

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 31 - giugno 2025

I GRUPPI DI INTERESSE DINANZI ALLA
CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA.
DALL'ACCESSO RISTRETTO
ALLE PORTE APERTE CON PRUDENZA

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

I GRUPPI DI INTERESSE DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA. DALL'ACCESSO RISTRETTO ALLE PORTE APERTE CON PRUDENZA[°]*

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

*Professoressa Associata di Diritto pubblico
Sciences Po Bordeaux*

*Il contributo ripercorre l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di accesso degli enti esponenziali al giudizio di costituzionalità. Inizialmente presentata ad un convegno su *Le Conseil constitutionnel et les représentants d'intérêt*, l'analisi adotta una concezione neutra di "gruppi di interesse", intesi come «entità costituite al fine di garantire la difesa di un interesse collettivo, dando loro la possibilità di influenzare la legislazione in conformità con le loro aspettative». Essa si interessa così in una prima parte alle diverse vie di accesso dei gruppi al giudizio costituzionale, per poi concentrarsi in particolare sull'evoluzione rappresentata dall'apertura del giudizio costituzionale ai gruppi della società civile mediante la procedura dell'*amicus curiae*, tirando un bilancio quantitativo e qualitativo dei primi 5 anni della sua applicazione.*

*The contribution traces the evolution of legislation and case law on the access of interest groups to constitutional review. Initially presented at a conference on *Le Conseil constitutionnel et les représentants d'intérêt*, the analysis adopts a neutral conception of "interest groups," understood as "entities established for the purpose of defending a collective interest, giving them the opportunity to influence legislation in accordance with their expectations." The first part of the analysis focuses on the different ways in which groups can access constitutional review, before concentrating in particular on the evolution represented by the opening up of constitutional review to civil society groups through the *amicus curiae* procedure, providing a quantitative and qualitative assessment of the first five years of its application.*

Sommario:

1. Introduzione
2. La progressiva apertura delle porte del giudizio costituzionale
 - 2.1. Dall'accesso (ristretto) dei gruppi di interesse in qualità di parti in causa alle "*portes étroites* all'italiana"
 - 2.2. L'introduzione dell'*amicus curiae*: un'apertura riservata ai gruppi non lucrativi
3. Un primo bilancio quantitativo e qualitativo dell'apporto della riforma, tra effetti infra-processuali e extraprocessuali
 - 3.1. Un'influenza poco visibile sulle motivazioni delle decisioni
 - 3.2. Un approccio dialogico in grado di contribuire alla legittimazione della giustizia costituzionale
4. Spunti conclusivi: la Corte, la società e il contesto

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

* Il presente contributo costituisce la versione italiana e aggiornata di una relazione presentata in francese al convegno *Le Conseil constitutionnel et les représentants d'intérêt*, Amiens, 29 marzo 2021. La versione francese è destinata alla pubblicazione nel volume a cura di CHRISTELLE, COMBRADE, SÉNAC, *Le Conseil constitutionnel et les représentants d'intérêt*, Parigi, 2025.

1. Introduzione

Le porte della Corte costituzionale italiana sono state a lungo difficilmente accessibili ai gruppi di interesse in quanto tali. Certo, diversamente dall'esperienza francese, l'esistenza di un controllo incidentale sin dall'istituzione della Corte nel 1956 ha consentito e consente agli enti portatori di interessi collettivi di avvalersi di questa via, qualora essi siano parti in un giudizio e ritengano che una disposizione a loro applicabile sia contraria alla Costituzione, chiedendo al giudice di sollevare una questione di costituzionalità. Il loro diritto di accesso al giudizio costituzionale dipende pertanto dal diritto di agire in giudizio per la difesa degli interessi che promuovono. Il diritto di agire - o di intervenire - in giudizio in difesa di interessi collettivi rimane tuttavia un'eccezione ed è il più delle volte subordinato al possesso di una serie di requisiti imposti dalla legge o ad una legittimazione espressamente conferita per decreto. La prima constatazione che si potrebbe fare, quindi, è che i gruppi di interesse possono accedere alla Corte costituzionale nei rari casi in cui le norme del processo *a quo* riconoscono loro la legittimazione ad agire o ad intervenire per la difesa di interessi collettivi. Tuttavia, questa prima ricostruzione è lungi dall'essere esaustiva. Da un lato, i gruppi portatori di interessi collettivi non si sono accontentati passivamente di essere esclusi dal processo costituzionale a causa dei limiti imposti dalle condizioni di accesso, e hanno forzato le maglie della procedura fino ad aprirsi una breccia grazie ad un meccanismo che ricorda le «*portes étroites*» francesi. D'altra parte, dopo un lungo periodo in cui ogni via di accesso ad un giudizio già promosso, mediante meccanismi come l'intervento, era formalmente precluso ai rappresentanti di interessi collettivi, il regolamento interno della Corte costituzionale è stato modificato nel 2020 per introdurre una via esplicitamente riservata alle «associazioni e ai gruppi senza scopo di lucro e [agli] organi istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi» sotto forma di *amicus curiae*¹.

