Commissione poteva delegare uno più membri a partecipare al processo dinanzi alla Corte.

²⁸ Occorre ricordare, a questo proposito, che l'art. 76 del Regolamento interno della Commissione – disposizione approvata, peraltro, pochi giorni prima del *referral* del caso *Lawless* (v., ancora, E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 202) – prevedeva che, qualora un caso fosse stato deferito alla Corte, il Segretario della Commissione avrebbe dovuto darne immediato avviso al ricorrente, trasmettendogli, in tempo utile e salvo decisione contraria della Commissione, il rapporto stilato dalla stessa, informandolo della possibilità di presentare, entro un termine prefissato, le proprie osservazioni sul contenuto del documento. La disposizione si concludeva, poi, con la laconica affermazione che «*[l]a Commission décide de la suite à donner à ces observations*». Su questo profilo e, più in generale, sul Regolamento della Commissione del 1960, v. M.A. EISSEN, *Le nouveau règlement intérieur de la Commission européenne des Droits de l'Homme*, in *Annuaire français de droit international*, 1960, vol. VI, 786.

Non solo. La Corte ricordava anche come, a mente dell'art. 29, par. 1 Reg., i delegati della Commissione avessero la facoltà di farsi assistere nel processo da qualsiasi soggetto da loro scelto, tra cui, per l'appunto, anche una persona designata dal ricorrente («*it was for the Commission, when it considered it desirable to do so, to invite the Applicant to place some person at its disposal*»²⁹). Ciò accadde, per la prima volta, a più di decennio di distanza dalle indicazioni contenute nella sentenza *Lawless* e con una portata forse più ampia rispetto a quella prefigurata dalla Corte.

Nel caso *De Wilde, Ooms e Versyp c. Belgio*³⁰, noto come “*Vagrancy case*”, concernente la compatibilità di una legge belga del 1891 sul vagabondaggio con le garanzie previste dalla Convenzione a tutela della libertà personale, i delegati della Commissione chiesero di essere assistiti dall'avvocato aveva rappresentato i tre ricorrenti al cospetto della Commissione, facendolo intervenire direttamente, e in loro vece, nel contraddittorio orale di fronte alla Corte su alcuni specifici profili³¹.

Il temperamento della esclusione del ricorrente per il tramite degli strumenti cui si è fatto cenno caratterizzò, in misura progressivamente più rilevante, la successiva giurisprudenza della Corte – si fa riferimento, in particolare, ai casi *Handyside c. Regno Unito*³² e *The Sunday Times c. Regno Unito*³³ – tantoché, secondo alcuni autori, la mancanza di un suo autonomo *locus standi* «*had become a fiction*»³⁴; i delegati della Commissione sceglievano frequentemente di farsi assistere dai legali dei ricorrenti

²⁹ Corte EDU, *Lawless c. Irlanda* (n. 2), cit.

³⁰ Corte EDU, *De Wilde, Ooms e Versyp* (“*Vagrancy*”) *c. Belgio*, 18 novembre 1970 e 18 giugno 1971, ricc. nn. 2832/66; 2835/66; 2899/66.

³¹ Durante l'udienza pubblica del 17 novembre 1970 il delegato Sørensen ammise che «*les délégués de la Commission se trouvent cependant dans la difficulté de ne pas avoir une connaissance assez complète des données de fait. C'est pourquoi nous avons décidé de nous prévaloir d'une disposition de votre Règlement, à savoir l'article 29 § 1 deuxième phrase [et] en vertu de cette disposition, les délégués désirent se faire assister, en ce qui concerne le point particulier que je viens de mentionner, par M^e Magnée, du barreau de Bruxelles*» (*Eur. Cour. H. R., Series B, n. 12, case of De Wilde, Ooms and Versyp, ibidem*). Tale scelta fu fortemente contestata dall'agente governativo, secondo il quale, se era ammissibile che i delegati potessero confrontarsi in udienza con il ricorrente o con i suoi consulenti legali, era invece assolutamente inaccettabile l'intervento orale di tipo sostitutivo richiesto nel caso di specie, in quanto avrebbe finito per aggirare il chiaro dettato dell'art. 44 della Convenzione e compromettere l'imparzialità della Commissione.

³² Corte EDU, *Handyside c. Regno Unito*, 7 dicembre 1976, ric. n. 5493/72.

³³ Corte EDU, *The Sunday Times c. Regno Unito* n. 1, 26 aprile 1979, ric. n. 6538/74. In argomento, v. ancora E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 402 s.

³⁴ Cfr., sul punto, P. DUFFY, *Procedural Innovations at the European Court of Human Rights*, in *Public Law*, 1983, 32.

i quali, benché la Corte avesse tenuto a rimarcare che il loro ruolo doveva comunque essere confinato entro limiti ben definiti, assunsero – come c’era da aspettarsi – una posizione vieppiù autonoma.

Nonostante ciò, la preclusione formale risultava comunque insoddisfacente sotto molteplici aspetti.

Anzitutto, vi era il timore, evocato dalla Corte stessa³⁵ che pure aveva avallato tale prassi, di rendere eccessivamente ambiguo il ruolo della Commissione, la quale si trovava, da un lato, a dover rappresentare l’interesse oggettivo e generale al rispetto della Convenzione e, dall’altro, a fungere da tramite delle istanze soggettive del singolo ricorrente alla Corte³⁶.

Per di più, tale “triangolazione” finiva per incidere inevitabilmente anche sul rapporto tra la Commissione e gli Stati: come eccepito dal rappresentante del governo belga nel caso *Vagrancy*, «*il est douteux que les Etats parties à la Convention puisse avoir désormais confiance dans l’impartialité d’une Commission qui aura créé une telle confusion*»³⁷.

Per quanto mitigata nei fatti, l’estromissione del ricorrente finiva, dunque, per risultare quantomeno dissonante rispetto ai principi sanciti dall’art. 6 CEDU, applicabili alle giurisdizioni nazionali e tanto rilevanti nella giurisprudenza di Strasburgo, ma difficilmente compatibili con la posizione marginale dell’individuo nel contraddittorio dinanzi alla Corte, nonché, indirettamente, con quella dello Stato convenuto, che non poteva con-

³⁵ Cfr. sul punto i riferimenti riportati da M.A. EISSEN, *La Cour européenne des droits de l’homme*, cit., 884.

³⁶ In dottrina, cfr., *ex multis*, G. LODIGIANI, *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., 251 e V. BERGER, sub *Article 44*, cit., 762. Dello stesso avviso, due autorevoli commentatori interni alla Corte, ovvero i Registrar P. MAHONEY, *Developments in the Procedure*, cit. 130 s., il quale osservava come «*[t]he Commission itself, with its objective and impartial role, was also in a somewhat uncomfortable position in having to assure, albeit indirectly, the representation of the applicant*»; e M.A. EISSEN, *L’avocat devant la Cour européenne des droits de l’homme*, cit., 164, secondo cui: «*elle se trouvait tiraillée entre sa tâche de “quasi-ministère public” et son rôle de truchement du requérant*». In senso parzialmente difforme, cfr. O. DE SCHUTTER, *Sur l’émergence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne des droits de l’homme*, in *European Journal of International Law*, 1996, vol. VII(3), 382, secondo cui la crescente autonomia, informalmente accordata agli avvocati dei ricorrenti associati ai delegati della Commissione nella giurisprudenza successiva al caso *Vagrancy*, aveva, in realtà, consentito alla Commissione di riassetare il proprio ruolo di garante oggettivo e *super partes*, non dovendo più provvedere a conciliare l’interesse generale con quello privato del ricorrente. In questo senso, la modifica regolamentare del 1982 non avrebbe fatto altro che fotografare una “geografia” del contraddittorio che, nei fatti, si era già riequilibrata.

³⁷ *Eur. Cour. H. R., Series B, case of De Wilde, Ooms and Versyp (“Vagrancy”)*, 353. In senso analogo, si vedano i rilievi critici di M.A. EISSEN, *L’avocat devant la Cour européenne*, cit., 164.

frontarsi e contraddire direttamente con il suo reale avversario, ovvero la vittima della presunta violazione.

Tutto questo, con inevitabili riflessi sulla capacità decisionale della Corte³⁸.

2.2. *Le origini dell'istituto dell'intervento di "terzi": i primi casi di ammissione in via giurisprudenziale e la successiva positivizzazione con il Regolamento del 1983*

È in questo contesto che si colloca l'origine pretoria dell'intervento dei terzi nel processo convenzionale.

Un processo³⁹ caratterizzato, dal punto di vista strutturale, dalla esclusione formale del ricorrente individuale e dalla peculiare posizione della Commissione, organo "istruttore" e mediatore nella prima fase dinanzi a se medesima, e unico soggetto ammesso, oltre gli Stati, ad adire la Corte e comparire dinanzi a essa, da un lato, nella veste di rappresentante dell'interesse oggettivo e generale al rispetto della Convenzione, dall'altro, quale portavoce del punto di vista del ricorrente.

Pressoché contestualmente al progressivo temperamento della estromissione processuale del ricorrente – siamo sempre alla fine degli anni Settanta, in cui la Corte enunciava i criteri cardinali della propria giurisprudenza – iniziò a prospettarsi la possibilità di allargare ulteriormente la platea di interlocutori.

Il riferimento corre, in particolare, a tre *leading cases*.

Si ha per la prima volta notizia di una richiesta di intervento da parte di un soggetto "terzo" nel caso *Tyrer c. Regno Unito* (1978), forse più noto

³⁸ Secondo M.A. EISSEN, *La Cour européenne des droits de l'homme*, cit., 884: «Malgré les tempéraments et correctifs apportés par les règlements, la jurisprudence et la pratique, la procédure de la Cour n'assure pas cette "égalité des armes" que l'article 6 de la Convention oblige le juge national à observer. Tandis que le gouvernement défendeur jouit d'une entière liberté dans la justification de la décision attaquée, l'individu que la Convention a pour but de protéger ne peut saisir la Cour. Pareille situation présente aussi de graves inconvénients pour la Cour, la Commission et les États. En l'absence d'authentiques débats contradictoires, la Cour a souvent quelque peine à éclairer sa religion de manière adéquate».

³⁹ Ancora ad avviso di M.A. EISSEN, *Ibidem*, il carattere contraddittorio del processo convenzionale, che emergeva «manifeste dans les affaires interétatiques [...], appar[ai]ssait beaucoup moins évident quand on a[vait] d'un côté la Commission et, de l'autre, un État et un seul, cas de loin le plus fréquent. En effet, la Commission ne se trou[vait] pas exactement sur le même plan que le gouvernement défendeur. Si elle dialogu[ait] avec lui devant la Cour et lui donn[ait] à l'occasion la réplique, elle n'a[vait] pas pour autant la qualité de partie litigante. Animée du souci légitime d'assurer le bon accomplissement de ses propres tâches, de sauvegarder son objectivité comme son impartialité, il lui [fallait] observer une certaine réserve qui l'empêch[ait] de s'engager à fond dans le débat».

per l'esplicitazione della dottrina del “*living instrument*”⁴⁰.

Il caso sollevava “questioni di interesse generale”⁴¹ relative al rispetto del divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti sancito dall'art. 3 della Convenzione, che avevano indotto la Commissione a proseguirne l'esame nonostante il ricorrente, una volta divenuto maggiorenne, avesse manifestato la volontà di ritirare il ricorso.

In ragione dell'ambiguo comportamento tenuto da quest'ultimo, l'associazione non governativa *National Council for Civil Liberties* (d'ora in avanti: *Liberty*), che lo aveva assistito di fronte alla Commissione, chiese di essere ammessa a rappresentarne anche dinanzi alla Corte le originarie doglianze, nella forma dai giudici ritenuta più idonea allo scopo, se del caso anche in qualità di *amicus curiae*⁴².

Si trattava di una richiesta motivata principalmente dall'intenzione di *Liberty* di sopperire alla mancata collaborazione della vittima già nella fase procedimentale svoltasi di fronte alla Commissione che, qualora fosse stata accolta, avrebbe indubbiamente consentito di estendere il contraddittorio oltre le parti – anche sostanziali – del processo, caratterizzandolo in senso marcatamente “oggettivo”. Nelle lettere di rigetto, il *Registrar* della Corte ricordò a *Liberty* che gli unici strumenti attraverso i quali avrebbe potuto prendere parte al procedimento erano quelli già previsti dal Regolamento, rispettivamente agli artt. 29, par. 1 e 38, par. 1, che né la Commissione, con riferimento alla prima disposizione, né la Corte, in relazione alla seconda, decisero di sfruttare.

La prima vera occasione di allargamento del contraddittorio al di là delle parti direttamente interessate e implicate nella questione controversa fu il successivo caso *Winterwerp c. Paesi Bassi*⁴³ (1979), concernente la violazione dell'art. 5, par. 4 CEDU e, in particolare, delle garanzie processuali che devono assistere il diritto di ricorrere a un giudice contro provvedimenti

⁴⁰ Con questa espressione si fa riferimento ad un approccio ermeneutico teso a interpretare la Convenzione alla stregua di uno “strumento vivente” (*living instrument*), dinamico, che tiene dunque conto del mutamento del progresso scientifico, del contesto sociale e delle condizioni di vita. Come evidenziato da A. PIN, *Precedente e mutamento giurisprudenziale. La tradizione angloamericana e il diritto sovranazionale europeo*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano-Padova, 2017, 171, «[I]l approccio del *living instrument* va oltre l'applicazione dei metodi interpretativi sanciti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e determina l'atteggiamento dinamico della Corte, la quale attribuisce significati nuovi, progressivamente espansivi alla Convenzione».

⁴¹ Corte EDU, *Tyrer c. Regno Unito*, 25 aprile 1978, ric. n. 5856/72, par. 24.

⁴² *Eur. Cour. H. R., Series B, n. 24, case of Tyrer*, 40: «I [Mr. Cedric Thornberry, per conto di *Liberty*] wish the applicant's initial and unambiguous position to be presented to the Court, whether in its own right, on behalf of Mr. Tyrer's family, as *amicus curiae*, or in such, other form which the Court might deem fitting and to be of assistance to it».

⁴³ Corte EDU, *Winterwerp c. Paesi Bassi*, 24 ottobre 1979, ric. n. 6301/73.

privativi della libertà personale: nel caso di specie, il ricovero coatto e la prolungata detenzione del ricorrente in un ospedale psichiatrico.

La richiesta, questa volta, proveniva da uno Stato, appunto il Regno Unito, che, per il tramite dell'agente governativo che lo rappresentava nel caso *X. c. Regno Unito*⁴⁴ seguì le indicazioni suggerite dalla Cancelleria della Corte nel caso precedente e chiese "di essere ascoltato" in base alla previsione dell'art. 38, par. 1 Reg. Motivo dell'istanza era la concomitante pendenza, nei confronti dello Stato "terzo", di alcuni ricorsi (tra cui quello poc'anzi menzionato), rispetto ai quali appariva rilevante l'interpretazione che la Corte avrebbe potuto offrire nel caso *Winterwerp* del riferito parametro convenzionale.

La Corte rigettò l'istanza, sostenendo che l'esame della richiesta formulata dal "terzo" sollevasse questioni di natura processuale troppo complesse rispetto all'imminente data di udienza fissata per *Winterwerp*⁴⁵. Nondimeno, in seguito ad un fitto e interessante scambio di comunicazioni tra la rappresentante governativa nel caso *X. c. Regno Unito* e la Cancelleria di Strasburgo⁴⁶, concesse allo Stato la possibilità di presentare osservazioni scritte, per il tramite dei delegati della Commissione, «*during or soon after the hearings fixed for 28 November*»⁴⁷, sui profili interpretativi connessi alla delimitazione delle garanzie predisposte dalla norma.

La tappa più significativa e per così dire "culminante", prima di giungere alla codificazione dell'istituto nel nuovo Regolamento, è rappresentata dal caso *Young, James e Webster c. Regno Unito*⁴⁸, noto come "*the closed-shop case*".

I tre ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 11, nonché degli artt. 9, 10 e 13 della Convenzione (questi ultimi ritenuti assorbiti dalla violazione del primo parametro), poiché erano stati licenziati dalla *British Railways Board* a causa della mancata iscrizione a uno dei tre sindacati con cui la predetta società di trasporti aveva stipulato un c.d. "*closed shop agreement*":

⁴⁴ Allora pendente dinanzi alla Commissione, il caso fu poi deciso dalla sentenza Corte EDU, *X. c. Regno Unito*, 5 novembre 1981, ric. n. 7215/75.

⁴⁵ Così si legge nella risposta del cancelliere Marc-André Eissen: «*[h]aving consulted the members of the Chamber, the President, Mr. Balladore Pallieri, has formed the view that your Government request raises questions concerning the interpretation and application of the Convention and the Rules of Court and the procedure of the Convention which are so fundamental that they call for a full discussion by the plenary Court in a context broader than that of the Winterwerp case alone and the time required for such a discussion would extend well beyond 28 November*» (*Eur. Cour. H. R., Series B. D.H., n. 31, case Winterwerp, 67*).

⁴⁶ *Ivi*, 68-70.

⁴⁷ *Ivi*, 70.

⁴⁸ Corte EDU, *Young, James and Webster c. Regno Unito*, 13 agosto 1981, ricc. nn. 7601/76; 7806/77.

un tipo di accordo risalente e diffuso nel Regno Unito, che veniva siglato tra uno o più sindacati e uno o più datori di lavoro o associazioni di datori di lavoro, in virtù del quale i dipendenti attuali o aspiranti tali di una impresa, appartenenti alla determinata categoria interessata dall'accordo, dovevano obbligatoriamente diventare membri delle associazioni sindacali contraenti, pena il licenziamento (*"post-entry shop"*) o la mancata assunzione (*"pre-entry shop"*).

La *Trades Union Congress*, confederazione cui erano affiliate le tre associazioni sindacali alle quali i ricorrenti avrebbero dovuto iscriversi per evitare il licenziamento, chiese di poter partecipare in ragione della diffusione di tale tipo di accordo nel Regno Unito e della insoddisfacente impostazione difensiva del governo britannico nella rappresentazione delle relazioni sindacali⁴⁹.

Alla Confederazione fu concesso di esprimere il proprio punto di vista per mezzo di due strumenti. Anzitutto, attraverso l'esame di un suo rappresentante da parte della Corte⁵⁰, ai sensi dell'art. 38 Reg., *«on such issues of fact and of English law and practice»*, con la specificazione che quest'ultimo non sarebbe stato invitato né legittimato a pronunciarsi su profili concernenti l'interpretazione della Convenzione: *«it is to be understood that the matters on which that representative will be heard do not include pleading as to the interpretation of the law of the European Convention»*⁵¹. In secondo luogo, mediante una memoria scritta depositata tramite i delegati della Commissione, anche in questo caso con la precisazione che i rilievi in merito all'interpretazione del diritto convenzionale in essa contenuti non

⁴⁹ *«The interest of the TUC in these proceedings arises from the fact that: (a) The three trade unions involved [...] are organizations affiliated to the TUC; (b) Since Union Membership agreements or arrangements between employers and trade unions affiliated to the TUC are common in the United Kingdom, the judgment of the Court in these proceedings is of great importance to the law and practice of British industrial relation (c) The United Kingdom Government has in its conduct of the case before the Commission already shown itself unwilling to put forward all the submissions and arguments which are relevant to the legal status both of such agreements or arrangements generally under the Convention and, in particular, of the operation between British Rail and the three trade unions in respect of the applicants in this case»* (Eur. Cour. H. R., Series B, n. 39, case of *Young, James and Webster*, 111).

⁵⁰ *«On 3 March immediately before the opening of the hearings, the Court held a preparatory meeting. On that occasion it decided proprio motu, in pursuance of Rule 38 par. 1 of the Rules of Court, that during the oral proceedings it would hear, on certain questions of fact (including English law and practice) and for the purpose of information, a representative of the British Trades Union Congress»* (Corte EDU, *Young, James and Webster c. Regno Unito*, cit., par. 8).

⁵¹ In questi termini si esprimeva il cancelliere Marc-André Eissen, nella lettera del 3 marzo 1981, Eur. Cour. H. R., Series B, n. 39, case of *Young, James and Webster*, 161.

sarebbero stati presi in considerazione dalla Corte⁵².

L'apertura sostanziale della Corte in *Young, James e Webster c. Regno Unito* preannunciava, come si è detto, la formalizzazione dell'ingresso di soggetti "terzi" – e così pure del ricorrente individuale – nel processo dinanzi alla Corte di Strasburgo, avvenuta con il nuovo Regolamento approvato il 24 novembre 1982 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1983.

L'esame di questa prima e pur limitatissima casistica delinea, anzitutto, la varietà qualitativa – sebbene non ancora geografica – degli interessi "terzi" che premevano dall'esterno sul contraddittorio della Corte.

È appena il caso di notare che in tutte tre le vicende gli aspiranti "interlocutori" fossero di origine britannica. D'altra parte, nei primi due decenni di attività giurisprudenziale della Corte fu assidua la presenza del Regno Unito, soprattutto quale parte "convenuta"⁵³; un ordinamento di *common law* che conosceva bene la figura processuale dell'*amicus curiae*⁵⁴ e che, dunque, ha giocato un ruolo fondamentale nella genesi e nello sviluppo dell'istituto⁵⁵.

Secondo la dottrina comparatistica, si è trattato, infatti, di un esempio tipico di «*vertical legal transplant*», determinato dalla concomitante presenza di tre fattori: la presenza di attori – legali, avvocati, giuristi, agenti governativi, o comunque rappresentanti dei soggetti titolari dell'interesse che preme dall'esterno – che abbiano conoscenza ed esperienza del diritto di entrambe le giurisdizioni («*norm entrepreneurs*»); la possibilità, per questi operatori, di argomentare le istanze rappresentate anche in via informale («*and norm entrepreneurs' access to the decision-making body*»)⁵⁶ e, inoltre,

⁵² La memoria, datata 3 marzo 1981, risulta così annotata: «*This document was submitted to the Court by the Delegates of the Commission on 3 March 1981; [...] The Court decided that it would take the document into account as regards any factual information, but not any argument of law, which it contained*» (*ivi*, 162; specificazione poi sostanzialmente ribadita nella sentenza, al par. 10).

⁵³ Cfr. E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 314: «*by the start of the 1980s almost one third of all the applications registered by the Commission were directed against the United Kingdom [...] and by the mid 1980s there had been significantly more judgements against United Kingdom than any other State, except Belgium*». Per un approfondimento sul ruolo del Regno Unito nella genesi della Convenzione e sull'evoluzione del suo rapporto con la Corte, si veda, inoltre, A. SIMPSON, *Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁵⁴ Sull'origine di tale istituto e sui suoi contorni rispetto alla diversa figura dell'intervento di terzi, si vedano i riferimenti contenuti *supra*, Introduzione, par. 2 e cap. III.

⁵⁵ Cfr. N. TROCKER, *L'«amicus curiae» nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 139 e, in una più specifica prospettiva comparatistica, A. DOLIDZE, *Bridging Comparative and International Law: Amicus Curiae Participation as a Vertical Legal Transplant*, in *The European Journal of International Law*, 2015, vol. 26(4), 851 ss.

⁵⁶ Cfr. diffusamente A. DOLIDZE, *Bridging Comparative and International Law*, cit., *passim*, alla quale si riferiscono anche le citazioni testuali.

la trasformazione strutturale di un'istituzione internazionale che richiede una nuova regolamentazione («*an opportunity for law-making related to structural transformation*»).