Prima di esaminare più nel dettaglio queste diverse fasi, è utile fornire alcune precisazioni sulla nozione di «gruppi di interesse» adottata ai fini dell'analisi. Spesso utilizzato come equivalente di «*lobby*», si tratta di un termine polisemico che può designare varie tipologie di attori con finalità diverse, comprendendo in particolare sia gli enti portatori di interessi di tipo economico (e in tal caso il termine è spesso usato in senso peggiorativo)², sia, secondo una connotazione più

¹ Decisione dell'8 gennaio 2020 che modifica le «norme integrative per i procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale» (N.I.), che costituiscono il regolamento interno della Corte. Tale disposizione figura oggi all'articolo 6 delle N.I.

² Quelli che una parte della dottrina nordamericana definisce *Interest groups*, distinti dagli *Advocacy groups*, che sarebbero le associazioni e gli organismi che difendono diritti o cause: J. BERRY, *Lobbying for the People*, Princeton, 1977; SCHLOZMAN - TIERNEY, *Organized Interest and American Democracy*, New York, 1986. Cfr. anche G. JORDAN - MALONEY - BENNIE, *Les groupes d'intérêt public*, in *Pouvoirs*, 1996, n. 79, p. 69.

generale e neutra, «le entità costituite al fine di garantire la difesa di un interesse collettivo, dando loro la possibilità di influenzare la legislazione in conformità con le loro aspettative»³. È quest'ultima l'accezione che verrà qui adottata, riunendo sotto la definizione di gruppi di interesse sia i portatori di interessi strettamente economici e professionali sia i gruppi di difesa dei diritti o di una causa, senza tuttavia ignorare, da un punto di vista descrittivo, la distinzione tra i diversi tipi di gruppi e di interessi difesi, per trarne alcune considerazioni sull'impatto della loro partecipazione al contenzioso costituzionale⁴.

Il contributo intende quindi ripercorre l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di accesso degli enti esponenziali al giudizio di costituzionalità, per poi concentrarsi in particolare sugli effetti dell'apertura del giudizio costituzionale mediante la procedura dell'*amicus curiae*, tirando un bilancio quantitativo e qualitativo dei primi 5 anni della sua applicazione. L'analisi si concentrerà essenzialmente sul controllo incidentale, in quanto si tratta del meccanismo in cui l'azione dei gruppi di interesse è più importante, anche se la riforma che istituisce l'*amicus curiae* si applica anche al controllo principale, dove ha già dato luogo ad alcune applicazioni⁵. Questa riforma ha profondamente modificato il ruolo riconosciuto agli enti esponenziali nel giudizio di costituzionalità (2). Mentre per lungo tempo la loro azione è stata poco visibile, se non addirittura resa invisibile dall'approccio assunto dalla Corte dinanzi ai tentativi di accesso al giudizio in qualità di terzi (2.1), essi beneficiano oggi di una forma di istituzionalizzazione e di legittimazione grazie alla riforma del 2020 (2.2). Sebbene l'introduzione dell'*amicus curiae* possa pertanto essere considerata come un incentivo alla partecipazione da parte dei gruppi – o quanto meno di quelli senza scopo di lucro contemplati dalla norma – al fine di rafforzare l'apertura del giudizio costituzionale e la trasparenza della procedura, rimane tuttavia difficile misurarne l'impatto effettivo (3), sia in termini di contributo alla decisione (3.1) che alla luce degli effetti più ampi che essa può avere sulla legittimazione della Corte costituzionale e sulle relazioni di quest'ultima con la società (3.2).

³ Riprendiamo la definizione adottata nella relazione finale del progetto *La QPC et les représentants d'intérêt: techniques d'influence et influences sur la technique* diretto da CHRISTELLE - COMBRADE - SÉNAC, online https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2020-10/202010_qpc2020_synthese_picardie.pdf. Cfr. anche PIETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in *Consulta OnLine*, 16/06/2020, 1 e, nella letteratura in lingua francese, E. GROSSMAN - SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Parigi, 2006; MEKKI (a cura di), *La force et l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement*, Lextenso, Parigi, 2011, in particolare il contributo di LECERF, *L'identification des groupes d'intérêt*, 89.

⁴ La delimitazione ai *gruppi* conduce poi a escludere altri tipi di soggetti che possano eventualmente farsi portatori di interesse collettivi, quali, da un lato, le persone fisiche e giuridiche, come le imprese, che, pur potendo occasionalmente diventare portatrici di interessi sovraindividuali, rappresentano nel giudizio in modo diretto e immediato i loro interessi soggettivi e, dall'altro, i soggetti pubblici.

⁵ Fino all'introduzione dell'*amicus curiae* nel 2020, i gruppi di interesse non avevano alcun mezzo per partecipare a tale contenzioso. Da allora, sono stati pronunciati 26 decreti di ammissibilità dell'*amicus curiae*.

2. La progressiva apertura delle porte del giudizio costituzionale

Benché il diritto di agire in giudizio dei gruppi portatori di interessi collettivi sia soggetto a condizioni piuttosto rigide dinanzi al giudice ordinario italiano, questi dispongono di diverse vie per partecipare – direttamente o indirettamente – al controllo di costituzionalità. In primo luogo, possono costituirsi come parti, se hanno la qualità di parte in un processo nel momento in cui viene sollevata una questione di costituzionalità. Possono poi partecipare in modo informale offrendo un sostegno economico e/o materiale ad una delle parti attraverso il meccanismo della *sponsorship*⁶, spesso nell’ambito di contenziosi strategici creati sulla base di una strategia comune⁷, ma si tratta di una partecipazione impossibile da rilevare alla lettura della giurisprudenza. Inoltre, al di là delle vie di accesso formali previste dalle norme che disciplinano il contenzioso costituzionale, i gruppi di interesse sono riusciti a trovare una via di accesso informale per partecipare ai processi già avviati attraverso una forma di partecipazione che ricorda le “*portes étroites*” francesi (2.1). Se questi meccanismi avevano già consentito una certa azione dei gruppi di interesse sul processo costituzionale, a questi ultimi è stato dedicato un meccanismo di partecipazione a loro riservato, sotto forma di *amicus curiae* (2.2).

2.1. Dall’accesso (ristretto) dei gruppi di interesse in qualità di parti in causa alle “*portes étroites* all’italiana”

I gruppi di interesse che possono partecipare al contenzioso costituzionale in qualità di parti sono quelli ai quali la legge o la giurisprudenza riconoscono il diritto di agire in giudizio. Le norme che regolano il processo in Italia, sebbene profondamente radicate nel modello individualista costruito attorno alla difesa di situazioni giuridiche soggettive, sono state progressivamente rese più flessibili da evoluzioni normative e giurisprudenziali al fine di consentire ad alcuni gruppi di accedere alla giustizia in difesa di interessi collettivi e diffusi⁸. La prima categoria di formazione sociale a cui è stato riconosciuto dalla legge il diritto di difendere interessi collettivi davanti a un giudice è, come nell’esperienza francese, quella dei

⁶ Sia consentito rinviare alla monografia che presenta i risultati della nostra ricerca dottorale: LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels français et italien*, Parigi, 2018, 258 ss.

⁷ Un’azione di *sponsorizzazione* è spesso seguita da un atto processuale volto a formalizzare tale sostegno, in particolare tramite un intervento: cfr. in tal senso la questione sollevata da una dipendente in una controversia creata *ad hoc* e sostenuta dal sindacato CGIL con l’obiettivo di adire la Corte costituzionale per contestare una disposizione della riforma in materia di lavoro denominata *Jobs act*. Dopo il rinvio della questione di costituzionalità, il sindacato ha presentato un intervento dichiarato irricevibile: Corte cost. n. 194/2018.