A quest'ultimo riguardo, è peraltro possibile osservare come queste prime occasioni di apertura – e, allo stesso modo, la successiva positivizzazione dell'istituto a livello regolamentare – fossero affiorate in un momento di maturazione “funzionale” della Corte, sempre più consapevole della propria crescente rilevanza a livello regionale come giudice dei diritti⁵⁷. È stato infatti osservato che «*the Court coming of age*»⁵⁸ – per utilizzare la più evocativa espressione inglese – inizia certamente già nella seconda metà degli anni Settanta, dopo il lungo periodo di “torpore” in cui furono portati all'esame della Corte EDU poco meno di venti casi. Risale a questa fase «*the landmark Strasbourg Jurisprudence*»⁵⁹ – ovvero i casi *Tyrer c. Regno Unito*⁶⁰ (1978), *Airey c. Irlanda*, *Marckx c. Belgio*⁶¹ e *Sunday Times c. Regno Unito*⁶² (1979) – in cui il Giudice convenzionale iniziò a sviluppare alcune tecniche interpretative e applicative della Convenzione, rivelatesi poi fondamentali nella sua giurisprudenza.

È perciò possibile presumere che, in ragione di tali fattori, il Giudice sovranazionale abbia avvertito la necessità, da un lato, di rinforzare il carattere contraddittorio del proprio processo – di cui fino ad allora si poteva effettivamente dubitare; dall'altro, di arricchire ulteriormente l'elemento dialettico del giudizio, avvalendosi dell'apporto di una pluralità di soggetti tratti (di volta in volta) dalle articolazioni della società civile in ragione della natura della questione e degli interessi sottesi.

Le richiamate occasioni di apertura del processo hanno, poi, spianato la strada al successivo riconoscimento normativo con il nuovo Regolamento entrato in vigore nel 1983.

Il suddetto Regolamento sancì, anzitutto, il superamento della forma-

⁵⁷ Cfr. E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., spec. 320 ss. È possibile, quindi, convenire con A. DOLIDZE, *Bridging Comparative and International Law*, cit., che si sia presentata al Giudice di Strasburgo «*an opportunity for law-making related to structural transformation*».

⁵⁸ E. BATES, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, 320.

⁵⁹ ID., *Ibidem*.

⁶⁰ Fu in questa occasione, come si è detto, che la Corte esplicitò per la prima volta la teoria dell'interpretazione evolutiva e della correlata concezione della Convenzione come “*living instrument*”.

⁶¹ La teoria degli obblighi positivi è stata sviluppata dalla Corte a partire da *Marckx c. Belgio*, 13 giugno 1979, ric. n. 6833/74 e ribadita in Corte EDU, *Airey c. Irlanda*, 9 ottobre 1979, ric. n. 6289/73.

⁶² Corte EDU, *The Sunday Times c. Regno Unito n. 1*, 26 aprile 1979, ric. n. 6538/74.

le estromissione dell'individuo ricorrente che, pur continuando a restare escluso dal novero di soggetti titolari del diritto di adire direttamente la Corte di Strasburgo, fece formalmente ingresso nel processo dinanzi a essa.

L'art. 33, par. 1, lett. *d*) stabiliva, infatti, che il Cancelliere, una volta ricevuta la richiesta di deferire il caso alla Corte da parte della Commissione o di uno degli Stati indicati dall'art. 48 della Convenzione, doveva darne comunicazione anche al ricorrente, con contestuale notifica del rapporto finale della Commissione (par. 2) e invito a manifestare, entro il termine di 15 giorni, l'intenzione di partecipare al processo indicando altresì la persona che lo avrebbe assistito nella procedura (par. 3, lett. *d*)).

Il ricorrente non risultava ancora formalmente incluso nella nozione di "parte" offerta dall'art. 1 – e, come anticipato, non vi rientrerà fino alla modifica regolamentare del 1994, conseguente all'entrata in vigore del Protocollo n. 9 – né pienamente equiparato ad essa⁶³. Egli, tuttavia, acquistò un autonomo *locus standi* e, correlativamente, rilevanti poteri processuali.

Eliminata, dunque, la *fictio* che costringeva il ricorrente a partecipare informalmente al giudizio dinanzi alla Corte per il tramite della Commissione, il nuovo sistema conseguiva un duplice obiettivo. Per un verso, la Commissione si riappropriava del ruolo imparziale che le era proprio⁶⁴; per l'altro, veniva finalmente colmato il vuoto derivante dalla mancanza di un rapporto diretto tra l'"applicant" e la Corte, inconciliabile, come è stato più volte sottolineato, con un sistema giurisdizionale improntato a realizzare "con vigore" la protezione effettiva delle libertà fondamentali, tanto più in una «rete» di ordinamenti, valori e aspirazioni «non omogene[a]» e «talvolta difficilmente coordinabile», in cui «la rigida limitazione della cerchia dei [contraddittori] rischiava di impoverire il supporto informativo della Corte e di restringere le basi del suo processo conoscitivo, conferendo all'operato della stessa i connotati della venatura paternalistica o della forzatura autoritaria»⁶⁵.

Così, oltre al superamento della formale estromissione del ricorrente individuale, il nuovo Regolamento della Corte allargò ulteriormente la platea di potenziali interlocutori del Giudice di Strasburgo, consentendo

⁶³ Come rileva V. BERGER, sub *Article 44*, cit., 764 s., non vi era, tra i contraddittori, una parità assoluta di armi: al ricorrente individuale era preclusa la possibilità di sollevare eccezioni preliminari (art. 47) e di richiedere l'interpretazione (art. 56) o la revisione di una pronuncia (art. 57).

⁶⁴ P. MAHONEY, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights*, cit., 137, «freed of the burden being a means of ensuring the representation of the applicant the Commission will more easily and unambiguously be able to play its objective and impartial role as defender of the public interest, not associated, even indirectly, with one side or the other».

⁶⁵ N. TROCKER, L'"amicus curiae" nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, cit., 119 s.

la partecipazione di altri soggetti “interessati”, diversi dalle parti, già sperimentata in via pretoria.

Nello specifico, l'art. 37, par. 2 Reg.⁶⁶, rubricato «*Written procedure*», attribuiva al Presidente della Camera il potere di invitare o autorizzare («*invite or grant leave*»), nell'interesse della buona amministrazione della giustizia («*in the interest of the proper administration of the justice*»), gli Stati membri che non fossero già parti in causa⁶⁷ e ogni altra persona interessata diversa dal ricorrente («*any person concerned other than the applicant*»). Inoltre, l'art. 40, par. 1 Reg.⁶⁸, relativo ai mezzi istruttori, consentiva alla Corte di assumere ogni prova considerata idonea a chiarire i fatti di causa, anche su istanza dei soggetti invitati o autorizzati a partecipare alla procedura cartolare a mente dell'art. 37, par. 2.

3. I soggetti e le regole dell'intervento

3.1. Le distinte categorie di “terzi”

Il significativo cambio di passo nello sviluppo dell'istituto è segnato indubbiamente dallo spartiacque dell'anno 1998 ed è coinciso, ancora una volta, con il più generale accrescimento del ruolo degli individui nel processo di fronte alla “nuova” Corte: una Corte da allora unica e permanente, cui i ricorrenti individuali possono rivolgersi senza dover preventivamente affrontare il filtro della Commissione (abolita), né correre il rischio che il

⁶⁶ Questa l'esatta formulazione della disposizione: «*The President may, in the interest of the proper administration of justice, invite or grant leave to any Contracting State which is not a Party to the proceedings to submit written comments within a time limit and on issues which he shall specify. He may also extend such an invitation or grant such leave to any person concerned other than the applicant*».

⁶⁷ A tal proposito, ancora P. MAHONEY, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights*, cit., 148, precisava come per Stato “terzo”, ai sensi della norma in commento, non potesse essere inteso anche quello di cui era cittadino il ricorrente. Quest'ultimo, infatti, se non avesse adito direttamente la Corte ai sensi dell'art. 48 della Convenzione, avrebbe avuto comunque la possibilità di intervenire, in virtù dell'art. 33, par. 3, lett. b) del Regolamento.

⁶⁸ *Rule 40 «Measures for taking evidence»: «The Court may, at the request of a party, of the Delegates of the Commission, of the applicants or of a third-party invited or granted leave to submit written comments under Rule 37 paragraph 2, or proprio motu, obtain any evidence which it considers capable of providing clarification on the facts of the case. The Chamber may, inter alia, decide to hear as witness or expert or in any other capacity any person whose evidence or statements seem likely to assist it in carrying out of its task».*

caso sia deciso dal Comitato dei Ministri⁶⁹, di fronte al quale la loro posizione era rimasta, negli anni, a dir poco marginale.

Come anticipato, tra le relevantissime modifiche introdotte dal Protocollo n. 11, vi è stata, infatti, la previsione di una base giuridica per l'istituto dell'intervento di terzi all'interno della Convenzione.

Il riferimento è all'art. 36, che, congiuntamente all'art. 44 del Regolamento di procedura, disciplina attualmente l'istituto.

È inoltre il caso di rammentare che l'art. 3 del Protocollo n. 16, con taluni adattamenti resi necessari dal carattere non contenzioso della procedura, definisce il perimetro della platea di interlocutori della Corte nell'esercizio della sua (nuova) funzione consultiva⁷⁰.

L'art. 36 della Convenzione, rubricato «Intervento di terzi», individua tre distinte discipline.

In primo luogo, essa attribuisce allo Stato di cui è cittadino il ricorrente, evidentemente distinto da quello avverso cui è diretto il ricorso, (par. 1) un vero e proprio *diritto* a intervenire nel processo, presentando osservazioni scritte e partecipando alle udienze⁷¹. Si tratta di una rinnovata veste giuridica della previsione contenuta nel previgente art. 48, lett. b) CEDU, in base alla quale lo Stato *de quo* poteva adire la Corte entro tre mesi dalla trasmissione del Rapporto finale della Commissione al Comitato dei Ministri; in tal caso, però, acquistando a tutti gli effetti la qualità di parte.

Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 14, il 1° giugno 2010, il diritto di intervento – relativamente a “tutte le cause” all'esame di una Camera

⁶⁹ Come era previsto dal previgente art. 32, par. 1 della Convenzione.

⁷⁰ Entrato in vigore il 1° agosto 2018, il Protocollo n. 16 ha introdotto, come noto, una nuova competenza per la Corte di Strasburgo, in base alla quale le più “alte giurisdizioni” degli Stati contraenti, da questi individuate in sede di ratifica, possono richiedere alla Corte un'opinione consultiva non vincolante su questioni di principio concernenti l'interpretazione o l'applicazione dei diritti e delle libertà previsti nella Convenzione e nei protocolli addizionali, nell'ambito di una causa pendente dinanzi alle stesse. L'art. 3 del richiamato Protocollo riconosce al Commissario per i diritti dell'uomo e allo Stato di afferenza della giurisdizione che ha richiesto l'opinione consultiva il diritto di presentare memorie scritte e prendere parte all'udienza che si svolge dinanzi alla Grande Camera. Nel solco del secondo paragrafo della riferita disposizione convenzionale, la norma prevede, poi, che il Presidente della Corte possa invitare, sempre nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia, ogni altra Alta Parte contraente o persona a presentare memorie scritte o a partecipare alle udienze.

⁷¹ L'istituto, per la verità non molto sfruttato dagli Stati, rappresenta una trasposizione della protezione diplomatica. A riguardo, si segnala, seppur non recentissima, la pronuncia Corte EDU, *I c. Svezia*, 5 settembre 2013, ric. n. 61204/09, di particolare interesse poiché definisce i contorni dello strumento, inquadrandolo nel contesto del sistema di protezione offerto dalla Corte di Strasburgo.

o della Grande Camera – è stato altresì riconosciuto al Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa.

Come noto, suddetto Protocollo ha apportato rilevanti modifiche al processo convenzionale, al fine di razionalizzarne la struttura appesantita dall'ingente afflusso di ricorsi di cui la Corte era stata investita dopo il 1998; si è trattato, in sintesi, di misure che hanno inciso su molteplici profili procedurali, le quali, da un punto di vista generale, hanno contribuito ad accentuare la dimensione oggettiva della tutela offerta dalla giurisdizione sovranazionale.

In questa prospettiva, sembra collocarsi idealmente anche l'attribuzione del diritto di intervento al Commissario, cui viene riconosciuta una competenza generale con riguardo a tutti i casi pendenti dinanzi alla Corte.

L'organo monocratico in discorso⁷² è stato istituito dal Comitato dei Ministri con la Risoluzione (99) 50 del 7 maggio 1999 per svolgere compiti che possono riassumersi nelle tre macro-funzioni di "monitoraggio", "promozione" e "cooperazione interistituzionale" per la tutela dei diritti umani⁷³, dovendosi principalmente interfacciare, oltre che con gli apparati istituzionali e la società civile organizzata degli Stati membri, con il versante

⁷² Cittadino di uno degli Stati membri, il Commissario è eletto per un mandato non rinnovabile di sei anni dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa tra una rosa di tre "eminenti personalità, di elevato spessore morale e di comprovata esperienza nel campo dei diritti umani", individuate dal Comitato dei Ministri (art. 9, 10 e 11 della citata Risoluzione (99) 50).

⁷³ Le funzioni riconducibili alle tre macro-aree individuate sono dettagliatamente elencate nell'art. 3 della Risoluzione (99) 50: «*The Commissioner shall: a. promote education in and awareness of human rights in the member States; b. contribute to the promotion of the effective observance and full enjoyment of human rights in the member States; c. provide advice and information on the protection of human rights and prevention of human rights violations. When dealing with the public, the Commissioner shall, wherever possible, make use of and cooperate with human rights structures in the member States. Where such structures do not exist, the Commissioner will encourage their establishment; d. facilitate the activities of national ombudsmen or similar institutions in the field of human rights; e. identify possible shortcomings in the law and practice of member States concerning the compliance with human rights as embodied in the instruments of the Council of Europe, promote the effective implementation of these standards by member States and assist them, with their agreement, in their efforts to remedy such shortcomings; f. address, whenever the Commissioner deems it appropriate, a report concerning a specific matter to the Committee of Ministers or to the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers; g. respond, in the manner the Commissioner deems appropriate, to requests made by the Committee of Ministers or the Parliamentary Assembly, in the context of their task of ensuring compliance with the human rights standards of the Council of Europe; h. submit an annual report to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly; i. cooperate with other international institutions for the promotion and protection of human rights while avoiding unnecessary duplication of activities*».

istituzionale “non giurisdizionale” del Consiglio d’Europa.

L’art. 1 della Risoluzione istitutiva afferma, inoltre, che: il Commissario «*shall be a non-judicial institution to promote education in, awareness of and respect for human rights, as embodied in the human rights instruments of the Council of Europe*»; «*shall respect the competence of, and perform functions other than those fulfilled by, the supervisory bodies set up under the European Convention of Human Rights or under other human rights instruments of the Council of Europe*»; «*shall not take up individual complaints*».

La competenza aggiuntiva che gli è stata attribuita a partire dal 2010, oltre a discostarsi dalla concezione originaria dei suoi ideatori, è stata, peraltro, frutto di un compromesso.

Con due successive raccomandazioni⁷⁴, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa aveva invero proposto di riconoscere al Commissario il potere di ricorrere autonomamente e direttamente alla Corte, attribuendogli un’azione da esercitare in situazioni emergenziali specifiche e gravi⁷⁵.

Tale soluzione, poi scartata, non appariva soltanto difficilmente realizzabile in ragione delle risorse umane e strutturali dell’organo; come è stato autorevolmente sostenuto, essa avrebbe potuto rivelarsi anche potenzialmente dannosa per gli equilibri istituzionali all’interno del sistema convenzionale⁷⁶. Con il Protocollo n. 14 è stato dunque introdotto un più limitato diritto di intervento, attraverso cui ci si proponeva di garantire un maggior grado di effettività nella tutela dei diritti, soprattutto con riferimento alle manifestazioni di debolezza strutturale degli ordinamenti⁷⁷.

⁷⁴ *Assembly Recommendations* 1606 (2003) e 1640 (2004).

⁷⁵ Cfr. M. DE SALVIA, *La tierce intervention dans le cadre de la Convention européenne des droits de l’homme: un moyen processual hybride, aléatoire et novateur*, in E. DECAUX, C. PETTITI (a cura di), *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l’homme et en droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 23.

⁷⁶ In particolare da A. SICILIANOS, *La Tierce intervention devant la Cour Européenne des droits de l’Homme*, in H.R. RUIZ FABRI, J.M. SOREL (a cura di) *Les tiers à l’instance devant les juridictions internationales*, Pedone, Paris, 2005, 147, secondo il quale l’attribuzione al Commissario del diritto di ricorrere alla Corte avrebbe potuto alterare gli equilibri istituzionali, «*en lui permettant de dresser l’agenda de droits de l’homme à l’échelle du système, sans passer par le canaux diplomatiques. Ceci présupposerait un stade de maturation, voire d’integration du Conseil de l’Europe, que l’Organisation n’a pas encore acquis*».

⁷⁷ Cfr. *Council of Europe Treaty Series - No. 194. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention*, par. 87: «*the Commissioner’s experience may help enlighten the Court on certain questions, particularly in cases which highlight structural or systemic weaknesses in the respondent or other High Contracting Parties*». Nel Rapporto esplicativo viene peraltro precisato che, diversamente da quanto previsto in favore dello Stato di cui è cittadino il ricorrente, e per ovvi motivi – «*since sending him or her all such decisions would entail an excessive amount of extra work for the registry*» –, il Commissario

Il fulcro della disciplina racchiusa nell'art. 36, tuttavia, è contenuto nel paragrafo 2, che sostanzialmente ricalca la previgente disposizione regolamentare⁷⁸ e costituisce la base giuridica comune per l'intervento di soggetti tra di loro profondamente eterogenei che si individuano, prima di tutto, in negativo.

La norma dispone, invero, che «[n]ell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze». Allo stesso modo, l'art. 44, par. 3 Reg. afferma che «il presidente della camera può, nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, come previsto nell'articolo 36 § 2 della Convenzione, invitare o autorizzare qualsiasi Parte contraente che non sia parte nel procedimento o qualsiasi persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni scritte o, in circostanze eccezionali, a prendere parte all'udienza».

Diversamente da quanto previsto per il primo tipo di intervenienti considerati per così dire "privilegiati"⁷⁹, per i destinatari del paragrafo 2, la possibilità di presentare osservazioni per iscritto o di partecipare alle udienze, è rimessa alla valutazione discrezionale del Presidente della Camera, orientata dal criterio sintetizzato nella formula «nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia».

Non viene, dunque, individuato un *diritto*, ma una mera *possibilità* di intervenire; la disposizione utilizza, difatti, il verbo "invitare" («*The President of the Court may [...] invite*»/«*invitare*»), sebbene, nella maggior parte dei casi⁸⁰, l'"invito" assuma la forma di un'autorizzazione a intervenire

non è destinatario di alcuna comunicazione da parte della Cancelleria ed è pertanto suo onere attivarsi e ricercare informazioni in tal senso.

⁷⁸ V. *supra*, par. 2.2.

⁷⁹ Come si è detto, sia lo Stato per così dire "nazionale" (vale a dire, di cui è cittadino il ricorrente), sia il Commissario per i diritti dell'uomo – il primo, ovviamente, con riferimento ai ricorsi proposti da propri cittadini avverso un'altra Alta Parte Contraente – sono titolari di un vero e proprio diritto di intervento, con la conseguenza che non è previsto alcun vaglio da parte del Presidente della Corte, né vi è necessità di motivare l'intervento (Cfr. R. CHENAL, sub Art. 36, in *Commentario Breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., 687). Vale però la pena di notare che gli altri Stati membri, cui si riferisce la disciplina di cui al par. 2, possono essere considerati intervenienti *de facto* privilegiati: la norma, infatti, collega l'aggettivo "concerned", "interessato", soltanto agli «altri soggetti diversi dal ricorrente», presumendo in capo ai primi la sussistenza di un interesse a intervenire proprio per il valore interpretativo delle pronunce della Corte.

⁸⁰ Invero non frequenti, gli inviti a intervenire si rivolgono prevalentemente ad attori istituzionali, nonché a organi di organizzazioni internazionali: si veda, a esempio, Corte EDU, GC, decisione, *Agim Behrami e Bekir Behrami c. Francia*, ric. n. 71412/01 e *Ruzhdi*

su richiesta: sul punto, la disposizione regolamentare è più chiara: «*[the] President of the Chamber may [...] invite, or grant leave to*»/ «invitare o autorizzare» (art. 44, par. 3, lett. a) Reg.⁸¹).

La terminologia rievoca, evidentemente, la figura dell'*amicus curiae*, il cui intervento può tipicamente avvenire o per invito del giudice, o «dietro autorizzazione»⁸² di quest'ultimo.

Entro l'ambito di operatività del paragrafo 2 rientrano categorie di soggetti tra loro molto diverse per il tipo di interesse⁸³ che le lega al processo che si svolge dinanzi al Giudice europeo.

Si tratta, anzitutto, degli Stati, i quali, come anticipato, possono essere considerati intervenienti *de facto* privilegiati.

Gli interventi degli Stati, per la verità non moltissimi – tantoché essi erano stati incentivati in tal senso con la Dichiarazione di Copenaghen del 2018 – per quanto spesso di tenore difensivo, possono rivelarsi importanti, anche in vista dell'effettiva applicazione della Convenzione e del seguito delle pronunce. Come suggeriscono le già citate Istruzioni pratiche «*Third-party intervention under Article 36 § 2 of the Convention or under Article*

Saramati c. Francia, Germania e Norvegia, 2 maggio 2007, ric. n. 78166/01, in cui sono intervenute su invito le Nazioni Unite; più recentemente, Corte EDU, Sez. III, *Baydar c. Paesi Bassi*, 24 luglio 2018, ric. n. 55385/14, par. 6, in cui la Corte ha sollecitato l'intervento della Commissione europea – la quale tuttavia ha declinato – in una questione concernente l'asserita violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU, lamentata dal ricorrente per il rifiuto del giudice nazionale di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea una questione pregiudiziale interpretativa ex art. 267 TFUE («*On 28 September 2015 the European Commission was invited to intervene as a third party in accordance with Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 of the Rules of Court. In its reply the Commission informed the Court that it did not intend to submit written observations*»).

⁸¹ Lo sottolineano anche L.A. SICILIANOS-M.A. KOSTOPOULOU, *The individual application under the European Convention on Human Rights. Procedural guide*, Council of Europe, Strasbourg, 2019, 82.

⁸² V. sul punto P. BIANCHI, *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte Suprema degli Stati Uniti*, cit., 4751 ss., spec. nota n. 30, che, diversamente da G. CRISCUOLI, voce *Amicus curiae*, cit., 207 – il quale traduce il termine “*leave*” con «concessione» – ritiene, con riferimento alla disciplina statunitense, di dover «evitare il richiamo ad una categoria di provvedimenti costitutivi; pare piuttosto di vedere nel provvedimento della Corte la rimozione di un limite all'esercizio della facoltà di informare i giudici riguardo a fatti utili per la definizione della causa». Utilizza il termine “approvazione” o “autorizzazione” anche F. DE FRANCHIS, voce *Amicus curiae*, in *Dizionario giuridico inglese-italiano*, cit.: «l'intervento volontario dell'*amicus curiae* in una controversia è soggetto all'autorizzazione (*leave*) del giudice».