⁸ All’interno dell’ampia dottrina in materia, cfr. almeno: AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976; L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.

sindacati. Questi ultimi sono autorizzati a stare in giudizio non solo in difesa dell'attività sindacale, ma anche in rappresentanza o a sostegno del lavoratore, in particolare nell'ambito di procedimenti in materia di discriminazione o di licenziamento abusivo⁹. La questione di legittimità costituzionale che ha portato ad una delle più importanti sentenze in materia di diritto di sciopero, ad esempio, era stata sollevata nell'ambito di una controversia relativa all'azione antisindacale perpetrata nei confronti di tre lavoratrici in sciopero, che opponeva i tre principali sindacati italiani ad un'impresa¹⁰. In quell'occasione, i sindacati avevano quindi potuto difendere dinanzi al giudice costituzionale la norma contestata dall'impresa. In diverse occasioni, i sindacati hanno così avuto modo di costituirsi nel giudizio costituzionale, in qualità di parti del giudizio *a quo*, ora per difendere la conformità di disposizioni favorevoli ai lavoratori e contestate dalle imprese¹¹ ora per contestare l'incostituzionalità (e ottenere l'annullamento) di disposizioni che limitano l'attività sindacale¹². Un'altra categoria che beneficia dell'accesso al giudice in difesa di interessi diffusi o collettivi è quella delle associazioni di tutela dell'ambiente. Sotto l'impulso della dottrina e di alcune decisioni innovative della giustizia amministrativa¹³, alle associazioni per la tutela dell'ambiente è stato conferito il diritto di agire in giudizio sulla base di un meccanismo di legittimazione mediante decreto simile all'abilitazione per decreto in vigore in Francia¹⁴. Anche alle associazioni dei consumatori è stato concesso il diritto di agire in giudizio in determinati casi¹⁵, permettendo loro di sollevare questioni di

⁹ In particolare, per licenziamento illegittimo del dipendente delegato sindacale, per discriminazione sessuale sul luogo di lavoro su procura del dipendente, per discriminazione collettiva nei confronti dei lavoratori extracomunitari (art. 18 dello Statuto dei lavoratori; art. 15 legge n. 903/1977; art. 42 legge n. 40/1998).

¹⁰ Corte cost. n. 1/1974; per altri esempi in cui i sindacati hanno potuto difendere la conformità alla Costituzione delle disposizioni a garanzia dell'attività sindacale, cfr.: n. 244/1996 e n. 345/1996.

¹¹ *Ibid.*

¹² Corte cost. n. 231/2013.

¹³ Cfr. in particolare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 1973 n. 253, in cui il giudice amministrativo ha dichiarato ricevibile il ricorso dell'associazione ambientalista *Italia nostra*. Tale sentenza è stata annullata dalla Corte di cassazione per incompetenza giurisdizionale: Cass. it. Sezioni riunite, 8 maggio 1978 n. 2207.

¹⁴ Tali autorizzazioni riguardano il diritto di denunciare fatti che possono costituire danni ambientali, il diritto di intervenire nelle controversie relative a tali danni e il diritto di chiedere al giudice amministrativo l'annullamento di atti che ledono l'ambiente: cfr. l'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349, commi 4 e 5. Lo stesso articolo precisa poi che le associazioni interessate sono quelle determinate ai sensi dell'art. 13 della stessa legge, vale a dire «[le] associazioni di protezione ambientale di carattere nazionale o quelle presenti in almeno cinque regioni» e «individuate con decreto del Ministero dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente» (art. 13 comma 1).

¹⁵ Legge 30 luglio 1998, n. 281. In precedenza, il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, aveva previsto il diritto delle associazioni dei consumatori di agire in giudizio contro la pubblicità ingannevole.

costituzionalità o di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale in qualità di parte del giudizio *a quo*¹⁶.

Al di là di queste categorie, il diritto di agire in giudizio in difesa degli interessi che un gruppo promuove per statuto rimane un'eccezione nel diritto processuale italiano. Tuttavia, i giudici ordinari, e in particolare i giudici amministrativi, si sono dimostrati molto più flessibili in materia di intervento di terzi. Un'altra via di accesso al contenzioso costituzionale deriva quindi dalla situazione in cui un gruppo è preventivamente intervenuto come terzo dinanzi al giudice ordinario, acquisendo così lo status di parte nel giudizio *a quo* che gli consente di costituirsi dinanzi al giudice costituzionale se viene sollevata una questione¹⁷.