⁸³ P. PASTOR VILANOVA, *Third Parties Involved in International Litigation Proceedings. What Are the Challenges for the ECHR?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE (a cura di), *Judicial Power in a Globalized World*, Cham, 2019, 377-393; il quale sottolinea come vi siano «“*interesting*” parties for the Court» e «“*parties with a stake, or direct interest, in the proceedings*”».

3, *second sentence, of Protocol No. 161*» (di seguito “Istruzioni pratiche”), per gli Stati membri l’interesse a intervenire risiede tendenzialmente «*in the fact that the Court’s judgments, although formally binding only on the respondent Contracting State (Article 46 § 1 of the Convention), also elucidate and develop the rules laid down in the Convention and the Protocols thereto. Contracting States, as bearers of obligations under the Convention and the Protocols thereto, thus normally have a legitimate interest in making their views known about a legal issue arising in a case before the Court, even though the application under examination is not directed against them*».

Entro il secondo gruppo, definito dalla locuzione «*any person concerned who is not the applicant*», la dottrina (e, più recentemente, l’interpretazione per così dire “autentica” della Corte) ha individuato due differenti categorie⁸⁴.

Nella nozione di “persona interessata” viene fatta confluire, anzitutto, una categoria di aspiranti “terzi”, a cui la dottrina si riferisce con il termine «*actual third-party interveners*»⁸⁵. Il riferimento corre a quei soggetti titolari di un interesse diretto confliggente con quello vantato dal ricorrente, interesse che potrebbe pertanto essere pregiudicato dall’esito della vicenda processuale che ha luogo a Strasburgo soprattutto qualora sia disposta l’adozione di una misura individuale. È appena il caso di sottolineare che, secondo alcuni studiosi, l’esiguo numero di interventi di questo tipo sia da riconnettersi a quella che appare una vera e propria carenza del processo

⁸⁴ La distinzione, sebbene non esplicitamente prevista dalla disciplina sia convenzionale, sia regolamentare – identiche, come detto, per tutte le categorie di terzi – viene riportata nelle sopra citate Istruzioni pratiche «*Third-party intervention under Article 36 § 2 of the Convention or under Article 3, second sentence, of Protocol No. 161*», cit., 1 s.: «*[t]he phrase “any person concerned” may comprise (a) so-called “amici curiae” [...] and (b) so-called “interested third parties”*».

⁸⁵ N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, cit., 157 ss., spec. 177, la quale identifica come tali quei soggetti che «*(1) have conflicting rights with another right holder; (2) might be affected by an individual measure the government takes in order to implement a judgment; (3) have standing before the Court to claim Convention rights*». In senso analogo, le Istruzioni pratiche poc’anzi citate, sottolineano che: «*The term “any person concerned” can also include persons whose legal rights may be affected, albeit indirectly, if the Court finds a violation of the Convention or the Protocols thereto – for instance, the applicant’s opponent(s) in the domestic civil proceedings which gave rise to an individual application before the Court, or the other parent in cases relating to the custody of children. For such “interested third parties”, the “interest[s] of justice” may require that they be heard before the Court rules on a question which may, even if indirectly, affect their rights. The usual reason for such persons’ wish to intervene is that a finding of a violation by the Court may lead to (a) the reopening of the domestic proceedings in which the case before the Court originated, or (b) other individual measures for the execution of the Court’s judgment which may directly affect their domestic legal position*».

sovrana nazionale⁸⁶, ovvero, l'assenza – per mutuare un termine impiegato nel dibattito dottrinario interno – di un c.d. “doppio binario” che consenta di instaurare nei confronti di tali soggetti un corretto contraddittorio. Invero, come precisato nel rapporto esplicativo del Protocollo n. 11, «*States and persons taking part in such proceedings are not parties to the proceedings*»⁸⁷.

Se, dunque, questa primo gruppo di “terzi” rievoca – in una prospettiva esclusivamente *sostanziale* – la figura processuale dell'intervento di terzo propriamente inteso; la categoria più rilevante di soggetti che fanno ingresso nel processo convenzionale attraverso il paragrafo 2, da un punto di vista quantitativo – e per la prospettiva del presente elaborato – corrisponde a interventi più marcatamente riconducibili alla figura dell'*amicus curiae*: organizzazioni non governative⁸⁸, istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani⁸⁹, organizzazioni internazionali o istituzioni delle

⁸⁶ Parla, infatti, di “*disappearing party*” C. LOVEN, ‘*A and B v. Croatia and the concurring opinion of Judge Wojtyczek: the procedural status of the ‘disappearing party’*, in *Strasbourg Observers*, 16 luglio 2019: «*because of the vertical nature of the Court’s proceedings, one of the two parties involved in the horizontal case at the domestic level ‘disappears’ from the Court’s proceedings*». In proposito, v. altresì EAD., “*Verticalised cases before the European Court of Human Rights unravelled: An analysis of their characteristics and the Court’s approach to them*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, n. 4, vol. XXXVIII, 246-263, *passim*. Particolarmente critico, a riguardo, il giudice Wojtyczek, autore di numerose opinioni dissenzienti molte delle quali fondate, tra l’altro, proprio su questo profilo. V. da ultimo *X c. Polonia*, ric. n. 20741/10, 16 settembre 2021, nonché, ID., *Procedural justice and the proceedings before the European Court of Human Rights: who should have the right to be heard?*, in *Fair trial: regional and international perspectives. Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos*, a cura di R. Spano e altri, Limal, Anthemis, 2020. Si veda anche, più recentemente, F. PALOMBINO, *La dimensione “orizzontale” della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Rass. dir. civ.*, n. 42/202, 219-230 e M. CHIANESE, *Sull’intervento di «ogni persona interessata» ex art. 36, par. 2, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo: tra discrezionalità della Corte europea e corretta amministrazione della giustizia*, in *Riv. dir. int.*, fasc. 3/2024, 830 ss.

⁸⁷ *European Treaty Series - No. 155 Explanatory Report to Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby*, par. 91.

⁸⁸ Tra le più assidue, solo per citarne alcune, *Amnesty International*, *Article 19*, *European Centre for Law and Justice*, *Human Rights Watch*, *Interights*, *Justice*, *European Roma Rights Centre*, *Helsinki Foundation for Human*, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)* e *AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre*.

⁸⁹ Ad esempio, la *Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme*, il cui apporto informativo si è rivelato di particolare utilità nel caso *Khan c. Francia*, 28 febbraio 2019, ric. n. 12267/16. Ma si veda anche, *ex multis*, l’intervento del *Greek Ombudsman*, invitato a intervenire nel caso *Stavropoulos e altri c. Grecia*, ric. n. 52484/18, 20 giugno 2020, per chiarire la prassi adottata da alcuni ufficiali di stato civile greci di annotare nell’atto di iscrizione anagrafica la scritta “*naming*”, da cui è possibile evincere la scelta dei genitori di non battezzare i figli. O, ancora, quello del *Commissioner for Human Rights*

medesime⁹⁰, associazioni sindacali⁹¹ e, sempre più frequentemente, centri di ricerca⁹², che chiedono di intervenire perché dotati di una particolare esperienza o autorità con riferimento allo specifico diritto compromesso e interessati a influenzare la giurisprudenza della Corte in ragione della propria missione o dello scopo sociale o istituzionale.

Le riferite Istruzioni pratiche precisano, poi, che rientrano in questa categoria anche imprese e singoli individui (i quali, ovviamente, saranno riconducibili nell'ambito della categoria precedente a seconda dell'interesse che li muove).

3.2. La disciplina processuale

A differenza della configurazione attuale del processo costituzionale, che si caratterizza per un diverso grado di coinvolgimento degli *amici curiae* rispetto ai soggetti identificati come “terzi”⁹³, tutte le figure rientranti nell'ambito di operatività della disposizione di cui all'art. 36, par. 2 CEDU⁹⁴, pur a fronte dei diversi possibili interessi sottesi alla partecipazione

of the Republic of Poland nei recenti casi GC, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda*, 1° dicembre 2020, ric. n. 26374/18, e *Xero Flor w polsce sp. z o.o. v c. Polonia*, 7 maggio 2021, ric. n. 4907/18, relativi al diritto dell'individuo ad essere giudicato da un “tribunale costituito per legge”. Al fine di supportare l'attività di questi tipo di interventori – considerati dalla Corte particolarmente “utili” e autorevoli – lo European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) ha pubblicato un manuale operativo: *New NHRI Guide on Third Party Interventions before the European Court of Human Rights. Guide for National Human Rights Institutions*, ottobre 2020, accessibile tramite il link: <<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Third-Party-Interventions-Before-the-European-Court-of-Human-Rights-Guide-for-NHRIs.pdf>>.

⁹⁰ Il riferimento corre, in particolare, all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati e alla Commissione di Venezia.

⁹¹ In particolare, la *European Trade Union Confederation* (Corte EDU, GC, *Bărbulescu c. Romania*, 5 settembre 2017, ric. n. 61496/08).

⁹² Tra quelli più attivi, vi è lo *Human Rights Centre* della Università di Ghent che gestisce, peraltro, l'osservatorio sulla giurisprudenza della Corte EDU *Strasbourgobserver.com*. V., inoltre, il *Netherlands Institute for Human Rights* dell'Università di Utrecht, invitato a intervenire nei casi *Zoblandt* (ric. n. 69491/16), *Massen* (ric. n. 10982/15) e *Hasselbaink c. Olanda* (ric. n. 73329/16), 9 febbraio 2021, in tema di custodia cautelare.

⁹³ V. *supra*, cap. III.

⁹⁴ Per lo Stato c.d. “nazionale” e per il Commissario, titolari – come detto – di un diritto di intervento – sono dettate regole in parte diverse. In particolare, il primo, a mente dell'art. 44, comma 1, lett. a) del Regolamento, è destinatario di un'autonoma comunicazione del ricorso, a decorrere dalla quale ha dodici settimane di tempo per avvisare il cancelliere della propria intenzione di presentare osservazioni scritte o presenziare all'udienza.

al processo convenzionale, sono soggette alle medesime regole processuali.

Anzitutto, gli aspiranti “terzi” hanno un termine di dodici settimane per presentare la domanda di intervento. Al riguardo, è peraltro importante puntualizzare che la Corte, con delibera del 3 marzo 2023, ha apportato alcuni emendamenti all’articolo 44, parr. 2 e 3 del Regolamento⁹⁵, attinenti specificatamente all’intervento di terzi. Le modifiche in parola chiariscono, tra l’altro, che il *dies a quo* per la decorrenza dei termini per presentare la richiesta di intervento scritto, prima genericamente riferito alla comunicazione del ricorso al governo dello Stato, è costituito dalla pubblicazione su HUDOC (la banca dati della giurisprudenza della Corte) dell’informazione secondo la quale il ricorso è stato portato a conoscenza della Parte contraente convenuta oppure, nelle cause che devono essere esaminate dalla Grande Camera, dalla pubblicazione sul sito web della Corte dell’informazione relativa alla decisione, adottata dalla camera in virtù dell’articolo 72, par. 1 del Regolamento, di dichiararsi incompetente in favore della Grande Camera, o alla decisione, adottata dal collegio della Grande Camera in virtù dell’articolo 73, par. 2, di accogliere la domanda di rinvio dinanzi alla Grande Camera presentata da una parte. Inoltre, è stato aggiunto un distinto termine per la richiesta di intervento orale, fissato in quattro settimane a decorrere dalla pubblicazione della decisione della Corte di tenere un’udienza. A tal fine, gli aspiranti terzi devono “farsi parte diligente” e monitorare il sito della Corte oppure il database HUDOC, impostando il filtro “*document type*”, voce “*communicated cases*” oppure “*press collection*”, voce “*communicated cases*” e, per i giudizi dinanzi alla Grande Camera, “*relinquishments to Grand Chamber*” o “*referrals*”.

È utile sottolineare che dalla comunicazione in parola – soprattutto dalla sezione “*questions to the parties*” – gli aspiranti interventori possono ricavare quali aspetti mettere a fuoco perché ritenuti maggiormente rilevanti dalla Corte e, pertanto, rendere più efficace l’intervento e, prima ancora, la richiesta di poter intervenire.

Difatti, la struttura dell’intervento si articola in due momenti: gli aspiranti terzi devono in prima battuta presentare la richiesta di intervenire e, solo dopo che è intervenuta l’autorizzazione del Presidente, possono depositare memorie o, eventualmente, prendere parte all’udienza.

La richiesta, della lunghezza massima di circa 2 pagine, deve essere «debitamente motivata». Ciò significa che deve essere esplicitata la ragione dell’intervento, anticipandone quantomeno in forma sintetica l’oggetto, si

⁹⁵ Si rammenta che, contestualmente alla modifica, il Presidente, a mente dell’art. 32 del Regolamento, ha emanato un documento recante “Istruzioni pratiche” (così denominate di seguito) con specifico riferimento all’intervento effettuato ai sensi dell’art. 36, par. 2, CEDU, v. *supra* cap. III, sez. III, par. 2.4.

da consentire alla Corte di apprezzare la natura dell'interesse a esso sotteso, nonché l'utilità del medesimo nell'economia complessiva del giudizio, anche al fine di evitare un inutile "sovraffollamento" del processo⁹⁶.

Il provvedimento di autorizzazione e, analogamente, l'invito a intervenire contengono le indicazioni che l'atto di intervento, scritto o orale, deve rispettare a pena di inammissibilità, ossia la data entro la quale devono essere presentate le memorie (solitamente tre settimane), i requisiti formali⁹⁷ e la lunghezza massima (10 pagine) ed eventualmente gli aspetti di merito che il terzo è invitato ad approfondire o ad astenersi dal trattare. Per la verità, a tale proposito si rileva come, superata l'iniziale premura della Corte nel garantire una connessione sufficientemente prossima⁹⁸, la formula utilizzata dalla Cancelleria sia ormai standardizzata: «*these submissions should not include any comments on the facts or merits of the case, but address only the general principles involved in the solution of the case*»⁹⁹.

Per quanto concerne, invece, la posizione processuale dei "terzi", il rapporto esplicativo del Protocollo n. 11 ha chiarito che essi non acquistano la

⁹⁶ Cfr. in questo senso, M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., 129. Particolarmente rigorose, a questo riguardo, le indicazioni che si ricavano a pag. 5 delle "Istruzioni pratiche" emanate dal Presidente, a mente delle quali la richiesta deve contenere informazioni idonee e sufficienti relativamente: a) l'identificazione dell'aspirante terzo; b) eventuali collegamenti con una qualsiasi delle parti; c) le ragioni per cui intende intervenire; d) se pertinente alla causa, la specifica *expertise* che l'aspirante terzo vanta su una o più questioni sollevate nel caso; e) il/i punto/i su cui si propone di presentare osservazioni e, per quanto possibile, le ragioni per cui ritiene che tali osservazioni potranno essere utili alla Corte e diverse da quelle delle parti o di altre terze parti.

⁹⁷ Anche da questo punto di vista, le "Istruzioni pratiche" riportano indicazioni dettagliate (6 s.). Oltre a riferimenti puntuali sulla forma (v. *supra*, cap. III, sez. II, par. 2.4.), dal documento si ricavano alcune interessanti indicazioni relative al contenuto, distinte a seconda della specifica tipologia di interventore.

⁹⁸ V. *infra* par. 4.

⁹⁹ Che si tratti di un'espressione standard impiegata dalla Cancelleria della Corte risulta chiaramente dallo studio delle lettere di risposta alle richieste di intervento che, grazie alla collaborazione della Cancelleria stessa, si è avuto modo di passare in rassegna (in particolare, si segnalano quelle relative ai casi *Lautsi c. Italia*; *Hirsi Jamaa c. Italia*; *Oliari c. Italia*; *Cestaro c. Italia*; *Parrillo c. Italia*; *Orlandi c. Italia*; *Viola c. Italia* n. 2). D'altronde, indicazioni analoghe sono contenute, come anticipato nella nota precedente, nelle "Istruzioni pratiche", cit., 7, con specifico riferimento, però, alla categoria degli *amici curiae* [«*The comments of an amicus curiae should not touch upon the particular circumstances of the case or upon the admissibility or merits of the application as such, but rather deal with the general issues raised by the case, usually on the basis of the third party's special expertise or knowledge*»]. Al contrario, con riguardo alla categoria dei "terzi" propriamente intesi, le istruzioni richiedono che le osservazioni «*should relate solely to the factual and legal aspects of the case which relate to its specific interest in it*», mentre, con riferimento agli Stati sottolineano che il loro intervento «*should relate solely to the aspects of the case that are relevant to its interest(s) in it*».

qualità di parte: «*States and persons taking part in such proceedings are not parties to the proceedings*»¹⁰⁰. Quindi, almeno formalmente, essi rimangono ai margini del contraddittorio. Non possono, pertanto, se non eccezionalmente, prendere parte all'udienza – da questo punto di vista il Regolamento è più chiaro rispetto alla disposizione convenzionale –, partecipare a trattative di conciliazione amichevole tra le parti, chiedere di rinviare il caso alla Grande Camera¹⁰¹, beneficiare del *Legal Aid* e, soprattutto, non possono replicare alle osservazioni delle parti alle quali, invece, vengono appositamente notificate le memorie dei terzi.

Della presenza di soggetti terzi ammessi a partecipare al giudizio si dà conto, anzitutto, nella prima sezione della sentenza («*PROCEDURE*»). Le relative argomentazioni, come quelle delle parti, vengono invece sintetizzate nel considerato in diritto («*LAW*»), suddivise nelle diverse parti in cui questo è articolato con riferimento alle eventuali eccezioni sull'ammissibilità e a ciascuno dei parametri convenzionali di cui si lamenta la violazione.

4. *La selezione degli interventi "amicus curiae" e il loro ruolo dinanzi alla Corte EDU*

L'intervento, come si è visto, può essere presentato da una «*persona interessata*» diversa dal ricorrente» e deve svolgersi «nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia».

Tale formulazione ricalca sostanzialmente quella proposta dall'art. 37, par. 2 del Regolamento del 1983, di talché è possibile evidenziarne l'evoluzione applicativa a prescindere dall'avvicendamento delle fonti.

Se, per i terzi propriamente detti, l'interesse risiede negli – anche se indiretti – che agli stessi potrebbero derivare dalla decisione della Corte, più complessa è la questione con riguardo agli *amici curiae*.

In un primo momento, immediatamente successivo all'entrata in vigore del suddetto Regolamento, l'atteggiamento della Corte si era caratterizzato per una «*marcata cautela*»¹⁰² nell'ammissione degli interventi: la premura

¹⁰⁰ V. *supra* nota n. 87.

¹⁰¹ A questo proposito, come precisato dalle "Istruzioni pratiche", vale la pena aggiungere che qualora la causa venga rimessa alla Grande Camera, le osservazioni già presentate dai terzi dinanzi alla Camera saranno normalmente incluse nel fascicolo che viene trasmesso alla prima. La Corte può, tuttavia, chiedere alla terza parte se desidera presentare nuovi commenti scritti alla Grande Camera.

¹⁰² Cfr. N. TROCKER, *L'«amicus curiae» nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 139, il quale osservava come delle nove richieste di intervento giunte alla

era, soprattutto, quella di assicurare una “*connessione sufficientemente prossima*” con la vicenda *sub iudice* e, quando la richiesta di intervento veniva dichiarata ammissibile, il terzo era invitato a circoscrivere le proprie osservazioni entro il perimetro della fattispecie concreta attraverso indicazioni piuttosto puntuali contenute nelle lettere di ammissione del *Registrar*¹⁰³.

Tale rigidità si attenuò abbastanza rapidamente¹⁰⁴ e la prassi ha smentito la tesi, pur autorevolmente sostenuta da un osservatore interno alla Corte, per cui «*pressure groups such as civil liberties, antiabortion societies, feminist movements and the like might well [will] have difficulty in demonstrating an adequate interest in the subject-matter proceedings merely by virtue of their special concern for observance of the particular Convention right in issue. Such a concern, although it may transcend that of the public at large, will probably not, without more, be sufficient to make them a “person concerned” in the case before the Court*»¹⁰⁵.

Corte tra il 1983 (anno di entrata in vigore del nuovo Regolamento) e il 1989, sei fossero nate dall'iniziativa di gruppi d'interesse e associazioni di origine britannica; in senso conforme, v. anche A. LESTER, *Amici curiae: third-party interventions before the European Court of Human Rights*, in F. MATSCHER, H. PETZOLD, C. HEYMANN'S VERLAG (a cura di), *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln, 1988, 349 s.

¹⁰³ Nel caso *Malone c. Regno Unito*, 2 agosto 1984, ric. n. 8691/79, in tema di intercettazioni telefoniche, il sindacato *Post Office Engineering Union* era stato ammesso a partecipare vantando uno “specifico interesse occupazionale sul punto”. La categoria professionale rappresentata, infatti, era suo malgrado coinvolta nelle pratiche contestate dal ricorrente, in particolare nel c.d. *metering*, ovvero l'attività di registrazione automatica dei dati esteriori delle chiamate telefoniche. Il terzo venne invitato a non estendere i propri rilievi «*far beyond the particular issues raised in the Malone case*», limitandoli «*in the discharge of its particular and circumscribed task*» (*Eur. Cour. H. R., Series B, n. 67, case of Malone*, 67, 73).

¹⁰⁴ In questa prospettiva, risultavano già significativi gli interventi dispiegati nei casi *Lingens c. Austria*, 8 luglio 1986, ric. n. 9815/82, sulle limitazioni alla libertà di espressione nell'ambito della critica politica, e *Monnel e Morris c. Regno Unito*, 2 marzo 1987, ricc. nn. 9562/81, 9818/82, concernente la legittimità convenzionale dei c.d. “*loss of time orders*”. Le due associazioni per i diritti umani *Interights* (come tramite dell'*International Press Institute-IPI*), nel primo caso, e *Justice*, nel secondo, furono ammesse a presentare alla Corte, in qualità di terzi, «*the “useful, broader view”*» di cui erano portatori in virtù dell'attivismo dimostrato nella tutela dello specifico diritto compromesso (*Eur. Cour. H. R., Series B, n. 98, case of Monnel and Morris*, 100). Di particolare rilievo, a questo proposito, le osservazioni scritte depositate nel caso *Lingens* da *Interights* che si proponeva di “assistere” la Corte nell'interpretazione dell'art. 10, par. 2 della Convenzione, sottoponendo alla sua attenzione una rassegna della normativa e della prassi vigenti in alcuni paesi europei e negli Stati Uniti da cui emergeva, conclusivamente, un generale minor grado di protezione accordato alla reputazione dei funzionari pubblici rispetto a quella assicurata ai privati cittadini, «*by virtue of the interpretation given to the constitutional protection given to comment on matters of public interests*» (*Eur. Cour. H. R., Series B, n. 67, case of Lingens*, 59).

¹⁰⁵ P. MAHONEY, *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court*, cit., 153.

Come era stato pronosticato¹⁰⁶, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo n. 11, la formulazione elastica della disposizione ha consentito alla Corte di dischiudersi ad un ampio novero di soggetti e di "modulare" la loro funzione in un giudizio costantemente teso tra la dimensione concreta del ricorso e i profili di astrattezza della tutela offerta.

In taluni casi, l'intervento svolge un ruolo marcatamente "istruttorio". In effetti, l'istituto convenzionale costituisce uno dei principali canali attraverso i quali il giudice sovranazionale istruisce informalmente la causa, incidendo, talvolta in modo dirimente, su un regime probatorio di per sé particolarmente flessibile¹⁰⁷. Nel caso *Khan c. Francia*¹⁰⁸, la documentazione presentata dai terzi (il *Défenseur des droits* e la *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*, nonché le ONG *Groupe d'information et de soutien des immigrés* e *Cabane juridique*) è risultata fondamentale per dimostrare le condizioni di assoluta precarietà in cui aveva vissuto il ricorrente, un minore non accompagnato, in un accampamento di migranti nei pressi di Calais¹⁰⁹.

I terzi spesso forniscono alla Corte informazioni essenziali per la comprensione del fatto ma anche materiale di diritto internazionale o comparato per il corretto inquadramento giuridico della questione. In questo senso, un esempio molto significativo è rappresentato dall'intervento del *Centre for Justice and International Law* in *Kurt e Timurtas c. Turchia*¹¹⁰ su alcuni

¹⁰⁶ N. TROCKER, *L'«amicus curiae» nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 127, il quale, come già si è avuto modo di evidenziare, valutava positivamente la formula utilizzata dalla disposizione, tale da consentire una modulazione elastica del contributo processuale dei terzi, che poteva «uscire dal campo del fatto ed investire anche l'attività di rilevazione e di formazione della regola iuris per il caso concreto, ossia l'attività di interpretazione delle norme della Convenzione e dei protocolli».

¹⁰⁷ Cfr., in proposito, D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E. P. BATES, C. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 4^a ed., 2018, cit., 152; M. D'AMICO, *La Corte Costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, cit., 17 ss.; e, *amplius*, l'indagine di J. MAČKIĆ, *The Collection of Facts and the Actors Involved in Fact-Finding at the ECtHR*, Leiden, 2018, 91 ss.

¹⁰⁸ Corte EDU, Sez. V, *Kahn c. Francia*, cit.

¹⁰⁹ Alla funzione istruttoria viene dato particolare risalto nel passaggio in cui la Corte afferma che le dichiarazioni del ricorrente, relative alle condizioni di degrado in cui asseriva di essersi trovato in seguito allo smantellamento del centro di accoglienza, «concordent notamment avec les indications fournies par le Défenseur des droits (paragraphe 58 ci-dessus), la CNCDH (paragraphe 62 ci-dessus) et l'organisation non gouvernementale GISTI (paragraphe 65 ci-dessus)». Ma si pensi anche alle allegazioni e alle produzioni documentali delle ONG intervenute – in particolare dell'UNHCR – nel caso *Hirsi Jamaa c. Italia*, r23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09.

¹¹⁰ *Kurt* (25 maggio 1998, ric. n. 24276/94) e *Timurtas c. Turchia* (13 giugno 2000, ric. n. 23531/94).

casi di sparizione forzata: soprattutto nel secondo, la memoria ha apportato un contributo conoscitivo fondamentale in merito alla giurisprudenza della Corte Interamericana per i diritti umani, allora già particolarmente sviluppata sul tema, offrendo così al Giudice di Strasburgo la “soluzione giuridica” della questione.

In altre occasioni, le memorie dei “terzi” si appuntano sulla “costruzione” del diritto convenzionale alla luce dei canoni ermeneutici elaborati dalla Corte medesima. In questo senso, gli interventi *amicus curiae* “trascendono” l’ambito specifico delimitato dal ricorso, evidenziando i profili di interesse generale a esso sottesi e assumendo una più spiccata funzione di *advocacy*. In proposito, vale la pena richiamare il caso *Karner c. Austria*¹¹¹ relativo alla discriminazione realizzata nei confronti delle coppie dello stesso sesso rispetto al diritto a succedere al partner premorto nel contratto di locazione. In tale occasione, infatti, la Corte ha ritenuto prevalente l’interesse generale sotteso al ricorso rispetto alla richiesta avanzata dal governo austriaco di cancellare la causa dal ruolo in ragione della morte del ricorrente e dell’assenza di eredi interessati a proseguire la procedura. Proprio per la rilevanza “oggettiva”, ma si potrebbe forse dire la “levatura costituzionale” (*rectius*, convenzionale) della questione sottesa al ricorso, il Giudice di Strasburgo ha altresì ammesso gli interventi, in qualità di soggetti terzi interessati, di alcune associazioni per la difesa dei diritti delle persone LGBT¹¹².

Ancora, con riferimento soprattutto ai casi che affrontano questioni di particolare rilevanza sociale, come il fine vita¹¹³, il *same-sex marriage*¹¹⁴, la tutela dell’identità di genere¹¹⁵, la procreazione medicalmente assistita¹¹⁶

¹¹¹ Corte EDU, Sez. I, *Karner c. Austria*, 24 ottobre 2003, ric. n. 40016/98.

¹¹² *Ivi*, par. 26: «*the subject matter of the present application [...] involves an important question of general interest not only for Austria but also for other States Parties to the Convention. In this connection the Court refers to the submissions made by ILGA-Europe, Liberty and Stonewall, whose intervention in the proceedings as third parties was authorised as it highlights the general importance of the issue.*».

¹¹³ Corte EDU, Sez. IV, *Pretty c. Regno Unito*, 29 aprile 2002, ric. n. 2346/02. Recentemente, v. anche Corte EDU, Sez. V, *Dániel Karsai c. Ungheria*, 13 giugno 2024, ric. n. 32312/23, in cui sono state ammesse a intervenire le associazioni European Centre for Law and Justice, l’Alliance Defending Freedom International, la Care Not Killing Alliance, l’Hungarian Civil Liberties Union, Dignitas e, inoltre, il Governo italiano, certamente particolarmente interessato in ragione della concomitante pendenza del giudizio di legittimità costituzionale poi deciso con la sent. n. 135/2024.

¹¹⁴ Corte EDU, Sez. IV, *Oliari e altri c. Italia*, 27 luglio 2015, ric. nn. 18766/11 e 36030/11.

¹¹⁵ Corte EDU, Sez. II, *A.P., Garçon e Nicot c. Francia*, 6 aprile 2017, ric. nn. 79885/12, 52471/13 e 52596/13.

¹¹⁶ Corte EDU, Sez. II, *Costa e Pavan c. Italia*, 28 agosto 2012, ric. n. 54270/10.

o l'esposizione di simboli religiosi¹¹⁷, la Corte dà spazio a una vasta platea di interlocutori, ricreando le posizioni ideologicamente diversificate che emergono dalla società civile¹¹⁸.

5. *La partecipazione degli "amici"*¹¹⁹ *alla fase di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU*

L'apporto di questa specifica categoria di interventori – i “terzi” sostanzialmente riconducibili alla figura dell'*amicus curiae* – può proseguire in sede di supervisione sull'esecuzione delle sentenze emesse dal Giudice convenzionale, supervisione che, a mente dell'art. 46, par. 2 CEDU, è affidata all'organo di direzione politica del Consiglio d'Europa, ovvero il Comitato dei Ministri, il quale agisce con il supporto della struttura burocratica del Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze¹²⁰.

La procedura che regola questa fase è delineata dalle *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*¹²¹.

Anzitutto, esse impongono agli Stati di presentare al Comitato un piano contenente l'indicazione delle misure che si intendono adottare (“*action plan*”) o che sono già state implementate (“*action report*”) al fine di dare esecuzione alla pronuncia “di condanna”.

¹¹⁷ Tra le numerose sentenze, esemplare resta Corte EDU, GC, 22 giugno 2004, *Lautsi c. Italia*, ricc. nn. 78028/01 e 78030/01.

¹¹⁸ Corte EDU, GC, *S.A.S. c. Francia*, 1° luglio 2014, ric. n. 43835/11, nota pronuncia sul divieto francese di portare in pubblico indumenti che coprono il volto. N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, cit., 13 s., evidenzia come, in tal caso, la Corte abbia fatto frequenti e specifici riferimenti alle argomentazioni delle ONG intervenute, per poi giungere a conclusioni opposte. Secondo l'Autrice «*it seems the Court felt obliged to address directly the interventions showing that it had considered their arguments but came nevertheless to another conclusion*».

¹¹⁹ Il termine è impiegato, ovviamente, in senso lato.

¹²⁰ Particolarmente ricco di informazioni è il sito istituzionale del dipartimento, accessibile tramite il link: <https://www.coe.int/en/web/execution/home>. In argomento: G. RAIMONDI, *Uno strumento utile: le schede tematiche del dipartimento del Consiglio d'Europa per l'esecuzione delle sentenze della Corte edu*, in *Giustizia Insieme*, 11 luglio 2020.

¹²¹ M/Del/Dec(2006)964/4.4-app4consolidated, *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies and on 6 July 2022 at the 1439th meeting of the Ministers' Deputies)*.

In base alla *Rule 9*, rubricata «*Communications to the Committee of Ministers*», possono indirizzare comunicazioni al Comitato (*rectius*: il Comitato può prendere in considerazione) e, dunque, “contraddire”¹²² le autorità statali: ONG e istituzioni nazionali per la promozione dei diritti umani (par. 2), organizzazioni internazionali, o loro organi, nei settori di competenza organizzazioni internazionali intergovernative, un organo delle stesse o agenzie i cui obiettivi e attività includano la tutela o la promozione dei diritti umani, come definiti nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, relativamente all’esecuzione delle sentenze che rientrano nella loro competenza (par. 3), nonché tutti gli enti o istituzioni che siano intervenuti in qualità di terzi nel procedimento conclusosi di fronte alla Corte (par. 4¹²³).

In proposito, non si può fare a meno di evidenziare l’importanza di tali previsioni alla luce della posizione relativamente marginale che riveste l’individuo ricorrente, il quale, secondo il suddetto regolamento, può far pervenire al Comitato informazioni esclusivamente con riguardo al pagamento nei suoi confronti dell’equo indennizzo pecuniario oppure in merito all’adozione di misure individuali (par. 1: «*The Committee of Ministers shall consider any communication from the injured party with regard to payment of the just satisfaction or the taking of individual measures*»).

Le comunicazioni possono essere inviate in qualsiasi momento prima della chiusura di un caso e, se non pervenute entro il termine utile per la loro inclusione nell’ordine dei lavori di una riunione specifica del Comitato dei Ministri¹²⁴ (fino a due settimane prima), saranno comunque esaminate in quella successiva.

Consultando il database “HUDOC-EXEC” si ricava che nelle procedure di “sorveglianza” attualmente pendenti nei confronti dell’Italia, in partico-

¹²² La comunicazione viene trasmessa immediatamente allo Stato “condannato” che ha facoltà di replicare. Laddove la risposta di quest’ultimo pervenga entro dieci giorni lavorativi, essa viene pubblicata congiuntamente alla comunicazione. La pubblicazione autonoma o comunque separata della medesima sembra pertanto essere concepita in chiave per c.d. “punitiva” verso lo Stato che resta silente (così E. ERKEN, *Non-Governmental Organisations and National Human Rights Institutions monitoring the execution of Strasbourg Judgments: An Empirical Perspective on Rule 9 Communications*, in *Human Rights Law Review*, 2021, n. 3, v. XXI, 734).

¹²³ «*The Committee of Ministers shall likewise be entitled to consider any communication from an institution or body allowed, whether as a matter of right or upon special invitation from the Court, to intervene in the procedure before the Court, with regard to the execution under Article 46, paragraph 2, of the Convention of the judgment either in all cases (in respect of the Council of Europe Commissioner for Human Rights) or in all those concerned by the Court’s authorisation (in respect of any other institution or body)*».

¹²⁴ Vale a dire una delle riunioni del Comitato dei Ministri specificamente dedicate alla vigilanza sull’esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea (“*DH Meeting*”).

lare, in quelle classificate come «*enhanced procedures*»¹²⁵, risultano essere state effettuate, salvo errori, ventisette “*Rule 9 communications*” e, segnatamente, nelle procedure relative alle decisioni *Di Sarno* (10 aprile 2012, ric. n. 30765/08), *Cordella*, (24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15), *Sy* (24 gennaio 2021, ric. n. 11791/20), *Citraro e Molino* (4 giugno 2020, ric. n. 50988/13), *Terna*¹²⁶ (14 gennaio 2021, ric. n. 21052/18), *Sharifi e altri*¹²⁷ (21 ottobre 2014, ric. n. 16643/09), *Cestaro*¹²⁸ (7 aprile 2015, ric. n. 6884/11), *Khlaifia e altri c. Italia*¹²⁹ (15 dicembre 2016, ric. n. 16483/12), *Talpis*¹³⁰ (2 marzo 2017, ric. n. 41237/14), *Arnoldi c. Italia*¹³¹ (7 dicembre 2017, ric. n. 35637/04), *Viola c. Italia n. 2* (13 giugno 2019, ric. n. 77633/16)¹³², *Darboe e Camara*¹³³ (21 luglio 2022, ric. n. 5797/17), *J.A. e altri*¹³⁴ (30 giugno 2023, ric. n. 21329/18). Non molte di meno, rispetto alle circa cinquanta comunicazioni complessivamente presentate nei confronti del nostro Paese a partire dall’entrata in vigore del Regolamento nel 2006.

Come è stato in effetti sottolineato¹³⁵, questa forma di partecipazione

¹²⁵ A partire dal 2011, a fianco della procedura di supervisione ordinaria, è stata introdotta una procedura “rafforzata” (“*enhanced supervision*”) che viene utilizzata per i casi che richiedono misure individuali urgenti o che rivelano importanti problemi strutturali (in particolare le sentenze pilota) e per i casi interstatali. Esse presuppongono una più stretta “sorveglianza” da parte del Comitato. Al contrario, nell’ambito della procedura di supervisione ordinaria, l’implementazione delle misure statali è seguita dal Dipartimento per l’esecuzione delle sentenze che presenta le informazioni ricevute al Comitato dei Ministri e formula proposte di intervento qualora gli sviluppi del processo di esecuzione ne richiedano un intervento specifico. Si possono trovare indicazioni utili in proposito sul sito, mediante il link: <https://www.coe.int/en/web/execution/the-supervision-process>.

¹²⁶ Nelle citate procedure è intervenuta, con molteplici comunicazioni, StraLI- *Strategic Litigation*, in *Sy* e *Citraro e Molino* anche L’Altro Diritto ODV.

¹²⁷ Hanno presentato comunicazioni: ASGI e *Advice for individual rights in Europe AIRE Centre*.

¹²⁸ Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica.

¹²⁹ Sono state presentate comunicazioni, nell’ambito del Progetto *In Limine*, da parte di: Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (ASGI), Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (CILD), *Indiewatch* e *ActionAid* e, inoltre, da parte di: ASGI, A Buon Diritto Onlus e CILD.

¹³⁰ D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza.

¹³¹ CILD.

¹³² Nessuno Tocchi Caino.

¹³³ ASGI.

¹³⁴ L’Altro Diritto ODV, ASGI e associazione Maldusa.

¹³⁵ E. ERKEN, *Non-Governmental Organisations and National Human Rights Institutions monitoring the execution of Strasbourg Judgments*, cit., 733, il quale rileva, però, una tendenza in crescita.

appare quantitativamente limitata se confrontata non solo con il numero di procedure di sorveglianza pendenti, ma anche con quello dei piani e dei *report* trasmessi dagli Stati.

Peraltro, è appena il caso di aggiungere che, spesso, le comunicazioni vengono presentate da soggetti diversi rispetto ai terzi intervenuti in giudizio, i quali, come detto, possono contare su un apposito canale di accesso (*Rule 9*, par. 4). Altrimenti detto, sembrerebbe emergere una perdita di interesse, soprattutto da parte degli enti di provenienza diversa dallo Stato condannato¹³⁶.

Nondimeno, dai risultati di un'indagine volta a rilevare l'utilità delle comunicazioni effettuate ai sensi della *Rule 9* così come "percepita"¹³⁷ dagli attori coinvolti nella procedura di supervisione delle pronunce, tali comunicazioni sembrano svolgere un ruolo significativo.

In particolare, dalla citata ricerca è emerso, tra l'altro, un impatto non trascurabile sui giuristi del Dipartimento di esecuzione¹³⁸, che ricevono le comunicazioni e cooperano con il Segretariato del Comitato nella predisposizione dell'ordine del giorno, del fascicolo e delle bozze di risoluzione in vista delle riunioni del Comitato, stemperando in un certo senso la dimensione politica della procedura. Alcuni tra gli intervistati hanno sottolineato l'importanza che tali documenti possono avere, tenuto conto della mole di lavoro, nonché della distanza geografica e anche temporale rispetto alle violazioni accertate dalle pronunce. Soprattutto perché, diversamente dalla documentazione trasmessa dagli Stati, «*Rule 9 Communications by NGOs and NHRIs often include more practical implications of a certain law, policy or measure*»¹³⁹. Del resto, è proprio per tale motivo, che le comunicazioni *de quibus* devono essere coincise e «*not overbroad or beyond the scope of judgment*»¹⁴⁰.

Per comprendere quale può essere l'utilità pratica delle comunicazioni disciplinate dalla *Rule 9*, sempre lo studio summenzionato ha rilevato che, talvolta, esse si sono rivelate essenziali per la classificazione del caso, ovvero per incanalarlo nella procedura di supervisione "rafforzata" in luogo di quella "ordinaria"¹⁴¹.

¹³⁶ Nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*, dinanzi alla Corte erano intervenuti: la *Coordination Française pour le droit d'asile*, il *Centre for Human Rights and Legal Pluralism* della McGill University, l'*AIRE Centre* e lo *European Council on Refugees and Exiles*. Nella procedura di supervisione, invece, hanno presentato comunicazioni le associazioni di cui alla nota n. 127.

¹³⁷ E. ERKEN, *Non-Governmental Organisations and National Human Rights Institutions monitoring the execution of Strasbourg Judgments*, cit., *passim*.

¹³⁸ ID., *Ivi*, 738-741.

¹³⁹ ID., *Ivi*, 738-739.

¹⁴⁰ ID., *Ivi*, 740.

¹⁴¹ ID., *Ivi*, 739.

Tale utilità sembra talora trasparire dalle sia pure coincise decisioni del Comitato che, soprattutto quando dichiara di non chiudere la procedura, si riferisce espressamente ai dubbi e alle criticità messe in luce dalla società civile in merito alle misure adottate dagli Stati¹⁴².

Sezione II

IL RILIEVO DELL'ACCESSO "INTERNO" AL GIUDICE SOVRANAZIONALE NELL'OTTICA DEL PROCESSO COSTITUZIONALE

1. Considerazioni introduttive

Come osservato nei paragrafi precedenti, il processo che si celebra dinanzi alla Corte di Strasburgo si è dischiuso alla partecipazione di soggetti diversi dalle "parti" – per lo più assimilabili, nonostante la rubrica dell'art. 36 CEDU, alla figura dell'*amicus curiae* – sul finire degli anni Settanta, ben prima della consacrazione del ricorso individuale diretto.

Il Protocollo n. 11 ha, infatti, introdotto la base "convenzionale" di uno strumento processuale (per l'appunto, l'intervento di "terzi") che si era progressivamente (ed efficacemente) affermato in via pretoria, prima, e regolamentare, poi.

Vale la pena di rammentare che il percorso di apertura della giurisdizione sovranazionale a questo tipo di contributi esterni era stato osservato con interesse dalla dottrina interna, la quale vi aveva ravvisato un argomento significativo circa l'opportunità di aprire le porte del «processo costituzionale delle libertà»¹⁴³.

All'epoca in cui Trocker formulava tali riflessioni, non si era peraltro ancora pienamente manifestata la complessità delle traiettorie¹⁴⁴ assunte dalle relazioni tra carte e corti dei diritti «materialmente» costituzionali¹⁴⁵.

¹⁴² ID., *Ivi*, 744.

¹⁴³ Il riferimento è, evidentemente, al pensiero già esaminato di N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, cit., 668 (*supra* cap. II), il quale mutua l'espressione citata da M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Giuffrè, Milano, 1955.

¹⁴⁴ Cfr., *ex multis*, E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, cit.

¹⁴⁵ Sulla natura e sulla conseguente possibilità di definire la Corte europea dei diritti dell'uomo come una giurisdizione «materialmente» ovvero «sostanzialmente» costituzionale, si veda il confronto in differita tra J.F. FLAUSS, *La Cour européenne des droit de*

In questo mutato contesto, l'esperienza della Corte europea in tema di accesso "interno" pare invero poter rivestire un interesse e un significato ulteriore, proprio nella prospettiva della protezione multilivello dei diritti fondamentali, a motivo della progressiva rilevanza assunta dalla giurisprudenza convenzionale.

A questo proposito, non può peraltro sfuggire la constatazione per cui le Corti nazionali e quelle sovranazionali spesso si sono trovate a interfacciarsi con i medesimi attori, seppure in vesti formali differenti¹⁴⁶. In altre parole, come è stato notato¹⁴⁷, l'identità sostanziale delle questioni concernenti la tutela dei diritti fondamentali che – pur nella diversa prospettiva che è propria di ciascun modello – sono (state) talora sottoposte alla loro attenzione, può far sì e ha fatto sì che di fronte a esse si siano presentati (e

l'homme est-elle une Cour constitutionnelle?, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, n. 36, 711 ss. e L. FAVOREU, *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne sont pas des cours constitutionnelles*, in AA.VV., *Au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz, Paris, 2002, spec. 38. Hanno usato costrutti simili, *ex plurimis*, A. PERTICI, *La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del seminario svoltosi a Copanello (CZ) nei giorni 31 maggio-1° giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 165; A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 8 e, nello stesso volume, V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, 535. Più recentemente, hanno parlato della Corte di Strasburgo come di una Corte «materialmente costituzionale» A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 114; A. FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 11 s.; e della sua "evoluzione" costituzionale, J. GARCÍA ROCA, *La transformación constitucional del Convenio europeo de derechos humanos*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019; L. LÓPEZ GUERRA, *La evolución del sistema europeo de protección de derechos humanos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2019, 111 ss. Sulle criticità di tale assimilazione, v. invece D. TEGA, *Corte Edu: dinamiche processuali e politica*, in *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto*, Atti delle XI Giornate di studio italo-spagnolo-brasiliane di Diritto Costituzionale, a cura di R. Romboli, A. Ruggeri, Giappichelli, Torino, 2019, 1 s.

¹⁴⁶ Lo hanno rilevato, tra gli altri, M. D'AMICO, *Lo spazio giudiziario europeo e la tutela complessa dei diritti*, in *Italian Review of Legal History*, 3/2017 e, inoltre, A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 250 ss. Questa seconda Autrice aveva di fatto pronosticato come la diffusione di strumenti di accesso "interno" alle Corti materialmente costituzionali potesse essere favorita dalla «*communication constante qui a lieu dans la pratiques entre les acteur de ces procédures*». In altri termini, secondo l'Autrice «*la formation progressive des système de garantie juridictionnelle des droits à plusieurs niveaux, a oblié les justiciables et leurs avocats à se familiariser avec d'autres sources normatives et avec d'autres procédures*».

¹⁴⁷ V. ancora EAD., *Ibidem*.

si possano presentare) gli stessi soggetti, se non in qualità di terzi (o aspiranti tali), in funzione di supporto legale delle parti o, comunque, quali promotori di strategie giudiziarie volte a ottenere il riconoscimento di un determinato diritto e, pertanto, sostanzialmente determinanti nell'accesso, in questo caso "esterno", ai giudici materialmente costituzionali.