È questo un fattore che, se da un lato ha permesso di agevolare la partecipazione di enti portatori di interessi collettivi al giudizio, ha peraltro potuto portare a rappresentazioni sbilanciate degli interessi in conflitto dinanzi al giudice costituzionale, a causa delle differenze in merito alla valutazione dell'interesse ad intervenire nel giudizio *a quo*, in particolare da parte del giudice amministrativo. Quest'ultimo, infatti, adotta un approccio piuttosto liberale nei confronti degli interventi delle associazioni, ma solo quando questi siano presentati *ad adiuvandum*, a sostegno delle argomentazioni presentate dalla parte ricorrente. Pertanto, dal momento che i terzi ammessi a intervenire nel giudizio *a quo* possono successivamente partecipare al processo costituzionale, si può ritrovare dinanzi al giudice costituzionale una situazione nella quale un interesse è difeso da più attori (parti originarie del giudizio *a quo* e terzi intervenuti *ad adiuvandum*), senza che siano necessariamente presentate osservazioni a difesa degli altri interessi in conflitto. Questa situazione è illustrata da una delle controversie relative alle norme in materia di PMA eterologa. Diverse associazioni erano infatti intervenute a sostegno dei ricorrenti nel giudizio *a quo* e avevano quindi potuto costituirsi nel procedimento dinanzi alla Corte costituzionale, grazie all'intervento precedentemente effettuato¹⁸. La possibilità di riequilibrare la rappresentanza degli interessi in conflitto dinanzi al giudice costituzionale è difatti uno dei motivi che hanno portato a riaprire il dibattito sull'ampliamento del contraddittorio, che ha portato infine all'introduzione dell'*amicus curiae* nel 2020¹⁹.

Per molto tempo, infatti, il giudizio incidentale italiano non ammetteva né l'intervento di terzi né l'*amicus curiae*. Anche dopo l'introduzione dell'intervento di terzi²⁰, gli unici interventi considerati ammissibili erano quelli basati sulla sussistenza di «un interesse qualificato direttamente inerente al rapporto

¹⁶ Cfr. ad esempio Corte cost. n. 215/1998.

¹⁷ Come previsto dall'art. 3 del regolamento interno.

¹⁸ Corte cost. n. 150/2012.

¹⁹ Sia consentito ancora rinviare a LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels français et italien*, Parigi, 2018, 305-306.

²⁰ Inizialmente in via giurisprudenziale, poi codificato all'art. 4 del regolamento interno della Corte nel 2004.

sostanziale dedotto in giudizio»²¹, secondo una valutazione restrittiva di tale criterio. In conformità con questa giurisprudenza consolidata, la Corte rifiutava sistematicamente qualsiasi intervento da parte di gruppi portatori di interessi collettivi che desideravano partecipare in nome del loro scopo statutario e di un interesse legato agli effetti generali del giudizio²². Che si trattasse di associazioni per la difesa dei diritti, comitati o associazioni costituiti per la difesa degli interessi dei loro membri, o ancora di ordini professionali, sindacati e altre associazioni professionali, la Corte riteneva che tali formazioni sociali non fossero «titolari di un interesse giuridicamente qualificato suscettibile di essere pregiudicato immediatamente ed irrimediabilmente dalla pronuncia» nella misura in cui «il rapporto sostanziale dedotto in causa concerne solo profili attinenti alla posizione dei soggetti privati parti del giudizio *a quo*»²³.

Tuttavia, i gruppi di interesse non si sono accontentati dei criteri di accesso esistenti e hanno continuato a bussare alle porte del contenzioso costituzionale anche quando non erano invitati o benvenuti, fino a trovare un modo per insinuarsi nella stretta fessura delle porte del giudizio costituzionale. L'inammissibilità formale dei loro interventi, infatti, non ha impedito la partecipazione dei gruppi di interesse a procedimenti già avviati, ma ha invece lasciato spazio all'apparizione, al margine delle norme procedurali, di una prassi di «interventi officiosi» che ricorda quella delle *portes étroites* francesi²⁴. La decisione sull'ammissibilità degli interventi veniva infatti pronunciata al momento della trattazione nel merito della questione, durante l'udienza pubblica o la discussione in camera di consiglio. Di conseguenza, nelle loro memorie, i terzi presentavano argomenti sia sulla base del loro interesse ad intervenire sia sul merito della questione di costituzionalità, che venivano così letti contestualmente dai giudici costituzionali. Inoltre, al margine del regolamento e al di fuori di qualsiasi quadro normativo, essi chiedevano di accedere agli atti processuali e,

²¹ Tra le altre, Corte cost. ord. 251/2002, cit., e sent. n. 345/2005 e 96/2008, cit.

²² Invero quest'approccio di chiusura ha conosciuto qualche eccezione nel corso degli anni Novanta in favore di associazioni di categoria (Ordini dei medici e degli avvocati, SIAE) o di enti comunque rappresentativi degli interessi dei propri membri (Congregazione dei Testimoni di Geova e Federazione italiana delle scuole materne). Su questa giurisprudenza, e in particolare sulle eccezioni ammesse a favore degli ordini professionali negli anni '90, si rimanda LECIS COCCO ORTU, *L'intervention dans le cadre du contrôle a posteriori della loi en droit français et italien*, in *Revue du Droit Public*, n. 2, 2013, 351, spec. 354-357. Più di recente, un'eccezione, che ha in qualche modo anticipato il cambio di passo della giurisprudenza, è costituita dall'intervento dell'UCPI nel giudizio conclusosi con la dec. n. 180/2018, su cui cfr. 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 Blog*, 18/9/2018.

²³ Corte cost. n. 76/2016.

²⁴ Sia consentito ancora rinviare alla monografia che presenta i risultati della ricerca dottorale: LECIS COCCO ORTU, *Les interventions des tiers porteurs d'intérêts collectifs dans les contentieux constitutionnels français et italien*, Parigi, 2018, 300.

per prassi, la cancelleria accoglieva tale richiesta²⁵. L'accesso agli atti processuali consentiva ai terzi di presentare osservazioni sul merito della questione con piena conoscenza dei documenti del procedimento anche prima che il loro intervento fosse dichiarato ammissibile o, più spesso, inammissibile. Questo divario tra la norma e la prassi consentiva quindi che anche gli interventi dichiarati inammissibili potessero essere temporaneamente presi in considerazione fino alla decisione di inammissibilità, normalmente pronunciata durante l'udienza. Pertanto, la giurisprudenza in materia di inammissibilità degli interventi dei gruppi portatori di interessi, lungi da disincentivarli, ha finito per incoraggiare tali soggetti a presentare delle domande di intervento, con la consapevolezza che, nonostante il (prevedibile) rigetto della loro richiesta, le loro osservazioni sarebbero state lette e avrebbero potuto influenzare il ragionamento e la decisione dei giudici costituzionali²⁶.

Nel corso degli anni, la Corte costituzionale ha ricevuto numerose richieste di intervento, in particolare da parte di organismi portatori di interessi collettivi. Da quando gli interventi sono stati istituzionalizzati nel regolamento interno nel 2004, i gruppi che rappresentano interessi collettivi sono stati all'origine di quasi la metà delle richieste di intervento presentate. Nel decennio precedente all'introduzione dell'*amicus curiae*, questa percentuale era addirittura aumentata e tali interventi erano diventati maggioritari, nonostante fossero, alla fine, sistematicamente dichiarati inammissibili. Allo stesso tempo, si è assistito ad un progressivo radicamento della cultura della *strategic litigation* e dell'utilizzo della via giudiziaria da parte di associazioni militanti come strumento per promuovere l'evoluzione del diritto, anche attraverso la via del giudizio costituzionale, creando così un terreno fertile propizio all'aumento di questo tipo di interventi. Infatti, se nelle questioni di micro-costituzionalità l'interesse dei terzi era quasi inesistente, ogni volta che la Corte era chiamata a pronunciarsi su una questione di portata generale riguardante temi di interesse sociale, riceveva numerosi interventi da parte di gruppi portatori di interessi collettivi. Ciò è illustrato dai casi in materia di PMA²⁷, matrimonio tra persone dello stesso sesso²⁸, questioni

²⁵ Almeno fino a una lettera inviata alla cancelleria dall'allora presidente della Corte Giorgio Lattanzi il 21 novembre 2018, in cui si chiedeva di porre fine a questa pratica di accesso agli atti prima della dichiarazione di ricevibilità degli interventi. Cfr. a questo proposito RUGGERI, *Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2018, 616, che deplora il fatto che tale misura sia stata adottata con un atto informale di istruzione interna piuttosto che con una modifica del regolamento interno.