Esemplificativo, a quest'ultimo riguardo, è stato il ruolo giocato dall'Associazione Radicale Certi Diritti sia nel giudizio costituzionale, sia in quello convenzionale, sulla questione del matrimonio omosessuale. Ammessa a presentare le proprie osservazioni nel caso *Oliari e altri c. Italia*¹⁴⁸ del 2015, l'attività dell'Associazione, coadiuvata dalla Rete Lenford-Avvocatura per i diritti LGBTI, si era comunque rivelata determinante anche sul fronte nazionale, nel giudizio di legittimità costituzionale deciso dalla sentenza "monito" n. 138/2010¹⁴⁹, sebbene il suo intervento fosse stato dichiarato inammissibile in ossequio al consolidato indirizzo di chiusura della Corte costituzionale. Le due associazioni, infatti, avevano promosso la campagna "Affermazione civile", dapprima coinvolgendo coppie dello stesso sesso affinché richiedessero la pubblicazione del matrimonio agli ufficiali di stato civile dei comuni di residenza e, successivamente, offrendo loro assistenza legale per impugnare i relativi provvedimenti di diniego al fine di instaurare i procedimenti in cui sollevare le questioni di legittimità costituzionale¹⁵⁰.

In questa cornice, pare dunque interessante soffermarsi su alcune rilevanti vicende giudiziarie verificatesi negli anni appena precedenti le modifiche del 2020, in cui le associazioni intervenute dinanzi alla Corte EDU sono, invece, state respinte dinanzi al Giudice delle leggi, oppure ammesse

¹⁴⁸ Corte EDU, Sez. IV, *Oliari e altri c. Italia*, cit.

¹⁴⁹ Nella pronuncia citata, la Corte costituzionale, come noto, ha riconosciuto le unioni omosessuali quali formazioni sociali costituzionalmente rilevanti ai sensi dell'art. 2 Cost., rimettendo tuttavia al legislatore l'individuazione della forma di tutela e di riconoscimento più opportuna. Il monito del Giudice delle leggi è rimasto a lungo senza seguito e solo dopo la condanna del giudice europeo – giunta, per l'appunto, con la pronuncia *Oliari e altri c. Italia* – il Parlamento ha approvato la legge 20 maggio 2016, n. 76, contenente la disciplina di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e delle convivenze.

¹⁵⁰ Della vicenda si dà sinteticamente conto sui rispettivi siti delle associazioni (<https://www.certidiritti.org/affermazione-civile/a-che-punto-siamo/> e <https://www.rete-lenford.it/chi-siamo/la-nostra-storia/>) nonché, più dettagliatamente in Y. GUAIANA, *Dal cuore delle coppie al cuore del diritto. L'udienza alla Corte Costituzionale per il diritto al matrimonio tra persone dello stesso sesso*, Stampa Alternativa, Roma, 2011. Per un approfondimento sulla cultura della c.d. *strategic litigation*, di cui il caso riferito rappresenta indubbiamente un esempio significativo si rinvia *ex plurimis*, in particolare, a S. SILEONI, *The European Convention on Human Rights in the italian system: from a right approach to a strategic litigation*, cit. e a A.M. LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, cit., 258 s.

in quanto parti del processo principale, nell'ambito di questioni sostanzialmente identiche, attinenti a tematiche eticamente sensibili o comunque particolarmente discusse.

2. *I differenti interlocutori delle corti dei diritti nella prospettiva multilivello*

a) *Incoerenze sistemiche dell'incidentalità nei giudizi "materialmente" costituzionali in tema di procreazione medicalmente assistita*

A venire in considerazione è, anzitutto, la casistica offerta dalla giurisprudenza in tema di fecondazione artificiale.

Come noto, la rigidità dell'impianto originario della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante «Norme in materia di procreazione medicalmente assistita»¹⁵¹, ha fatto sì che, di fronte alla stasi dell'assemblea parlamentare, la disciplina in parola divenisse un terreno privilegiato per l'intervento del diritto giurisprudenziale, chiamato a confrontarsi con la (ir)ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore nel bilanciamento tra le diverse esigenze costituzionali in gioco¹⁵².

Nel decennio successivo all'entrata in vigore della legge, sulla materia della procreazione medicalmente assistita (PMA) sono invero stati più volte chiamati a pronunciarsi giudici comuni, Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo, nella particolare e distintiva prospettiva che caratterizza ciascun modello di giurisdizione¹⁵³. Ciò è avvenuto, peraltro, in un arco temporale caratterizzato da significativi momenti di tensione e di assestamento della giurisprudenza costituzionale rispetto al parametro convenzionale e al peso che il Giudice delle leggi intendeva attribuire al più autorevole interprete della Convenzione¹⁵⁴.

Gli sviluppi giurisprudenziali registrati in questo specifico settore del

¹⁵¹ M. D'AMICO, *I diritti contesi*, FrancoAngeli, Milano, 2008, 40-41.

¹⁵² Cfr., *ex multis*, G. SORRENTI, *Gli effetti del garantismo competitivo: come il sindacato di legittimità costituzionale è tornato al suo giudice naturale (a margine di Corte cost., sent. n. 162 del 2014)*, in *ConsultaOnline*, 13 giugno 2014.

¹⁵³ Una sintesi della giurisprudenza costituzionale in materia è consultabile in: SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *La procreazione medicalmente assistita e le tematiche connesse nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. CARRATO, marzo 2021, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

¹⁵⁴ E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, cit., 122 ss.

biodiritto hanno rappresentato, quindi, un punto focale di indubbio rilievo per osservare i fenomeni di interazione tra i differenti (e talora “concorrenti”) “livelli” di tutela dei diritti¹⁵⁵ e, da questa angolazione, offrono spunti di riflessione significativi anche rispetto alla più specifica tematica che ci occupa¹⁵⁶.

A questo riguardo, è possibile citare, in primo luogo, le sentenze che hanno rispettivamente dichiarato l’incompatibilità convenzionale per violazione dell’art. 8 CEDU¹⁵⁷, da un lato, e l’illegittimità costituzionale¹⁵⁸, dall’altro, di uno dei divieti più controversi posti dalla richiamata disciplina; segnatamente, quello che precludeva l’accesso alle tecniche di PMA e, tramite esse, alla diagnosi genetica pre-impianto¹⁵⁹, per le coppie né sterili né infertili, ma affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie.

Dal punto di vista dell’accesso “interno” ai due giudizi, si nota che in entrambi i processi, quello convenzionale e quello costituzionale, erano presenti le associazioni Luca Coscioni, per la libertà della ricerca scientifica, Amica Cicogna Onlus, Cerco un Bimbo e L’altra Cicogna. Dinanzi alla Corte di Strasburgo tali associazioni, insieme ad altre, avevano partecipato in veste di *amici curiae* (*rectius* “terzi”), mentre, di fronte alla Corte costi-

¹⁵⁵ Tra i molti studi sull’argomento, cfr. ancora, G. SORRENTI, *Gli effetti del garantismo competitivo*, cit.; M. D’AMICO, *Lo spazio giudiziario europeo e la tutela complessa dei diritti*, cit., 6 ss. Si veda, inoltre, C. MASCIOTTA, *Costituzione e CEDU nell’evoluzione giurisprudenziale della sfera familiare*, Firenze University Press, 2019, 41 ss.

¹⁵⁶ Quello dei «diritti “sensibili”» costituisce, del resto, un ambito particolarmente “frequentato” dalla società civile organizzata: invero, sono state numerose le richieste di “partecipazione” allo *ius dicere* in tema di PMA, sia convenzionale, sia costituzionale. Nel giudizio di legittimità costituzionale deciso dalla sent. n. 151/2009, relativo al divieto di produrre embrioni in numero superiore a tre e al correlato obbligo, per il medico, di un unico e contemporaneo impianto di tutti gli embrioni prodotti – il primo che ha contribuito alla riscrittura della legge n. 40/2004 – avevano chiesto di intervenire le associazioni Cecos Italia, Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, Amica Cicogna Onlus, Madre Provetta Onlus, Cerco un bimbo, L’altra Cicogna Onlus, www.unbambino.it, Sos Infertilità Onlus, Hera Onlus, Associazione Cittadinanzattiva Toscana Onlus, nonché la S.I.S.Me.R. s.r.l. (Società Italiana Studi di Medicina della Riproduzione s.r.l.). Nonostante la consueta dichiarazione di inammissibilità, molte delle associazioni richiamate hanno continuato a bussare alle porte del Palazzo della Consulta.

¹⁵⁷ Corte EDU, Sez. II, *Costa e Pavan c. Italia*, cit.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 96/2015.

¹⁵⁹ Per quanto concerne il travagliato iter di superamento dell’impossibilità della diagnosi preimpianto (non espressamente previsto dalla normativa ma illegittimamente introdotto dalle Linee guida adottate dal Ministro della salute con decreto del 21 luglio 2004) si rinvia alla accurata ricostruzione del SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *La procreazione medicalmente assistita e le tematiche connesse nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 15-17.

tuzionale, eccezionalmente, in qualità di parti. Invero, le stesse erano intervenute *ad adiuvandum* (*id est*, intervento volontario adesivo dipendente *ex art. 105 c.p.c*) nei giudizi *a quibus*¹⁶⁰.

Diversa la sorte dell'associazione Vox - Osservatorio sui Diritti nel giudizio di costituzionalità relativo al divieto assoluto di ricerca scientifica sugli embrioni deciso dalla sentenza n. 84/2016¹⁶¹. La richiesta di intervento era stata infatti respinta, come di consueto, in quanto, come si può leggere nell'ordinanza del 22 marzo 2016, l'associazione «non [era] parte nel giudizio *a quo* [...], né è titolare di un interesse propriamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, suscettibile, come tale, di essere direttamente inciso dalla decisione sullo stesso, essendo viceversa, detta Associazione, portatrice di meri generali interessi connessi al suo scopo statutario, in alcun modo direttamente coinvolti nel processo *a quo*».

La stessa associazione aveva invece potuto depositare le proprie osservazioni nell'omologo processo convenzionale riferito alla sentenza *Parrillo c. Italia*¹⁶², temporalmente e processualmente «intrecciato» a quello di costituzionalità, come dimostra il rinvio a nuovo ruolo di quest'ultimo disposto proprio in attesa della pubblicazione della pronuncia della Corte europea¹⁶³. Nel giudizio di convenzionalità erano peraltro state ammesse, in veste di «*third-party interveners*», lo *European Center for Law and Justice*, l'associazione Movimento per la vita, Scienza e vita, Forum delle associazioni familiari, Luca Coscioni, Amica Cicogna Onlus, L'Altra Cicogna Onlus, Cerco Un Bimbo, SIFES (*Society of Fertility, Sterility and Reproductive Medicine*), Cittadinanzattiva e 46 membri del parlamento italiano.

Da un punto di vista esclusivamente interno al giudizio di costituzionalità, le vicende di cui si è dato sinteticamente conto denotano come il

¹⁶⁰ Vedi Corte cost., sent. n. 96/2015, punto n. 2 del *Considerato in fatto*: «[i]n entrambi i giudizi innanzi a questa Corte si sono costituiti i coniugi ricorrenti e le associazioni “Luca Coscioni, per la libertà della ricerca scientifica”, “Amica Cicogna Onlus”, “Cerco un Bimbo” e “L'altra Cicogna”, intervenienti nei procedimenti *a quibus*, per sostenere la fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale rimettente, con argomentazioni illustrate anche con rispettive successive memorie».

¹⁶¹ Particolarmente critica M. D'AMICO, *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell'embrione*, cit., 172, la quale rimarca la «totale svalutazione dell'apporto delle associazioni intervenienti in qualità di “*amici curiae*”», che avevano chiesto, congiuntamente alle parti tardivamente costituitesi, di “dar voce” agli scienziati tramite l'attivazione dei poteri istruttori della Corte.

¹⁶² Corte EDU, GC, *Parrillo c. Italia*, ric. n. 46470/11, 27 agosto 2015.

¹⁶³ Corte cost., sent. n. 84/2016, punto 7 del *Ritenuto in fatto*. È appena il caso di rammentare come, nelle more della pubblicazione, la Corte costituzionale avesse provveduto all'opera di “ridefinizione” del ruolo del Giudice di Strasburgo con la nota sentenza n. 49/2015.

meccanismo dell'incidentalità, riflesso dalla Corte sui criteri di accesso "interno", producesse, talvolta, dissonanze di non poco momento, che sono state almeno in parte temperate grazie alla possibilità di partecipare in veste di *amici curiae*.

A questo riguardo, altrettanto paradigmatico è il giudizio di (il)legittimità costituzionale sul divieto di fecondazione eterologa deciso con la sentenza n. 162/2014¹⁶⁴, originato dalle questioni sollevate, rispettivamente, dai Tribunali di Firenze, Catania e Milano. Nel primo dei processi *a quibus* erano intervenute le associazioni Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, Amica Cicogna Onlus, Cerco un bimbo – e Liberi di decidere, le quali avevano poi rinunciato a costituirsi nel giudizio di costituzionalità promosso dall'ordinanza di remissione del giudice fiorentino per intervenuta separazione personale dei coniugi. Le stesse associazioni – insieme a Vox-Osservatorio italiano sui diritti – avevano però chiesto di poter intervenire, in qualità di terzi, nel diverso giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania.

Gli interventi di associazioni che avrebbero potuto costituirsi in quanto parti di uno dei giudizi riuniti sono stati, invece, dichiarati inammissibili¹⁶⁵.

Se è evidente che il ruolo e l'apporto *sostanziale* di tali associazioni nel giudizio di costituzionalità sarebbe stato identico, riusciva difficile giustificare soluzioni antitetiche circa la ammissibilità della loro partecipazione (esclusivamente) in ragione della partecipazione (o meno) in qualità di terzi ai giudizi in cui erano state emanate le ordinanze di remissione¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Anche in questo caso, è noto che il pronunciamento del giudice costituzionale si era intrecciato con la giurisprudenza di Strasburgo. Sul punto *ex plurimis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Famiglia, fecondazione eterologa e diritti in bilanciamento nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in A. COSSIRI, G. DI COSIMO (a cura di), *La fecondazione vietata. Sul divieto legislativo di fecondazione eterologa*, Aracne editrice, Roma, 2013, 69 ss.

¹⁶⁵ Proprio portando ad esempio questa vicenda, A.M. LECIS COCCO ORTU, *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale, tra funzione collaborativa e legittimazione del giudice costituzionale*, cit., 353, definiva «paradossali» gli «effetti nell'organizzazione del contraddittorio, in conseguenza del diverso regime dell'intervento nel processo comune».

¹⁶⁶ È possibile rinvenire esempi simili a quelli offerti dalla casistica appena esaminata anche in altri ambiti.

Si pensi alla tutela dei diritti nel settore dell'immigrazione e, a titolo esemplificativo, alla diversa sorte dell'ASGI nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale decisi, rispettivamente, dalle sentt. n. 275/2017 (sentenza di inammissibilità con "monito" sul respingimento differito) e n. 166/2018 (sentenza di accoglimento sul requisito della residenza protratta). Mentre nel secondo l'associazione era stata ammessa al contraddittorio essendo parte del processo *a quo*, nel primo l'intervento era stato dichiarato inammissibile per la circostanza opposta e per la carenza di un interesse qualificato. Per un commento, cfr. V. CARLINO, *Il respingimento differito dello straniero, tra profili di incostituzionalità e*

In una prospettiva più ampia, il confronto diretto con il modello processuale convenzionale “aperto” induceva a interrogarsi sulla coerenza sistemica di una Corte dei diritti “chiusa”, anche se solo formalmente, all’apporto di interlocutori i quali potevano (e possono), invece, contribuire alla costruzione del parametro convenzionale, inevitabilmente destinato a rilevare anche nel giudizio di costituzionalità.

Vale la pena di aggiungere, in quest’ottica, un ulteriore ordine di considerazioni.

Sulla scorta di tali vicende, connotate, come si è visto, da significativi intrecci processuali, attenta dottrina¹⁶⁷ aveva scorto il rischio, allora particolarmente avvertito, di arretramento o comunque di marginalizzazione della giurisdizione costituzionale a fronte della progressiva «dilatazione del ruolo di altre istanze di garanzia dei diritti»¹⁶⁸.

In questo senso, era stato in particolare notato che nelle vicende *Costa e Pavan e Parrillo c. Italia*, il Giudice di Strasburgo aveva avuto la “prima parola” su temi di particolare rilievo etico-sociale, avendo ammesso il ricorso diretto alla sua giurisdizione, in deroga al principio del previo esaurimento dei rimedi interni. Soprattutto nella seconda decisione, il Giudice europeo aveva avuto modo di evidenziare, in proposito, come il sistema incidentale, che offre agli individui soltanto un canale di accesso “esterno” indiretto e mediato al Giudice costituzionale, non possa essere considerato un rimedio effettivo ai sensi dell’art. 35 CEDU¹⁶⁹.

occasioni mancate di rettifica (Nota a Corte cost., sent. n. 275/2017), in Federalismi.it, 12 settembre 2018, 2, la quale osservava criticamente l’atteggiamento di chiusura mostrato dalla Corte rispetto «ad un dialogo potenzialmente utile con soggetti portatori di interessi collettivi», «specie in questioni come quelle dell’immigrazione, che vedono una grande difficoltà da parte degli stranieri ricorrenti a costituirsi nel processo costituzionale».

¹⁶⁷ V. in proposito, G. SORRENTI, *Gli effetti del garantismo competitivo: come il sindacato di legittimità costituzionale è tornato al suo giudice naturale*, cit., *passim*, M. D’AMICO, *La Corte europea come giudice “unico” dei diritti fondamentali? Note a margine della sentenza, 27 agosto 2015, Parillo c. Italia*, in *Forum Quad. cost.*, 29 settembre 2015, 1 ss. e C. SICCARDI, *I ricorsi “in via diretta” alla Corte EDU riguardanti una legge o un’omissione legislativa: una potenziale alternativa al giudizio in via incidentale?*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2020, fasc. 1, 143 ss.

¹⁶⁸ D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit., 13.

¹⁶⁹ Cfr., *ex multis*, B. RANDAZZO, *Sussidiarietà della tutela convenzionale e nuove prove di dialogo tra le Corti. Parrillo c. Italia: novità in tema di accessibilità del giudizio costituzionale dopo le “sentenze gemelle” (e la sentenza n. 49 del 2015)*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 3/2015, 617 ss.; M. D’AMICO, *La Corte europea come giudice “unico” dei diritti fondamentali? Note a margine della sentenza, 27 agosto 2015*, cit., 1, la quale osservava come fossero «divenuti sempre più frequenti le pronunce in cui la Corte europea decide situazioni non originate dall’esaurimento di tutti i gradi di giudizio». Cfr. altresì C. MASCIOTTA, *Il ricorso “diretto” a Strasburgo in deroga al principio del previo esaurimento, ex art. 35 CEDU: un possibile “cortocircuito” tra sistema costituzionale e convenzionale di tute-*

Ebbene, questa circostanza aveva indotto taluna a riflettere su «una possibile alternatività o parallelismo nelle vie giudiziarie»¹⁷⁰ e, nella prospettiva che ci occupa, era stato peraltro ipotizzato come, tra i fattori che avrebbero potuto indurre il singolo a ricorrere direttamente al Giudice di Strasburgo, potessero esservi (anche) ragioni di «strategia processuale». Tra cui, in particolare, «l'ampiezza dei poteri istruttori» e le «modalità di coinvolgimento dei terzi, nonché l'importanza che gli stessi assumono ai fini della decisione della Corte EDU»¹⁷¹.

b) *La vicenda processuale sull'ergastolo ostativo*

Nella prospettiva delineata merita soffermarsi altresì sulle intersezioni che hanno caratterizzato la vicenda processuale relativa al c.d. “regime ostativo”.

Il meccanismo in parola, così come configurato prima delle recenti modifiche¹⁷², subordinava, per i condannati per i reati c.d. “ostativi” previsti dall'art. 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario¹⁷³ (d'ora in avanti: o.p.), l'assegnazione al lavoro all'esterno, la concessione dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI o.p., alla collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* o.p.

Il combinato disposto delle due norme fondava una preclusione assoluta, poiché la mancanza di collaborazione, purché oggettivamente possibile, utile ed esigibile¹⁷⁴, determinava «una radicale impossibilità di vagliare il

la?, in *Oss. fonti*, n. 1/2018, 11 ss. e, più ampiamente, C. SICCARDI, *I ricorsi “in via diretta” alla Corte EDU riguardanti una legge o un'omissione legislativa: una potenziale alternativa al giudizio in via incidentale?*, cit., 149 ss. secondo la quale, dall'esame di questi e di altri casi, si poteva arrivare a concludere «che la regola dell'esaurimento dei rimedi interni, di cui all'art. 35, par. 1 CEDU potesse ritenersi ‘neutralizzata’ di fronte a ricorsi riguardanti una legge o un'omissione legislativa».

¹⁷⁰ M. D'AMICO, *La Corte europea come giudice “unico” dei diritti fondamentali?*, cit., 4. Sul punto, cfr. anche C. MASCIOTTA, *Il ricorso “diretto” a Strasburgo in deroga al principio del previo esaurimento, ex art. 35 CEDU*, cit., 16, la quale, tuttavia, conclude che l'accesso sostanzialmente diretto nei due casi esaminati avesse costituito un «*hapax* dettato dall'esigenza di garantire la massima tutela dei diritti fondamentali in gioco».

¹⁷¹ In questo senso, C. SICCARDI, *I ricorsi “in via diretta” alla Corte EDU riguardanti una legge o un'omissione legislativa*, cit., 157.

¹⁷² Si tratta, segnatamente, delle modifiche apportate alla disciplina dal decreto legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 304, per una sintesi critica delle quali si rinvia, tra gli altri, a E. DOLCINI, *L'ergastolo ostativo riformato in articulo mortis*, in *Sistema Penale*, 7 novembre 2022.

¹⁷³ Legge 26 luglio 1975, n. 354 («Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»).

¹⁷⁴ Come previsto a seguito della modifica introdotta dalla legge 23 dicembre 2002, n.

percorso di recupero del condannato, sorretta da una presunzione *iuris et de iure* di immutata pericolosità»¹⁷⁵.

L'aspetto più critico del sistema così delineato riguardava, però, gli ergastolani condannati per i reati "ostativi", nei confronti dei quali l'art. 2 d.l. n. 152/1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203/1991, precludeva altresì la concessione della liberazione condizionale: la scelta di non collaborare trasformava, dunque, una pena *potenzialmente* perpetua in «una detenzione integralmente intramuraria, *usque ad mortem*»¹⁷⁶.

Nell'arco dell'ultimo decennio, sulle criticità della disciplina sinteticamente delineata si sono pronunciate prima la Corte di Strasburgo e, poi, a più riprese, la Corte costituzionale.

Nell'estate del 2019 è intervenuta, anzitutto, la Corte di Strasburgo con la sentenza *Viola c. Italia*¹⁷⁷, rilevando l'incompatibilità convenzionale – segnatamente rispetto all'art. 3 CEDU – dell'ergastolo "ostativo" propriamente detto. Secondo il Giudice europeo, l'impossibilità di accedere alla liberazione condizionale per il reo non collaborante costituiva una «presunzione inconfutabile di pericolosità sociale» che «limitava eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di un riesame della sua pena». Ad essere pregiudicato, in particolare, era il principio della dignità umana «che si trova al centro stesso» del sistema convenzionale e che impedisce di privare una persona della sua libertà «senza operare nel contempo per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di recuperare un giorno tale libertà»¹⁷⁸.