²⁶ È quanto lasciano intendere le dichiarazioni di diversi giudici costituzionali. Cfr. in particolare CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal* n. 1, 2017, 9, dove l'allora giudice costituzionale, dopo aver espresso il rammarico per il fatto che i giudici costituzionali non possano ricevere «studi e ricerche da parte di persone competenti» tramite l'*amicus curiae*, precisa che, in realtà, tali osservazioni «non possono essere "versate agli atti", ovvero non possono entrare a far parte della documentazione ufficiale».

²⁷ Corte cost. nn. 151/2009; 150/2012; 162/2014.

²⁸ Corte cost. nn. 138/2010; 76/2016.

ambientali²⁹, assistenza medica al suicidio³⁰, nonché in questioni più istituzionali, come quelle concernenti le modalità di esercizio del diritto di voto³¹. Questa situazione, dopo la grande attenzione che le era stata accordata nei primi anni 2000, aveva finito per essere dimenticata dalla dottrina prima di trovare un nuovo slancio negli ultimi anni. È così che la Corte ha finalmente affrontato la questione secondo un procedimento piuttosto inedito che ha preso la forma di un dialogo con la dottrina, culminato nell'organizzazione di un seminario di studi organizzato al Palazzo della Consulta alla fine del 2018³², cui ha fatto seguito la modifica del regolamento interno nel gennaio 2020. È quindi opportuno analizzare più in dettaglio le sfide di questa «apertura alla società civile» attraverso l'introduzione dell'*amicus curiae*.

2.2. L'introduzione dell'*amicus curiae*: un'apertura riservata ai gruppi non lucrativi

Con una decisione dell'8 gennaio 2020, la Corte costituzionale ha modificato il proprio regolamento interno introducendo numerose novità, tra cui lo strumento procedurale che consente la partecipazione dei rappresentanti di interessi al contenzioso costituzionale, ovvero l'*amicus curiae*³³. Introdotto all'art. 4 del regolamento, poi diventato art. 6, l'*amicus curiae* costituisce una forma di partecipazione riservata alle «formazioni sociali senza scopo di lucro e [ai] soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» (che includono quindi i sindacati e le organizzazioni professionali e padronali) che possono presentare per iscritto osservazioni «utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità»³⁴.

²⁹ Corte cost. n. 85/2013.

³⁰ Corte cost. n. 207/2018.

³¹ Corte cost. n. 35/2017.

³² Tra le altre cose, è stata discussa l'esperienza francese degli interventi e delle porte strette: si vedano gli atti di questa giornata, e in particolare i contributi di GROPPI, LECIS COCCO ORTU, PARODI e PASQUINO, 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*, Milano, 2020. Su questo incontro organizzato dalla Corte con la dottrina si rimanda a LECIS COCCO ORTU, *Amici curiae et contrôle de constitutionnalité: la Cour constitutionnelle italienne relance le débat*, in *La lettre d'Italie*, n. 13-14/2019, p. 14.

³³ La decisione dell'8 gennaio 2020 apporta in realtà tre modifiche importanti al regolamento interno. Innanzitutto, ha codificato la giurisprudenza costante sull'intervento di terzi nel contenzioso incidentale, limitando tale accesso ai terzi titolari di un interesse soggettivo direttamente collegato al processo a *quo*, in modo da escludere gli interventi di gruppi di interesse il cui interesse ad intervenire sarebbe legato agli effetti generali della decisione. A questi ultimi è stata aperta una nuova via di partecipazione, sotto forma di *amicus curiae*. Infine, è stata introdotta l'audizione di esperti.

³⁴ Art. 6 della nuova versione delle N.I.

La presentazione di un *amicus curiae brief* diventa quindi una modalità di partecipazione distinta dall'intervento del terzo, riservata ai gruppi e attraverso la quale il gruppo non diventa parte, non accede al contraddittorio e non partecipa all'udienza³⁵. La Corte si è mostrata da subito attenta a sottolineare la differenza tra i due meccanismi di partecipazione. In diverse decisioni, ha difatti precisato che l'introduzione dell'*amicus curiae* non ha alcun effetto sulla ricevibilità degli interventi di terzi³⁶, poiché «la ratio dell'intervento nel giudizio costituzionale è [...] radicalmente diversa da quella sottesa al deposito di opinioni in qualità di *amici curiae*», in quanto la ragione che giustifica l'ammissibilità di questi ultimi risiede nella loro capacità di «offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso»³⁷.