La violazione riscontrata era stata inoltre indicata dalla Corte EDU quale "problema strutturale", cui lo Stato italiano avrebbe dovuto porre rimedio, «preferibilmente su iniziativa legislativa», mettendo a punto una riforma del regime della reclusione a vita che garantisse la possibilità di un riesame della pena, sì da consentire all'autorità giudiziaria di apprezzare se la rottura del legame con l'ambiente mafioso si possa esprimere «anche in modo diverso dalla collaborazione con la giustizia»¹⁷⁹. L'esecuzione del giudicato convenzionale è, ad oggi, sotto l'osservazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

27, nel solco degli interventi della Corte costituzionale con le sent. nn. 68/1995, 357/1994 e 306/1993.

¹⁷⁵ S. CARNEVALE, *Diritto al giudice e habeas corpus penitenziario: l'insostenibilità delle presunzioni assolute sui percorsi individuali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., 60.

¹⁷⁶ *Traccia per la discussione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., XVII.

¹⁷⁷ Corte EDU, Sez. I, *Viola c. Italia* (n. 2), 13 giugno 2019, ric. n. 7763/16.

¹⁷⁸ Corte EDU, Sez. I, *Viola c. Italia* (n. 2), cit., par. 136-137.

¹⁷⁹ *Ivi*, par.143.

A pochi mesi di distanza dalla pronuncia del giudice europeo, il Giudice delle leggi, con la sent. n. 253/2019¹⁸⁰, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1 o.p. nella parte in cui precludeva ai detenuti per i reati "ostativi" la concessione di permessi premio, anche in assenza di collaborazione, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Nello sviluppo argomentativo della sentenza costituzionale traspaiono la rilevanza della "pressione" e dell'influenza oggettivamente esercitate sul giudizio interno dai "suggerimenti" della Corte sovranazionale¹⁸¹, sebbene non sia stato impiegato il parametro convenzionale¹⁸² e nonostante la Corte non si sia pronunciata sulla preclusione in sé, come aveva invece auspicato parte della dottrina¹⁸³, né, quindi, su quella relativa alla concessione della liberazione condizionale, che è però giunta all'attenzione dei giudici di Palazzo della Consulta appena un anno dopo, a seguito di una nuova

¹⁸⁰ Tra i moltissimi commenti alla pronuncia, cfr. M. RUOTOLO, *Reati ostativi e permessi premio. Le conseguenze della sent. n. 253 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 12 dicembre 2019.

¹⁸¹ In questo senso, *ex plurimis*, F. MAZZACUVA, *Ergastolo ostativo e tutela della dignità umana*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO e A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Vol. II.1 *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, Giuffrè, Milano, 2023, 1029.

Nell'ottica del dialogo tra le Corti, di cui la vicenda in esame costituisce un esempio positivo, vale la pena di notare che il Giudice sovranazionale, per parte sua, aveva dato ampiamente conto non soltanto della pregressa giurisprudenza costituzionale, ma anche della prima ordinanza di remissione, quella della Corte di Cassazione. Circostanza, questa, che poteva essere letta come un sommesso invito. Corte EDU, Sez. I, *Viola c. Italia* (n. 2), cit., par. 132: «[l]a Corte rileva, *ad abundantiam*, che a livello nazionale sembra svilupparsi la recente tendenza di rimettere in discussione la presunzione inconfutabile di pericolosità sociale, come evidenziano la sentenza della Corte Costituzionale n. 149 dell'11 luglio 2018 (paragrafo 43 *supra*), l'ordinanza di rinvio della Corte di Cassazione alla Corte Costituzionale in merito alla legittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis* (paragrafo 48 *supra*), nonché due recenti progetti di riforma dell'articolo 4 bis di origine governativa (paragrafi 49 e 50 *supra*)».

¹⁸² La declinatoria di illegittimità costituzionale non evocava il parametro interposto della Convenzione che, del resto, non era stato impiegato dai giudici *a quibus*, i quali non avevano potuto prendere in considerazione la pronuncia sovranazionale sul caso *Viola*, successiva a entrambe le ordinanze di remissione.

¹⁸³ Si vedano, in proposito, le riflessioni di F. PALAZZO, *L'ergastolo ostativo nel fuoco della quaestio legitimitatis*, M. CHIAVARIO, *La corte sia chiara e coraggiosa sul principio dell'incostituzionalità, anche se prudente nella scelta dello strumento tecnico*, A. PUGIOTTO, *Alcune buone ragioni per un allineamento tra Roma e Strasburgo*, tutti in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., rispettivamente alle pagine 1 ss., 71 ss. e 147 ss.

ordinanza di remissione della Corte di cassazione¹⁸⁴.

Il giudizio di costituzionalità che ne è scaturito si è concluso con un'ordinanza di restituzione agli atti (ord. n. 227/2022), adottata in ragione del (frettoloso) e secondo molti insoddisfacente intervento del legislatore con l'approvazione del d.l. n. 162/2022, sollecitato dal Giudice delle leggi. La decisione riferita era stata, infatti, preceduta dall'ord. 97/2021, con cui la Corte aveva accertato l'illegittimità costituzionale dell'ergastolo "ostativo", contestualmente rinviando di un anno la trattazione, al fine di dare al Parlamento un «congruo tempo» per affrontare la complessità della materia, e, poi, da un secondo rinvio disposto con l'ord. n. 122/2022, in ragione dello «stato di avanzamento dell'*iter* di formazione della legge».

Come si è già visto, nel giudizio di costituzionalità, successivo alle modifiche del 2020, hanno finalmente potuto partecipare, in qualità di *amici curiae*, il Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità – *Macrocrimes*, le associazioni Antigone per i diritti e le garanzie nel sistema penale, L'altro diritto ODV – Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, Nessuno Tocchi Caino (NTC), nonché il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Gli ultimi due enti, insieme all'Unione delle Camere Penali italiane, avevano chiesto di poter intervenire anche nel precedente giudizio, deciso dalla sent. n. 253/2019.

In tale occasione, tutti e tre gli aspiranti intervenienti – i cui atti di intervento sono stati non sorprendentemente dichiarati inammissibili¹⁸⁵ – avevano motivato l'ammissibilità dei propri interventi evidenziando, anzitutto, la sussistenza di un proprio interesse "specifico e qualificato" sulla base delle due direttrici indicate dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 180/2018 e n. 13/2019: ovvero l'essere enti rappresentativi di un interesse collettivo direttamente correlato con il giudizio *a quo*¹⁸⁶ e l'averne un rapporto diretto

¹⁸⁴ Cass. pen., Sez. I, ord. 18 giugno 2020. A seguito della restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, il giudice di legittimità (Cass. pen., Sez. I, 8 marzo 2023, dep. 11 aprile 2023, n. 15197), ha deciso di non sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale.

¹⁸⁵ Corte cost., ordinanza senza numero allegata alla sentenza n. 253/2019. Vale la pena aggiungere che, con riferimento alla richiesta espressa in via subordinata dal Garante di essere ammesso al contraddittorio in qualità di *amicus curiae*, nell'ordinanza si affermava che «una tale figura non è allo stato» (sic!) – espressione, quest'ultima, che non passa inosservata – «prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale».

Gli atti di intervento sono consultabili nella sezione "Documenti" della pagina *web* dei Nuovi Seminari Preventivi Ferraresi dedicata all'ergastolo ostativo: www.amicuscursiae.it.

¹⁸⁶ Ovvero degli avvocati penalisti, l'UCPI, che aveva solo apparentemente gioco facile richiamando la sent. Corte cost. n. 180/2018, nonché direttamente dei detenuti, il Garante nazionale e NTC. Per un'analisi predittiva circa l'(in)ammissibilità dei tre atti di intervento,

con la normativa oggetto della questione di legittimità costituzionale, nella misura in cui ciascuno di essi, in modo differente, era stato promotore di iniziative volte a stimolare il superamento della disciplina indubbiata¹⁸⁷.

In merito all'aspetto prioritario qui in esame, preme evidenziare che, sempre in punto di ammissibilità, tutti gli atti depositati presentavano richiami al contraddittorio "aperto" che si svolge di fronte al Giudice europeo; dinanzi al quale, peraltro, nel caso *Viola c. Italia*, avevano presentato osservazioni scritte, nella veste di *amici curiae*, l'associazione L'altro diritto ONLUS¹⁸⁸ – le cui osservazioni hanno trovato espresso riscontro nella decisione europea¹⁸⁹ –, la Rete europea di ricerca e di azione in contenziosi penitenziari e un gruppo congiunto di accademici ed esperti italiani coordinato dall'Università di Milano, di cui hanno fatto parte, fra gli altri, l'attuale giudice costituzionale Francesco Viganò, il Presidente del Garante nazionale dei detenuti e il segretario di NTC¹⁹⁰.

si rinvia nuovamente a G. SOBRINO, *La decisione sull'ammissibilità degli interventi dei terzi: un altro banco di prova per l'"apertura" del processo (e della corte)*, cit., 165.

¹⁸⁷ Si vedano, rispettivamente, le pagine 7-9 dell'atto di intervento dell'UCPI; 4-6 di quello di NTC e, infine, il par. 4 dell'intervento del Garante Nazionale.

¹⁸⁸ F. FIORENTIN, *L'ergastolo "ostativo" ancora davanti al giudice di Strasburgo. Brevi note sulle osservazioni scritte presentate nella causa Viola c. Italia (n. 77633/16), pendente davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, dall'associazione "L'Altro diritto" onlus*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2018, 12 ss. 17.

¹⁸⁹ Corte EDU, Sez. I, *Viola c. Italia* (n. 2), cit., par. 117. Il Giudice di Strasburgo richiama le argomentazioni sottoposte dalla terza parte grazie «alla sua attività di osservazione diretta di detenuti condannati all'ergastolo previsto dall'articolo 4-bis», con particolare riferimento al rilievo per cui il motivo principale del rifiuto di collaborare con la giustizia risiederebbe nel timore per i detenuti condannati per reati di tipo mafioso di mettere in pericolo la loro vita o quella dei loro famigliari.

Sul punto, cfr. anche F. MAZZACUVA, *Ergastolo ostativo e tutela della dignità umana*, cit., 1026.

¹⁹⁰ Il documento, pubblicato sul sito www.dirittopenalecontemporaneo.it, era stato sottoscritto da: Davide Galliani, Professore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano, Andrea Pugiotta, Professore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara, Gaetano Silvestri, Professore Emerito di Diritto costituzionale e già Presidente della Corte costituzionale, Giovanni Maria Flick, Professore Emerito di Diritto penale e già Presidente della Corte costituzionale, Paola Bilancia, Professore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano, Adolfo Ceretti, Professore di Criminologia, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Carlo Fiorio, Professore di Diritto processuale penale, Università degli Studi di Perugia, Glauco Giostra, Professore di Diritto processuale penale, Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e già Presidente della Commissione mista per i problemi della magistratura di sorveglianza promossa dal Consiglio Superiore della Magistratura, Vittorio Manes, Professore di Diritto penale, Università degli Studi di Bologna, Francesco Palazzo, Professore di Diritto penale, Università degli Studi di Firenze e già Presidente della Commissione sulla riforma delle sanzioni penali promossa dal Ministro della Giustizia, Marco Ruotolo, Professore di Diritto costituzionale, Università degli

Nello specifico, l'atto di intervento (presentato alla Corte costituzionale) di NTC si soffermava ampiamente sulle prassi invalse dinanzi ai Tribunali costituzionali e alle Corti supreme e costituzionali di numerosi paesi europei, nonché di altre corti regionali (la Corte Interamericana e la Corte africana dei diritti umani e dei popoli) e sulle esigenze cui tale tendenza risponde¹⁹¹. Appare rilevante aggiungere che, all'udienza pubblica del 22 ottobre 2019, al fine di perorare ulteriormente l'ammissibilità del proprio intervento, NTC aveva informato la Corte di aver provveduto a depositare una comunicazione dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella fase di controllo sull'esecuzione della sentenza *Viola c. Italia*, cui hanno seguito fatto quattro ulteriori note in data 27 aprile e 22 novembre 2021, 17 gennaio e 12 ottobre 2023.

In senso simile, gli atti di intervento dell'UCPI e del Garante nazionale si concentravano soprattutto sull'"apertura del contraddittorio" nel giudizio di fronte alla Corte EDU.

Di particolare rilievo, da questo punto di vista, l'atto di intervento dell'organo di garanzia dei detenuti, il quale, peraltro, in subordine alla richiesta di poter partecipare al contraddittorio in qualità di soggetto terzo, aveva chiesto di essere ammesso in veste di *amicus curiae*¹⁹².

Dopo aver delineato il quadro complessivo delle attribuzioni istituzionali dell'autorità di garanzia e riassunto le azioni concretamente svolte in favore degli "ergastolani ostativi", nonché i pareri necessari, seppur non vincolanti, espressi sui progetti di legge inerenti le materie di sua competenza; il Garante aveva argomentato la titolarità di un "interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio" tracciando un inedito «parallelismo tra l'art. 36, par. 3, CEDU e l'interpretazione sino ad [all]ora fornita dalla Corte costituzionale all'art. 4, comma 3, NI»¹⁹³ e, dunque, tra il proprio ruolo istituzionale e quello

Studi Roma Tre, Emilio Santoro, Professore di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Firenze, Francesco Viganò, Professore di Diritto Penale, Università Bocconi, Milano (e futuro giudice costituzionale), Stefano Anastasia, Garante regionale dei diritti dei detenuti (Lazio e Umbria), Franco Corleone, Garante regionale dei diritti dei detenuti (Toscana) e Coordinatore nazionale dei Garanti locali dei diritti dei detenuti, Sergio D'Elia, Segretario di *Nessuno Tocchi Caino*, Patrizio Gonnella, Presidente di Antigone, Luigi Manconi, Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, Antonio Marchesi, Presidente di *Amnesty International*-sezione italiana e Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e già Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e dei trattamenti inumani e degradanti.

¹⁹¹ V. in particolare l'atto di intervento di NTC, par. 39.

¹⁹² Atto di intervento del Garante nazionale, cit., par. 8-9.

¹⁹³ Atto di intervento del Garante nazionale, cit., par. 6.

del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, che vanta un diritto di intervento dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Questi i punti essenziali del ragionamento. Anzitutto, se l'«autonomia e [le] attribuzioni [del Commissario] ne fanno un interlocutore imprescindibile in materia di diritti umani» per la Corte EDU, come dimostrato dall'attribuzione al medesimo di un vero e proprio diritto di intervenire nel relativo processo, le analogie «tanto significative quanto evidenti»¹⁹⁴ tra il ruolo del primo e quello di cui è investito il Garante a livello nazionale nello specifico campo di applicazione del comma 3 dell'art. 27 Cost. non lasciavano dubbi in merito alla oggettiva esistenza di un interesse qualificato dell'ente a intervenire nel giudizio di costituzionalità e, più in generale, al rilievo della sua partecipazione.

In secondo luogo, alla luce della rilevata affinità di ruoli e di attribuzioni tra le due figure nei rispettivi ambiti di competenza, si individuava un ulteriore profilo di similitudine in ragione dell'oggetto dei due giudizi¹⁹⁵. Il Garante sottolineava, infatti, come il diritto di intervento del Commissario sia stato concepito soprattutto in funzione della necessità di richiamare l'attenzione della Corte su problemi e lacune strutturali degli ordinamenti degli Stati membri. Nella pronuncia *Viola c. Italia*¹⁹⁶, la Corte EDU aveva in effetti giudicato l'ergastolo ostativo incompatibile con l'art. 3 della CEDU, indicandolo, altresì, quale «problema strutturale» che l'Italia doveva risolvere «attraverso una riforma del regime della reclusione dell'ergastolo che garantisca la possibilità di riesame della pena».

A maggior ragione, la partecipazione del Garante si imponeva, allora, considerata la competenza normativamente attribuitagli di vigilare affinché l'esecuzione della pena sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, nonché dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia¹⁹⁷.

Ebbene, attraverso le vicende esaminate in questo paragrafo è dunque possibile cogliere come l'apertura del processo costituzionale riposi anche sulla necessità e sull'importanza di dare formalmente voce a soggetti che, pur essendo esclusi dalla partecipazione come terzi dinanzi al Giudice costituzionale, potevano (e possono ancora) offrire un contributo rilevante all'elaborazione del diritto convenzionale, intervenendo nel processo europeo ai sensi dell'art. 36 CEDU e partecipando alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze in conformità all'art. 9 del Regolamento del Comitato dei Ministri dedicato a tale fase.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ Al netto, ovviamente, delle irriducibili differenze tra i due modelli processuali.

¹⁹⁶ ... nel quale, è opportuno precisarlo, il Commissario non è però intervenuto.

¹⁹⁷ Art. 7, comma 5, lett. a) d.l. 23 n. 146/2013.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. L'impatto delle modifiche delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: un bilancio provvisorio. – 2. L'apertura della Corte in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti. – 2.1. Punti di analisi in prospettiva. Gli esclusi dal processo in via pregiudiziale: verso un possibile superamento?

1. *L'impatto delle modifiche delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: un bilancio provvisorio*

Come esplicitato nelle battute introduttive, il presente studio si proponeva di esaminare l'origine e l'effettiva applicazione dell'istituto dell'*amicus curiae* nel processo costituzionale, a quattro anni dalla sua introduzione, nello specifico contesto del giudizio in via incidentale e nella più ampia prospettiva della tutela multilivello dei diritti.

Dal primo punto di vista, l'analisi ha preso le mosse dalla considerazione che l'apertura del processo costituzionale agli *amici curiae*, avvenuta nel gennaio 2020, ha inteso risolvere la questione della possibile estensione dell'accesso "interno", una problematica ricorrente che il Giudice delle leggi ha dovuto affrontare sin dai primi anni di attività.

In un'ottica per così dire retrospettiva, si è quindi proceduto alla ricostruzione del percorso giurisprudenziale che ha portato la Corte ad assestarsi su una posizione di tendenziale chiusura del proprio contraddittorio, nonostante gli spunti offerti da un dato normativo incerto e la possibilità di mettere a sistema gli occasionali "tentativi" di apertura (a "terzi") dalla stessa sperimentati soprattutto nel corso degli anni Novanta, il più delle volte rimasti senza un effettivo seguito.

Nella sezione II del capitolo I, si è poi cercato di far emergere i segnali di insofferenza che lo stesso Giudice costituzionale ha mostrato rispetto a tale assetto nel decennio successivo, anche a fronte di una rilevata crescente domanda di partecipazione avanzata soprattutto da associazioni, enti del Terzo settore e, in generale, da soggetti rappresentativi di interessi collettivi e diffusi, i quali, pur costantemente respinti dalla Corte, hanno continuato a bussare alle porte di Palazzo della Consulta.

Tracciate le tappe del percorso normativo e giurisprudenziale che ha preceduto le modifiche alle Norme Integrative del 2020, si è ricostruito il dibattito scientifico che ha fatto eco all'atteggiamento di tendenziale "chiusura" assunto dalla Corte per lungo tempo, mettendo a fuoco soprattutto la graduale elaborazione di modelli diretti a far penetrare all'interno del sindacato di costituzionalità i punti di vista di quei segmenti del corpo sociale espressivi di interessi rilevanti per la questione sottoposta al Giudice delle leggi.

Sulla scorta dei preziosi spunti di riflessione progressivamente emersi in dottrina, è stato quindi possibile evidenziare come una maggiore apertura della dialettica nel sindacato di costituzionalità trovi un radicamento costituzionale (e sistemico) che si dischiude oltre la prospettiva offerta dall'art. 24 Cost. e, dunque, oltre l'esigenza di tutelare le posizioni soggettive di taluni (pochissimi) soggetti "terzi" che, là dove esclusi dal contraddittorio, potrebbero subire una lesione del diritto di azione e difesa.

A questo proposito, si ritiene che l'apertura in questione sia giustificata, in primo luogo, dalla necessità di riconoscere, (anche) attraverso il processo costituzionale, la vocazione pluralistica e sociale della Costituzione sancita nell'art. 2 Cost. Un'impostazione, questa, che conferisce risalto alla valenza partecipativo-rappresentativa dell'intervento di soggetti esterni al processo costituzionale e che, peraltro, pare essersi allineata, da un lato, alla crescente domanda di partecipazione poc'anzi rammentata, dall'altro, alla peculiare fase di c.d. "ri-accentramento"¹ che ha caratterizzato la vita dell'istituzione *anche* in ragione dalla progressiva «dilatazione del ruolo di altre istanze di garanzia dei diritti»².

Non si può tuttavia trascurare l'ulteriore e complementare esigenza di valorizzare l'apporto dei contributi di quei soggetti che, in ragione del proprio ruolo o comunque della propria esperienza, sono in grado di "accendere i riflettori" su taluni aspetti dell'oggetto del processo costituzionale che altrimenti rischierebbero di rimanere nell'ombra. Si tratta, insomma, di un apporto marcatamente collaborativo e informativo fondato, secondo taluno, anzitutto sulla capacità dei soggetti ammessi di apportare, attraverso la loro partecipazione, un'utilità obiettiva e differenziata al giudizio sulle leggi.

Alla luce di ciò, la soluzione del «doppio binario» – *id est*, l'apertura di un secondo canale di accesso più *soft* rispetto a quello previsto per i terzi – delineata dalla dottrina soprattutto a partire dagli anni 2000 e finalmente accolta dal Giudice costituzionale, ha inteso offrire al sindacato in via incidentale una soluzione in grado di soddisfare le suddette esigenze,

¹ D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit.

² EAD., *La Corte nel contesto*, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, *Quest. giust.*, 4/2020, 46.

al contempo preservando i tratti caratteristici di tale sindacato.

Invero, la disciplina racchiusa nelle Norme Integrative, salvo le criticità di cui si è dato conto, appare coerente con gli scopi indicati. Allo stesso modo, la prassi applicativa su cui ci si è soffermati nel capitolo III, non sembra, allo stato, aver avvertito i rischi prospettati dalla dottrina di una trasformazione della Corte in un «foro delle opinioni»³.

Il pericolo è che l'ingresso degli *amici* resti, all'opposto, sul piano dei proclami, ovvero che l'effettiva resa dello strumento risulti appena percettibile nella giurisprudenza della Corte. Sotto questo profilo, risulta certamente criticabile la scarsa considerazione riservata alle argomentazioni contenute nelle opinioni ammesse nelle motivazioni delle decisioni. Rispetto a tale atteggiamento è però possibile rilevare nelle più recenti pronunce una progressiva e talora significativa inversione di tendenza.

Del resto, appare del tutto fisiologico che le modifiche in parola necessitino di un periodo di consolidamento. In proposito, vale la pena richiamare alcune risalenti e autorevoli riflessioni, che sottolineavano come «la partecipazione è strumento difficile da maneggiare e fine ancora più difficile da conseguire, per cui si possono comprendere le “delusioni” e gli “equivoci” lamentati da parte di chi da essa si attendeva un immediato rinnovamento delle istituzioni. Denunce queste in verità solo parzialmente giustificate e comunque sovente premature, quando si rifletta sulle difficoltà e sulle resistenze che un modo diverso di intendere e gestire il potere non può che suscitare»⁴.

2. *L'apertura della Corte in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti*

Coerentemente con la seconda prospettiva di analisi prescelta, l'indagine condotta nel capitolo IV si è avviata con l'esame della disciplina convenzionale dell'istituto dell' «Intervento di terzi» (art. 36 CEDU), al fine di comprendere il ruolo rivestito nell'ambito della giurisdizione sovranazionale da quella categoria di “terzi”, la più numerosa e rilevante, che la stessa Corte europea qualifica come “*amici curiae*” e che esplica una fondamentale funzione anche nell'ambito della fase di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze CEDU.

Si tratta di un'osservazione giustificata, come si è cercato di evidenziare,

³ P. RIDOLA, «*La Corte si apre all'ascolto della società civile*», cit., VI.

⁴ V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, cit. 5.

per l'apporto che questi soggetti offrono all'elaborazione della giurisprudenza convenzionale e, quindi, indirettamente, alla costruzione di quel parametro interposto con cui si confronta necessariamente la Corte costituzionale.

In una prospettiva supplementare (e complementare), attraverso l'esame di alcune linee giurisprudenziali particolarmente significative, si è cercato di far emergere, per un verso, come il confronto con l' "apertura" che caratterizza il processo convenzionale abbia contribuito ad evidenziare le carenze e le incongruenze dell'atteggiamento di chiusura della nostra Corte costituzionale; e, per l'altro, l'importanza – evidenziata, da ultimo, anche dall'associazione NTC nella richiesta di intervento nel giudizio di legittimità costituzionale sul regime ostativo⁵ – di consentire ad associazioni rappresentative della società civile di presenziare in entrambi i "fori" per una migliore costruzione degli standard internazionali di tutela dei diritti.

2.1. *Punti di analisi in prospettiva. Gli esclusi dal processo in via pregiudiziale: verso un possibile superamento?*

Prendendo spunto proprio da quest'ultima considerazione, allargando per così dire il fuoco dell'inquadratura, è possibile ulteriormente rilevare che una più ampia partecipazione al processo costituzionale può costituire un importante canale di comunicazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale e, quindi, inserirsi in maniera proficua nella prospettiva della interazione multilivello tra le Corti, ivi compresa quella di Lussemburgo.

Non si può infatti escludere che, come accaduto in occasione del giudizio di costituzionalità in tema di mandato d'arresto europeo⁶, pervengano alla Corte ulteriori opinioni di soggetti "terzi" di diritto straniero, i quali, ad esempio, possono essere interessati al "caso" sottoposto alla Corte per consolidare una certa interpretazione del diritto eurounitario, eventualmente tramite il promovimento da parte del giudice nazionale (italiano) di un rinvio pregiudiziale.

A questo riguardo, sia consentito abbozzare uno spunto di riflessione finale.

L'assetto processuale del giudice eurounitario appare ancora tendenzialmente chiuso; e ciò, soprattutto per quanto riguarda la funzione in cui la Corte di Giustizia – e, a partire dal 1° ottobre 2024, anche il Tribunale – si

⁵ Il riferimento è all'associazione Nessuno Tocchi Caino, con specifico riferimento alla questione di legittimità costituzionale sull'ergastolo ostativo deciso dalla sent. n. 253/2019. V. *supra*, cap. IV, par. 5.

⁶ V. *supra* cap. III, sez. II, par. 2.3., relativo alle opinioni presentate dallo *European Criminal Bar Association* nel giudizio di costituzionalità deciso dalla sent. n. 177/2023.

trova a interagire con le altre corti nazionali, vale a dire il rinvio pregiudiziale.

Invero, una limitata partecipazione di terzi è ammessa soltanto nell'ambito della giurisdizione contenziosa dell'Unione Europea, disciplinata dall'art. 40 Statuto CGUE. Siffatta disposizione individua un gruppo di intervenienti per così dire «privilegiati o forti» che comprende gli Stati membri e le istituzioni europee (paragrafo 1), «i quali di per sé sono sempre legittimati all'intervento a prescindere dalla prova di un loro concreto ed attuale interesse alla soluzione della causa, salvo il vincolo dell'adesività»⁷. Oltre a questa categoria, possono intervenire, a mente del paragrafo 2, gli organi e gli organismi dell'Unione e «ogni altra persona» «se possono dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte», con la precisazione che «[I] e persone fisiche o giuridiche non possono intervenire nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra». In tutte le ipotesi, l'intervento si configura alla stregua di un vero e proprio intervento di tipo «adesivo dipendente», come stabilito nel paragrafo 4, per cui «[I]e conclusioni dell'istanza d'intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti», e ribadito dall'art. 129 del Regolamento di procedura.

L'istituto in parola non si applica alla procedura di rinvio pregiudiziale⁸. Lo si evince, in primo luogo, dal riferimento che il citato art. 40 opera alla giurisdizione contenziosa («nelle controversie proposte alla Corte di giustizia») e dalla circostanza che, nel regolamento di procedura, la disciplina dell'istituto è inserita nell'ambito dei ricorsi diretti. Inoltre, l'art. 23 Statuto CGUE individua espressamente i soggetti che «sono autorizzati a presentare alla Corte di giustizia memorie od osservazioni scritte», ovvero le «parti» del giudizio nazionale⁹, gli Stati membri, la Commissione e, qualora ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla

⁷ D. ADAMO, *L'intervento di terzi nel processo dinanzi ai giudici dell'Unione Europea*, cit., 73.

⁸ Cfr. in proposito, M. CODINANZI, *La partecipazione al pregiudiziale: tertium non datur*, in *Riv. del contenzioso europeo*, 1/2023, 1 ss.

⁹ In proposito, è rilevante notare l'art. 97, Regolamento di procedura CGUE, rubricato «Parti nel procedimento principale», stabilisce che «Le parti nel procedimento principale sono quelle individuate come tali dal giudice del rinvio, in osservanza delle norme di procedura nazionali». In altre parole, tale nozione dipende dal significato che essa assume nell'ordinamento processuale nazionale. Ciò introduce, come è stato osservato, «una certa disomogeneità nell'estensione che può essere riconosciuta alla nozione di "parte" del procedimento pregiudiziale in funzione del carattere più o meno lato della possibilità per i terzi di intervenire nel giudizio principale che è riconosciuta nel dal sistema processuale nazionale» (M. CONDINANZI, *Commento art. 97 del regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea: commento articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 615).

domanda di pronuncia pregiudiziale, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Banca centrale, nonché «[q]uando ne sia il caso», anche l'istituzione, l'organo o l'organismo che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione.

In generale, non sono previste forme di partecipazione assimilabili alla figura dell'*amicus curiae*, sebbene, come è stato recentemente notato, vi sono molteplici indici che testimoniano una «significativa percezione della sua assenza»¹⁰.

In effetti, non mancano, anche su questo versante, pressioni dall'esterno; come dimostra, ad esempio, la lettera che lo *European Criminal Bar Association* (ECBA) ha pubblicato sperando di superare gli ostacoli normativi e giungere comunque all'attenzione del Giudice eurounitario, relativamente alla prima causa concernente l'interpretazione del regolamento 2017/1939 istitutivo della Procura europea (EPPO)¹¹.

Prima di affrontare i profili di merito, l'associazione europea degli avvocati penalisti sottolinea come l'impossibilità di intervenire dinanzi alla Corte di Lussemburgo sia «deplorabile», in quanto «un caso cruciale per la definizione della tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche nell'ambito del procedimento EPPO» viene trattato «senza la possibile partecipazione istituzionale delle organizzazioni che rappresentano la professione legale». Limitazioni procedurali, queste, che, nello specifico contesto dei procedimenti relativi alla interpretazione della disciplina EPPO determinano anche una grave «disuguaglianza strutturale delle armi», in quanto EPPO, in qualità di istituzione, è autorizzata a partecipare attivamente ai suddetti procedimenti e a presentare le proprie argomentazioni alla CGUE, «mentre gli avvocati difensori, invece, possono comparire solo in qualità di individui per conto delle persone contro cui sono dirette le misure adottate nel presente caso»¹².

¹⁰ I. ANRÒ, *L'amicus curiae presso la Corte di giustizia dell'Unione europea: qualche riflessione per l'apertura delle porte del Kirchberg*, in *Riv. del contenzioso europeo*, 1/2023, 67, la quale rileva, a questo riguardo, una serie di indici nelle regole processuali dell'Unione che denotano «una certa “nostalgia” di tale figura», riferendosi, in particolare, alla facoltà di intervento della Commissione, alla figura dell'Avvocato generale, a quella dell'esperto prevista dall'art. 20, par. 4, St. e, infine, all'intervento che può dispiegare il Garante europeo per la protezione dei dati personali a mente del regolamento UE n. 2018/1725.

Inoltre, l'Autrice nota come lo strumento processuale dell'intervento di terzi disciplinato dall'art. 40 St. sia stato talora «utilizzato da associazioni portatrici di interessi diffusi in modo da consentire loro di svolgere una funzione di *amicus curiae*, pur nei ristretti limiti di questo istituto».

¹¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *GK e altri*, 21 dicembre 2023, causa C-281/22.

¹² Lettera aperta dell'*European Criminal Bar Association* (ECBA) sulla domanda di pro-

Più in generale, come è stato osservato, la rilevanza quasi costituzionale del pregiudiziale¹³, con effetti destinati a riverberarsi sui giudici di tutti gli Stati membri, richiederebbe che le sue «letture scaturiscano da procedimenti dove il contraddittorio sia il più esteso possibile»¹⁴.

nuncia pregiudiziale nella causa C-281/22, *GK e altri*, disponibile, nella traduzione italiana e nella versione originale, sul sito dell'Unione delle Camere Penali Italiane camerepenali.it.

¹³ CGUE, Grande Sez., *A.B. contro Krajowa Rada Sądownictwa e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema)*, 2 marzo 2021, causa C-824/18 ha sottolineato che la «chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto da tale disposizione, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e gli organi giurisdizionali degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati».

¹⁴ Cfr. in proposito, M. CODINANZI, *La partecipazione al pregiudiziale: tertium non datur*, cit., 1/2023, 13.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori. Atti del convegno di Salerno, 22-25 maggio 1975*, Giuffrè, Milano, 1976.
- AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività. Atti del Convegno di scienza dell'amministrazione svoltosi a Varenna 22-24 settembre 1977*, Giuffrè, Milano, 1978.
- ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale*, vol. I, *Il sindacato incidentale*, Jovene, Napoli, 1957.
- ADAMO D., *L'intervento di terzi nel processo dinanzi ai giudici dell'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.
- ALPA G., *Interessi diffusi*, in *Dig. civ.*, IX, Utet, Torino, 1993, 611 ss.
- AMATO A., *Amici ... a metà. Primo bilancio dell'“ingresso” degli Amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *ConsultaOnline*, III/2021, 805 ss.
- AMODIO E., *Gli enti collettivi con la maschera della parte civile: verso l'abbandono di una finzione?*, in *Cass. pen.*, 2021, 1460 ss.
- ANDRIOLI V., *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, in AA.VV., *Atti del Congresso internazionale di diritto processuale civile (30 settembre - 3 ottobre 1950)*, Cedam, Padova, 1953, 43 ss.
- ANDRIOLI V., *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1957, 281 ss.
- ANGIOLINI V., *La “manifesta infondatezza” nei giudizi costituzionali*, Cedam, Padova, 1988.
- ANGIOLINI V., *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 3 ss.
- ANRÒ I., *L'amicus curiae presso la Corte di giustizia dell'Unione europea: qualche riflessione per l'apertura delle porte del Kirchberg*, in *Riv. del contenzioso europeo*, 1/2023, 62 ss.
- ANZON DEMMIG A., *La partecipazione dei terzi al giudizio sulle leggi tra esigenze della difesa e logica del modello incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 359 ss.
- ANZON DEMMIG A., *Le «aperture» della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giur. cost.*, 2020, 481 ss.
- APOSTOLI A., *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in

- N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 8 ss.
- BARBARESCHI S., *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 373 ss.
- BARBERA A., *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 50 ss.
- BARBISAN B., *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Riv. AIC*, 4/2019, 107 ss.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S. (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- BARROSO L.R., *Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies*, in *Am. Journ. Comp. Law*, 1/2019, 125 ss.
- BARSOTTI V., *The Importance of Being Open. Lessons from Abroad for the Italian Constitutional Court*, in *Italian Law Journal of Public Law*, 1/2016, 28 ss.
- BARSOTTI V., *Quando gli "amici" entrano a corte*, in AA.VV., *Processo e cultura giuridica. Procedure and Legal Culture. Scritti per gli 80 anni di Vincenzo Varano*, Giapichelli, Torino, 2020, 3 ss.
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001.
- BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario Breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2012.
- BATES E., *The evolution of the European Convention on Human Rights: from its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- BATTAGLIA G., *L'intervento di "terzi" di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo e la recente "apertura" del processo costituzionale: spunti di riflessione retrospettivi e prospettici*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 233 ss.
- BATTAGLIA G., *L'intervento dei terzi di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la recente "apertura" del processo costituzionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, volume II.1, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale*, Giuffrè, Milano, 2023, 129 ss.
- BATTAGLINI M., MININNI M., *Manuale legislativo della Corte costituzionale, con i lavori preparatori, la giurisprudenza e note di richiamo*, Cedam, Padova, 1957.
- BELLOMIA S., *Costituzione di parti; intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985, 61 ss.
- BENELLI F., *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISA-

- NESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 125 ss.
- BERGONZINI G., *Una Corte costituzionale aperta? comunicazione partecipazione contraddittorio*, Jovene, Napoli.
- BERTOLISSI M., *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, 1/2022, 321ss.
- BIANCHI P., *Dal "processo senza parti" alla "rappresentazione processuale degli interessi"*, in *Giur. cost.*, 1994, 3045 ss.
- BIANCHI P., *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Giur. cost.*, 1995, 4751 ss.
- BIANCHI P., MALFATTI E., *L'accesso in via incidentale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 13 ss.
- BIFULCO R., *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Riv. AIC*, 4/2014, 1 ss.
- BIGNAMI M., *L'ordine dei medici «espugna» il processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, 1293 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Famiglia, fecondazione eterologa e diritti in bilanciamento nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in A. COSSIRI, G. DI COSIMO (a cura di), *La fecondazione vietata. Sul divieto legislativo di fecondazione eterologa*, Aracne editrice, Roma, 2013, 69 ss.
- BIONDI F., *Gli incidenti processuali. Riflessioni sul potere normativo della Corte e sulla "complessità" dei processi costituzionali*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953 l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale. Atti del Convegno di Como, 26-27 maggio 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 295 ss.
- BIZZARI R., *Amicus Curiae, società civile e comunicazione: brevi osservazioni a partire dall'esperienza statunitense*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2023, 98 ss.
- BIZZARI R., *Un codice etico per la Corte Suprema? Indipendenza e imparzialità dei Justices tra obblighi di trasparenza, ricasazione e amici curiae*, in *Riv. di Diritti Comparati*, 3/2023, 56 ss.
- BRANCA G., *Discorso del presidente della Corte costituzione Prof. Giuseppe Branca pronunciato in occasione dell'incontro con la stampa in data 20 dicembre 1969. Palazzo della Consulta, 20 dicembre 1969*, in www.cortecostituzionale.it.
- BRICOLA F., *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, Cedam, Padova, 1976, 103 ss.
- BUFFONI L., *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012.
- BÜRLI N., *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2017.
- CALAMANDREI P., *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950.

- CALIFANO L., *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Giappichelli, Torino 2003.
- CAMONI D., *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022, 200 ss.
- CAMPANELLI G., FAMIGLIETTI G., *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2018, 375 ss.
- CAMPANELLI G., *Ripensando i modelli di protezione dei diritti fondamentali: le dinamiche di un sistema duale tra giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Giappichelli, Torino 2020, 269 ss.
- CAPPELLETTI M., VIGORITI V., *I diritti costituzionali delle parti nel processo civile italiano*, *Riv. dir. proc.*, 1971, 604 ss.
- CAPPELLETTI M., *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1972.
- CAPPELLETTI M., *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, Cedam, Padova, 1976, 191 ss.
- CAPPELLETTI M. (a cura di), *Access to Justice*, Giuffrè-Sijthoff, Milano, 1978.
- CAPPELLETTI M., *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridicosociologica*, in *Il Foro it.*, V, 1979, 54 ss.
- CAPPELLETTI M. (a cura di), *Access to Justice and the Welfare State*, Le Monnier, Firenze, 1981.
- CAPPELLETTI M., *Questioni nuove (e vecchie) sulla giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990, 31.
- CAPPELLETTI M.-GARTH B.G., *Access to Justice: the Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, in *Buffalo Law Rev.*, 2/1978, 181 ss.
- CAPPELLETTI M.-JOLOWICZ J.A., *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Giuffrè-Oceana Publications, Milano-Dobbs Ferry, 1975.
- CARAVITA B., *Interessi diffusi e collettivi*, SE, Roma, 1985.
- CARLINO V., *Il respingimento differito dello straniero, tra profili di incostituzionalità e occasioni mancate di rettifica (Nota a Corte cost., sent. n. 275/2017)*, in *Federalismi.it*, 12 settembre 2018.
- CARNELUTTI F., *Intervento*, in AA.VV., *Atti del Congresso internazionale di diritto processuale civile (30 settembre - 3 ottobre 1950)*, Cedam, Padova, 1953, 68 ss.
- CARNEVALE S., *Diritto al giudice e habeas corpus penitenziario: l'insostenibilità delle presunzioni assolute sui percorsi individuali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti. Atti del Seminario Ferrara, 27 settembre 2019*, *Forum Quad. cost.*, *Rassegna*, 10/2019, 56.
- CARROZZA P., *Il processo costituzionale come processo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1991, 63 ss.

- CARTABIA M., *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1/2017, 9 ss.
- CARTABIA M., *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020, in www.cortecostituzionale.it
- CASSESE S., *Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porco-spino*, in *Ars interpretandi – Riv. erm. giur.*, I/2015, 21 ss.
- CASSESE S., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015.
- CATELANI E., *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Giuffrè, Milano, 1993.
- CATELANI E., *Questione nuova o vecchia? Gli argomenti come elementi di determinazione dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, 1904 ss.
- CATELANI E., *L'ordinanza di rimessione del giudice a quo nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Foro it.* 1997, V, 202 ss.
- CATELANI E., *Il ruolo del giudice a quo e dell'ordinanza di rimessione nella determinazione del contraddittorio nel giudizio in via incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 115 ss.
- CERRI A., *La "dialettica" del giudizio incidentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, 129 ss.
- CERRI A., *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. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990, 253 ss.
- CERRONE F., *"Obiettivizzazione" della questione di costituzionalità, rilevanza puntuale e rilevanza diffusa in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, 2413 ss.
- CHELI E., *Il giudice delle leggi*, il Mulino, Bologna, 1996.
- CHIANESE M., *Sull'intervento di «ogni persona interessata» ex art. 36, par. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: tra discrezionalità della Corte europea e corretta amministrazione della giustizia*, in *Riv. dir. int.*, fasc. 3/2024, 830 ss.
- CODINANZI M., *La partecipazione al pregiudiziale: tertium non datur*, in *Riv. del contenzioso europeo*, 1/2023, 1 ss.
- COMOGLIO L.P., voce *Contraddittorio (principio del): I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, *Aggiornamento*, Roma, 1997, 17 ss.
- CONSOLO C., *Sobrietà e concisione negli atti di parte e nella motivazione delle sentenze di legittimità*, in G. CONTE-F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi negli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2018, 73 ss.
- CONTI C., *Le due "anime" del contraddittorio nel nuovo art. 111 Cost.*, in *Dir. pen. proc.*, 2/2000, 197 ss.
- CONTI C., *Contraddittorio*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. VII, Utet, Torino, 2013, 103 ss.
- CONTI G.L., *L'accesso alla giustizia costituzionale nel procedimento referendario come problema*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 390 ss.

- CONTI G.L., *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- CONTI G.L., *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2020, 78 ss.
- CORASANITI A., *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, 181.
- CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Dix ans de la «nouvelle» cour européenne des droits de l'homme 1998-2008 bilan et perspectives, Actes du Séminaire 13 octobre 2008*, Strasburgo, 2009
- CORVASCE M., *L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: spunti ricostruttivi alla luce della recente prassi giurisprudenziale*, in *ConsultaOnline*, II/2022, 499 ss.
- COSTANZO P., *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *ConsultaOnLine*, I/2019, 120 ss.
- COTTURRI G., *Quando la Costituzione è in movimento*, in *Quest. giust.*, 28 gennaio 2020.
- CREMA L., *Tracking the Origins and Testing the Fairness of the Instruments of Fairness: Amici Curiae in International Litigation*, in *Jean Monnet Working Paper*, 09/12, 2012, 1 ss.
- CRISCUOLI G., voce *Amicus curiae* in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1989.
- D'AMICO G., *Una nuova (e più utile) dinamica per le udienze davanti alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 604 ss.
- D'AMICO M., *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, 2328 ss.
- D'AMICO M., *Sospensione del processo e questione di costituzionalità pendente*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II, 78 ss.
- D'AMICO M., *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 11/1990, 480 ss.
- D'AMICO M., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1991, 85 ss.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991.
- D'AMICO M., *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 27 ss.
- D'AMICO M., *La Corte europea come giudice "unico" dei diritti fondamentali? Note a margine della sentenza, 27 agosto 2015, Parrillo c. Italia*, in *Forum Quad. cost.*, 29 settembre 2015.
- D'AMICO M., *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell'embrione*, in *BioLaw Journal – Riv. di BioDiritto*, 2/2016, 171 ss.
- D'AMICO M., *Lo spazio giudiziario europeo e la tutela complessa dei diritti*, in *Italian Rev. of Legal History*, 3/2017, 1 ss.
- D'AMICO M., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in

- F. BIONDI, M. D'AMICO (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 17.
- D'AMICO M., *Introduzione al volume*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 13 ss.
- D'AMICO M.-CONCARO A., *Proposte di modifica alle Norme integrative*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 398), 454 ss.
- D'ANDREA L., *Verso una «democratizzazione» del contraddittorio nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Giur. cost.*, 1994, 552 ss.
- D'ANDREA L., *L'intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 87 ss.
- D'ANDREA L., *Il "governo" del processo costituzionale*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale di Como, 26-27 maggio 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 231 ss.
- D'ATENA A., *L'introduzione degli "Amici curiae": tra esigenze di radicamento, apertura del giudizio e strategie di comunicazione istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 491 ss.
- D'ORAZIO G., *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981.
- D'ORAZIO G., *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 1992.
- DAL CANTO F., *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, (a cura di) *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Giappichelli, Torino, 2002, 164 ss.
- DAL CANTO F., *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Riv. AIC*, II/2020, 324 ss.
- DAL CANTO F., *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale. Atti del Convegno di Como, 26-27 maggio 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 169 ss.
- DE CARO A., *Dal presidente della Corte costituzionale giunge un segnale di rivitalizzazione del contraddittorio*, in *Arch. pen.*, 2/2022, 3 ss.
- DE FRANCHIS F., voce *Amicus curiae*, in *Dig. disc. priv.*, 4^a ed., vol. I, Utet, Torino 1987, 301 ss.
- DE FRANCHIS F., voce *Amicus curiae*, in *Dizionario giuridico inglese-italiano*, Giuffrè, Milano, 1996.
- DE SALVIA M., *La tierce intervention dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme: un moyen processual hybride, aléatoire et novateur*, in E. DECAUX, C. PETTITI, (a cura di) *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 23.

- DE SCHUTTER O., *Sur l'émergence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *European Journal of International Law*, 1996, vol. VII(3), 382 ss.
- DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano. *Atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica-Ferrara, 7-12 settembre 1980*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, 62 ss.
- DEL VECCHIO A., *Le parti nel processo internazionale*, Giuffrè, Milano, 1975.
- DELLA CASA F., VOENA G.P., *Soggetti*, in M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Cedam, Milano, 11^a ed., 2023, 2 ss.
- DENTI V., *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi*, in AA.VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività - Atti del Convegno Nazionale Bologna - 5 dicembre 1981*, Maggioli Editore, Rimini, 1982, 41 ss.
- DENTI V., voce *Interessi diffusi*, in *Novissimo Digesto It.*, Appendice, vol. IV, Torino, 1983, 305 ss.
- DENTI V., *Valori costituzionali e cultura processuale*, in *Riv. dir. proc.*, 1984, 442 ss.
- DI COSIMO G., *La parabola dei diritti. Tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti fondamentali* (seconda ed. ampliata), Giappichelli, Torino, 2024.
- DI STEFANO F., *La sinteticità degli atti processuali civili di parte nel giudizio di legittimità*, in *Quest. giust.*, 24 novembre 2016.
- DOLCINI E., *L'ergastolo ostativo riformato in articolo mortis*, in *Sistema Penale*, 7 novembre 2022.
- DOLIDZE A., *Bridging Comparative and International Law: Amicus Curiae Participation as a Vertical Legal Transplant*, in *The European Journal of International Law*, 4/2015, 851 ss.
- DOLSO G.P., *Note sulla nuova versione delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2022, 563 ss.
- DOLSO G.P., *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 49 ss.
- DUFFY P., *Procedural Innovations at the European Court of Human Rights*, in *Public Law*, 1983, 32 ss.
- EISSEN M.A., *Le nouveau règlement intérieur de la Commission européenne des Droits de l'Homme*, in *Annuaire français de droit international*, 1960, vol. VI, 786 ss.
- EISSEN M.A., *L'avocat devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, a cura di F. MATSCHER, H. PETZOLD, C. HEYMANNS VERLAG, KG, Köln, 1988, 130 ss.
- ERKEN E., *Non-Governmental Organisations and National Human Rights Institutions monitoring the execution of Strasbourg Judgments: An Empirical Perspective on Rule 9 Communications*, in *Human Rights Law Review*, 3/2021, 734.
- ESPOSITO M., *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, in *Giur. cost.*, 2020, 501 ss.

- FAMIGLIETTI G., *L'uso dell'udienza pubblica e della camera consiglio*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Giappichelli, Torino 2020, 111 ss.
- FAVOREU L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne sont pas des cours constitutionnelles*, in AA.VV., *Au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz, Paris, 2002, spec. 38.
- FAZZALARI E., *Istituzioni di diritto processuale*, Cedam, Padova, 1973.
- FERRARA R., *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, 481 ss.
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- FERRARESE M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Bari, 2006.
- FLAUSS J.F., *La Cour européenne des droit de l'homme est-elle une Cour constitutionnelle?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1998, n. 36, 711 ss.
- FLAUSS J.F., *Les Organisations Non Gouvernementales devant les juridictions internationales compétentes dans la protection des droits de l'homme*, in G. COHEN-JOATHAN, J.F. FLAUSS (a cura di), *Les Organisations Non Gouvernementales et le droit international des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 71 ss.
- FRAGOLA U., *L'applicazione delle norme di procedura sul Consiglio di Stato ai giudizi davanti la Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1953, IV, 210 ss.
- FROWEIN J.A., *The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1990, vol. I, b. 2, 273 ss.
- FUSCO A., *L'indipendenza dei custodi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.
- GAMBA A., voce *Contraddittorio (principio del) (diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2016, 138 ss.
- GAMBA A., *L'altro volto. Le funzioni del contraddittorio e l'articolo 101, comma 2, c.p.c.*, Cacucci editore, Bari, 2018.
- GARCÍA ROCA J., *La transformación constitucional del Convenio europeo de derechos humanos*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019.
- GIANFRANCESCO E., *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 225 ss.
- GIANNINI M.S., *Sull'intervento nel processo avanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1956, 240 ss.
- GIANNINI M.S., *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi, Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, CEDAM, Padova, 1974, 23 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, 3^a ed., vol. I, Giuffrè, Milano, 1993.
- GOISIS F., voce *Ente pubblico*, in *Enc. dir.*, Annali VII, 2014, 411.
- GRASSO G., *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte*

- costituzionale e lo “spirito” della legge, 70 anni dopo, in ID., A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale. Atti del Convegno annuale di Como, 26-27 maggio 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 19 ss.
- GRISOLIA M.C., *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, Editoriale n. 1/2020.
- GROPPI T., *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *ConsultaOnLine*, I/2019, 123 ss.
- GROPPI T., *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018*, Giuffrè, Milano, 2020, 7 ss.
- GROPPI T., *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *lavoce.info*, 17 gennaio 2020.
- GROPPI T., *Nuova vita per i “vecchi” poteri istruttori? (Osservazione a Corte cost., 24 giugno 2021, n. 131)*, in *Giur. cost.*, 1355 ss.
- GUAIANA Y. (a cura di), *Dal cuore delle coppie al cuore del diritto. L'udienza alla Corte Costituzionale per il diritto al matrimonio tra persone dello stesso sesso*, Stampa Alternativa, Roma, 2011.
- GUARNELLI M., *Il linguaggio degli atti processuali fra norme, giurisprudenza e protocolli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/2017, 485 ss.
- HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it. a cura di P. RIDOLA, Carocci, Roma, 2005.
- IRTI N., *Società civile. Elementi per un'analisi di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1992.
- KELSEN, H. *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981.
- KERKERING C., MBAZIRA C., *Friend of The Court & The 2010 Constitution: The Kenyan Experience and Comparative State Practice on Amicus Curiae*, in *www.idlo.int*.
- KOCHEVAR S., *Amici Curiae in Civil Law Jurisdictions*, *Yale Law Journal*, 2013, 1653 ss.
- KRISLOV S., *The Amicus Curiae: From Friendship to Advocacy*, in *Yale Law Journal*, 1963, 694 ss.
- LAMARQUE E., voce *Poteri e garanzie (Corte costituzionale)*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto – I tematici*, Giuffrè, Milano, 807 ss.
- LAMARQUE M., *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2009, 113 ss.
- LANEVE G., *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 *Riv. AIC*, 3/2021, 232 ss.
- LATTANZI G., *Introduzione*, in AA.VV., *Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio*

- di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018, Giuffrè, Milano, 2020, 1 ss.*
- LAVAGNA C., *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1° gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 429 ss.
- LECIS COCCO ORTU A.M., *L'intervento del terzo portatore di interessi collettivi nel giudizio incidentale, tra funzione collaborativa e legittimazione del giudice costituzionale: una comparazione tra Italia e Francia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, I/2013, 347 ss.
- LECIS COCCO ORTU A.M., *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels incidents français et italien*, LGDJ, Paris, 2018.
- LECIS COCCO ORTU A. M., *Sull'intervento dell'Unione delle Camere Penali nel giudizio di costituzionalità delle norme in materia di astensione degli avvocati: Verso un timido allargamento del contraddittorio agli enti esponenziali?*, in *Diritti Comparati.it*, 17 settembre 2018.
- LECIS COCCO ORTU A.M., *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amici curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritti Comparati.it*, 23 gennaio 2020, 1 ss.
- LESTER A., *Amici curiae: third-party interventions before the European Court of Human Rights*, in F. MATSCHER, H. PETZOLD, C. HEYMANN VERLAG (a cura di), *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln, 1988, 349 ss.
- LIETO S., *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.
- LIETO S., *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- LODIGIANI G., *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1969.
- LÓPEZ GUERRA L., *La evolución del sistema europeo de protección de derechos humanos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2019, 111 ss.
- LOVEN C., *'A and B v. Croatia and the concurring opinion of Judge Wojtyczek: the procedural status of the 'disappearing party'*, in *Strasbourg Observers*, 16 luglio 2019.
- LOVEN C., *"Verticalised" cases before the European Court of Human Rights unravelled: An analysis of their characteristics and the Court's approach to them*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 4/2020, vol. XXXVIII, 246 ss.
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984.
- LUCIANI M., *Intervento*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018, Giuffrè, Milano, 2020, 133 ss.*
- LUCIANI M., *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 403 ss.
- LUONGO L.R., *Il «principio» di sinteticità e chiarezza degli atti di parte e il diritto di accesso al giudice (anche alla luce dell'art. 1, co. 17 lett. d ed e, d.d.l. 1662)*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 9 ottobre 2021.

- MADAU L., *L'intervento di terzi*, in AA.VV., *La riforma delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvata l'8 gennaio 2020*, in *Foro it.*, 2020, V, 382 ss.
- MADAU L., *Il moto circolare tra norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale: il caso della riforma delle norme integrative di cui alla delibera dell'8 gennaio 2020 alla prova dell'applicazione pratica*, in *Riv. AIC*, 2/2023, 162 ss.
- MAHONEY P., *Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court*, in *Yearbook of European Law*, 1/1984, 127 ss.
- MALFATTI E., *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2018.
- MALFATTI E., *La CEDU come parametro tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 3/2019, 116 ss.
- MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, 8^a ed., Giappichelli, Torino, 2024.
- MANETTI M., *I «falsi amici» del Giudice costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 505 ss.
- MARCENÒ V., *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 393 ss.
- MARCENÒ V., *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in AA.VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018*, Giuffrè, Milano, 99 ss.
- MARONE F., *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- MASCIOTTA C., *Il ricorso "diretto" a Strasburgo in deroga al principio del previo esaurimento, ex art. 35 CEDU: un possibile "cortocircuito" tra sistema costituzionale e convenzionale di tutela?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 11 ss.
- MAZZACUVA F., *Ergastolo ostativo e tutela della dignità umana*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO E A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Vol. II.1 *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, Giuffrè, Milano, 2023, 1015.
- MEZZANOTTE C., *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 962 ss.
- MILAZZO P., *Il diritto al processo e l'atto di promovimento del giudizio*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 89 ss.
- MORTATI C., *La persona lo Stato e le comunità intermedie*, ERI-Edizioni Rai Radiotelevisione Italiana, Torino, 1959.
- MOSCARINI A., *Amicus curiae e giudizio incidentale nelle norme integrative sui giudizi dinanzi la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 508 ss.

- NAPOLI C., *Il contributo argomentativo-collaborativo dell'intervento del terzo*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 409 ss.
- NARDOCCI C., *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- NICCOLAI S., *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20 comma 2 legge n. 87 del 1953 e su qualche altra questione connessa al contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1998, 2681 ss.
- NISTICÒ M., *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 49 .
- ONIDA V., *Intervento*, in *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 288 ss.
- ONIDA V., *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 535 ss.
- ONIDA V., *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giustizia insieme*, 4 aprile 2020.
- ONIDA V., *La Corte si apre alle «voci» della società*, in *Giur. cost.*, 2020, 510 ss.
- OSTI A., *Teoria e prassi dell'access to Justice. Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*, Giuffrè, Milano, 2016.
- PACE A., *La Corte costituzionale nell'esperienza di un avvocato*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 11/2006, 93 ss.
- PACE A., *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, 2/2015, 1 ss.
- PALOMBINO F., *La dimensione "orizzontale" della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. dir. civ.*, n. 42/202, 219-230.
- PANIZZA S., *Il pubblico ministero nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. Panizza, Giappichelli, Torino, 1997, 95 ss.
- PANIZZA S., *Il ricorso diretto dei singoli*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 81 ss.
- PANZAROLA A., *Sulla sinteticità nella redazione degli atti processuali civili: un invito opportuno, non un principio generale del processo civile*, in G. CONTE-F. DI MARZIO (a cura di), *La sintesi negli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2018, 121 ss.
- PARODI G., *L'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Analisi della giurisprudenza e profili di comparazione*, in AA.VV., *Inter-*

- venti di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*, Giuffrè, Milano, 49 ss.
- PARODI G., *Commento all'Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 2648 ss.
- PASSAGLIA P., *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005 giugno 2015*, in *ConsultaOnline*, II/2015, 589 ss.
- PASSAGLIA P. (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina. Atti delle Giornate italo-franco-belghe di diritto comparato Pisa, 6 e 7 marzo 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- PASSAGLIA P. (a cura di), *L'intervento dei terzi nei giudizi di legittimità costituzionale*, Studi di diritto comparato, 2018, in www.cortecostituzionale.it
- PASTOR VILANOVA P., *Third Parties Involved in International Litigation Proceedings. What Are the Challenges for the ECHR?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (a cura di), *Judicial Power in a Globalized World*, Springer, Cham, 2019, 377 ss.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del seminario svoltosi a Copanello (CZ) nei giorni 31 maggio-1° giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 165 ss.
- PERTICI A., *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- PERTICI A., *Brevi note sul contraddittorio nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra quasi amici (interessati) e nuovi amici*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Giappichelli, Torino 2020, 129 ss.
- PESOLE L., *La valorizzazione della collegialità nella "nuova" udienza pubblica della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 27/2023, 67 ss.
- PETTITI L.E., DECAUX E., IMBERT P.H., *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995.
- PIGNATELLI N., *Il rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907: l'inutilità del processo amministrativo e l'anacronismo di un processo costituzionale "senza codice"*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro Pisa 15 dicembre 2017*, Pisa University press, Pisa, 2018, 227 ss.
- PIZZETTI F., ZAGREBELSKY G., *"Non manifesta infondatezza" e "rilevanza" nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1972.
- PIZZOLATO F., *Culture costituenti e Corte costituzionale: il nodo del pluralismo*, in *Dir. Soc.*, 2019, 551 ss.
- PIZZOLATO F., *Resistenza conflitto partecipazione. Vitalità democratica e forme istituzionali*, Vita e Pensiero, 2024.
- PIZZORUSSO A., *Intervento in AA.VV., Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974, Cedam, Padova, 1976, 330 ss.
- PIZZORUSSO A., *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 57 ss.

- PIZZORUSSO A., *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Foro it.*, 1980, V, 120 ss.
- PIZZORUSSO A., *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1981, 277 ss.
- PIZZORUSSO A., *Intervento conclusivo*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 397 ss.
- PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto. Disposizioni preliminari artt. 1-9*, 2^a ed., in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2011, 587 ss.
- POLLICINO O., *Unione europea e Cedu: analisi comparata della genesi e dei primi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*, in *Forum Quad. cost.*, 31 gennaio 2012, 11 ss.
- PUGIOTTO A., *Alcune buone ragioni per un allineamento tra Roma e Strasburgo*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti. Atti del Seminario Ferrara, 27 settembre 2019*, in *Forum Quad. cost.*, 10/2019, 147 ss.
- PUGIOTTO A., *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 361 s.
- PUGIOTTO A., *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 432 ss.
- RAIMONDI G., *I vent'anni della nuova Corte*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, numero speciale di *Quest. giust.*, 2019, 23 ss.
- RAIMONDI G., *Uno strumento utile: le schede tematiche del dipartimento del Consiglio d'Europa per l'esecuzione delle sentenze della Corte edu*, in *Giustizia Insieme*, 11 luglio 2020.
- RANDAZZO B., *Sussidiarietà della tutela convenzionale e nuove prove di dialogo tra le Corti. Parrillo c. Italia: novità in tema di accessibilità del giudizio costituzionale dopo le "sentenze gemelle" (e la sentenza n. 49 del 2015)*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 3/2015, 617 ss.
- REDENTI E., *Il "contraddittorio" davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, 429 ss.
- REPETTO G., *Il canone dell'incidentalità. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- RIDOLA P., *«La Corte si apre all'ascolto della Corte costituzionale»*, in *Federalismi.it*, 2/2020, III ss.
- RODOTÀ S., *La Corte, la politica, l'organizzazione sociale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 492 ss.
- ROLIN A., *Le rôle du requérant dans la procédure prévue par la Commission Européenne des Droits de l'Homme*, in *Revue hellénique de droit international*, 1957, 3 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985.

- ROMBOLI R. *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Giappichelli, Torino, 1990, 80 ss.
- ROMBOLI R., *L'intervento nel processo costituzionale: finalmente un'apertura del contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1992, 2616 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 1993, 47 ss.
- ROMBOLI R., *Ampliamento dell'accesso alla Corte costituzionale e introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 631 ss.
- ROMBOLI R., *Intervento nel dibattito. Sezione I. Considerazioni introduttive e sul valore delle norme integrative, Intervento conclusivo*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, a cura di G. FAMILIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 294 ss.
- ROMBOLI R., *L'intervento di terzi nel giudizio incidentale sulle leggi*, in *Foro it.*, 2005, I, 2603 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, 31 ss.
- ROMBOLI R., *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 2995 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, 31 ss.
- ROMBOLI R., *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 1454 ss.
- ROMBOLI R., *L'«interesse qualificato» che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, 1810 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 31 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 35 ss.
- ROMBOLI R., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscilla-*

- zioni della Corte costituzionale tra anima "politica" e quella "giurisdizionale". *Atti della tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla scomparsa (Pisa, 15 dicembre 2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 1 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, 29 ss.
- ROMBOLI R., *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2020, 391 ss.
- ROMBOLI R., *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Quad. cost.*, 1/2023, 50 ss.
- ROMBOLI R., *I terzi nel processo costituzionale*, in C. AMALFITANO, Z. CRESPI REGHIZZI, S. VINCIRE (a cura di), *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, Giappichelli, 2023, 11 ss.
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.
- ROSSI E., sub Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006.
- RUGGERI A., *In tema di contraddittorio e processo costituzionale, ovvero del «pluralismo» nei giudizi sulle leggi quale condizione della «costituzionalità del processo»*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 555 ss.
- RUGGERI A., *Note minime in tema di "accesso" ai giudizi di costituzionalità (dal punto di vista del rapporto tra Costituzione e politica ed avuto riguardo all'oggetto ed agli effetti delle decisioni della Corte)*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 644 ss.
- RUGGERI A., *Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *ConsultaOnline*, III/2018, 616 ss.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.
- RUOTOLO M., *Reati ostativi e permessi premio. Le conseguenze della sent. n. 253 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 12 dicembre 2019.
- RUMINE N., *Natura e forme civilistiche di tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022.
- SAJA F., *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990.
- SALAZAR C., *Intervento*, in AA.VV., *Il Forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 1/2020, 385 ss.
- SALVATO L., *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione*, in *Forum Quad. cost.*, 2, 2020, 728 ss.
- SAMMACICCIO E., *La Corte e il processo telematico: valutazioni e prospettive dopo la pandemia*, in *ConsultaOnline*, II/2022, 864 ss.
- SATTA S., *L'intervento volontario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 542 ss.

- SCARSELLI G., *Sulla sinteticità degli atti nel processo civile*, in *Foro it.*, 2017, V, 323 ss.
- SCHILLACI A., *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *Diritti Comparati.it*, 31 gennaio 2020.
- SEGNI A., voce *Intervento in causa (Diritto processuale civile)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VIII, 1962, 942.
- SEVERA F., *L'intervento del terzo nel processo costituzionale fra giurisdizionalità e politica*, in *Forum Quad. cost.*, 21 gennaio 2019.
- SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *L'intervento dei terzi nei giudizi di legittimità costituzionale*, a cura di P. PASSAGLIA, 2018, in *www.cortecostituzionale.it*.
- SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *La procreazione medicalmente assistita e le tematiche connesse nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. CARRATO, marzo 2021, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*.
- SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M.A. SCURATI MANZON, maggio 2023, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*.
- SICCARDI C., *I ricorsi "in via diretta" alla Corte EDU riguardanti una legge o un'omissione legislativa: una potenziale alternativa al giudizio in via incidentale?*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 1/2020, 143 ss.
- SICCARDI C., *L'incostituzionalità parziale dell'art. 12 lett. d) del Testo unico sull'immigrazione: profili sostanziali e processuali*, in *ADiM blog. Osservatorio della giurisprudenza*, aprile 2022.
- SICILIANOS A., *La Tierce intervention devant la Cour Européenne des droits de l'Homme*, in H.R. RUIZ FABRI, J.M. SOREL (a cura di), *Les tiers à l'instance devant les juridiction internationaux*, Pedone, Paris, 2005, 147 ss.
- SILVESTRI E., *L'"amicus curiae": uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3/1997, 680 ss.
- SOBRINO G., *La decisione sull'ammissibilità degli interventi dei terzi: un altro banco di prova per l'"apertura" del processo (e della corte)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti. Atti del Seminario Ferrara, 27 settembre 2019*, in *Forum Quad. cost.*, 10/2019, 160 ss.
- SORRENTI G., *Gli effetti del garantismo competitivo: come il sindacato di legittimità costituzionale è tornato al suo giudice naturale (a margine di Corte cost., sent. n. 162 del 2014)*, in *ConsultaOnline*, 13 giugno 2014.
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *ConsultaOnline*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 23 marzo 2020.
- SPERTI A., *Constitutional Courts, Media and Public Opinion*, Oxford, Hart Publishing, 2023.
- TANI C., *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *lacostituzione.info*, 18 febbraio 2020.
- TARCHI R., *Intervento nel dibattito. Sezione II. Il contraddittorio nei giudizi davanti alla corte*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti*

- alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario (Pisa, 26 ottobre 2001)*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Giappichelli, Torino, 2002, 306 ss.
- TEGA D., *La Corte nel contesto*, Bononia University Press, Bologna, 2020.
- TEGA D., *La Corte nel contesto*, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, in *Quest. giust.*, 4/2020, 42 ss.
- TOSI S., *Il governo davanti alla Corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963.
- TROCKER N., voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989.
- TROCKER N., *L'“amicus curiae” nel giudizio davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. civ.*, 1989, 119 ss.
- TROCKER N., *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, in *Foro it.*, 1989, I, 668 ss.
- TROCKER N., *La formazione del diritto processuale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- VERDE G., *Il contraddittorio nel giudizio incidentale. La posizione del p.m.*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano del 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 184 ss.
- VIGNOLA A., *L'intervento dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- VIGORITI V., *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979.
- VUOLO A., *L'amicus curiae*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 153 ss.
- WIJK A., *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, Nomos, Baden-Baden, 2018.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977.
- ZAGREBELSKY G., voce *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 521 ss.
- ZAGREBELSKY V., *La Corte costituzionale aperta alla società civile*, intervista di R. CONTI, in *Giust. insieme*, 4 aprile 2020.
- ZAMPETTI G., *Apertura del processo costituzionale e ampliamento del contraddittorio incidentale alla luce della riforma delle Norme Integrative*, in M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle Norme integrative. Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 97 ss.
- ZANON N., *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996.
- ZANON N., *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Riv. AIC*, 4/2017, 1 ss.

Volumi pubblicati

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità, I, Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

Nuova Serie

Monografie

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solvere. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.
35. A. MONTESANO, *Le assicurazioni marittime obbligatorie. Blue cards e attività di certificazione*, 2023, pp. XII-260.
36. G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, 2024, pp. XVIII-238.

Saggi e ricerche

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.
5. A. MONTESANO (a cura di), *Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, 2021, pp. XIV-322.

Atti di Convegno

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018*, 2019, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.

5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.
7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
- 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, *Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
- 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, *Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza*, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.
10. A. BARTALENA-L. DELLA TOMMASINA-G. IERMANO-L. SPATARO (a cura di), *Enhancing Sustainable Transport. Interdisciplinary Issues*, 2022, pp. X-294.
11. P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, 2023, pp. XXVI-374.

Finito di stampare
nel mese di dicembre 2024
da Stampatre s.r.l. - Torino