Questa capacità di contributo al ragionamento è quindi messa in evidenza nella giurisprudenza sull'ammissibilità. Al di là dei criteri formali imposti (termine di deposito e lunghezza massima), la Corte valuta l'ammissibilità delle osservazioni degli *amici* sulla base dell'oggetto sociale previsto dallo statuto dell'associazione o dell'organo istituzionale. È a questo titolo che le osservazioni di un'associazione culturale non sono state ammesse in una causa in materia di urbanistica in quanto, alla luce del suo oggetto sociale, essa non era «portatrice di interessi inerenti alle questioni di costituzionalità sollevate» e non era quindi in grado di «offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione della causa»³⁸. Al contrario, in diverse decisioni la Corte ha esplicitamente fondato l'ammissibilità di un *amicus curiae*, seppur con una formula tautologica, sulla sua capacità di «offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione della causa»³⁹.

3. Un primo bilancio quantitativo e qualitativo dell'apporto della riforma, tra effetti infra-processuali e extraprocessuali

Da un punto di vista quantitativo, l'analisi della giurisprudenza di questi primi cinque anni testimonia una pratica in piena espansione. Al 31 dicembre 2024, il numero di decreti del Presidente⁴⁰ che hanno dichiarato ammissibili le osservazioni di un *amicus curiae* era pari a 152 (di cui 28 su casi non ancora decisi al 31 dicembre 2024), con un tasso di presentazione di *amici curiae* che si attesta

³⁵ Su tale impostazione a “doppio binario” e sulle proposte dottrinali che l'avevano evocato, cfr. 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*, Milano, 2020, 18.

³⁶ Corte cost. n. 37/2020, seguita dalla 202/2020.

³⁷ Questa formula si ritrova in particolare nelle decisioni nn. 121, 221 e 259/2022.

³⁸ Corte cost. n. 217/2022.

³⁹ Corte costituzionale n. 67/2022, citata da nn. 121/2022, 221/2022 e 259/2022.

⁴⁰ L'ammissibilità delle opinioni degli *amici curiae* è decisa con decreto del Presidente della Corte, pubblicato sul sito.

a quasi il 10% sul totale delle decisioni⁴¹. La maggior parte dei decreti sono stati emessi in sede di controllo incidentale, per un totale di 124, contro 26 nel controllo principale e 2 nei conflitti di attribuzione. Nel tentativo di tracciare un ritratto degli “amici della Corte”, è possibile notare che tra essi si trovano associazioni di categoria, così come associazioni per la tutela dell’ambiente, la difesa dei diritti dei migranti, dei detenuti, delle persone LGBTI, del diritto di difesa, dei diritti culturali, o ancora associazioni di comuni e federazioni sportive. I gruppi di interesse economico o professionale e le associazioni di lotta o di tutela dei diritti sono presenti in egual proporzione nel periodo esaminato. A questi si aggiungono interventi più sporadici delle associazioni dei comuni (l’associazione nazionale o le sezioni locali, in 7 questioni) e delle federazioni sportive (in 2 questioni). Da un punto di vista qualitativo, è difficile misurare l’impatto di questa partecipazione, poiché i riferimenti espliciti agli *amicus curiae briefs* nelle motivazioni delle decisioni sono piuttosto rari. Tuttavia, sebbene la loro influenza sul ragionamento alla base delle singole decisioni rimanga difficile da valutare, non è questo l’unico effetto ricercato e prodotto dal rafforzamento della partecipazione tramite l’*amicus curiae*. Sebbene il regolamento interno e la giurisprudenza riconoscano il potenziale contributo dei gruppi di interesse al trattamento della questione, gli effetti della loro partecipazione al controllo di costituzionalità non possono essere valutati esclusivamente dal punto di vista del loro contributo argomentativo alla decisione.

È difatti possibile distinguere tra effetti infra-processuali – rappresentati dal contributo a ciascuna decisione singolarmente considerata – e gli effetti extraprocessuali, che riguardano il recepimento dell’insieme delle sue decisioni, l’accettazione di queste ultime e, in definitiva, la legittimazione dell’attività della Corte⁴².

Per quanto riguarda i primi, è indubbio, e ciò è stato confermato da diversi giudici costituzionali, che la partecipazione dei gruppi in qualità di *amici curiae* possa contribuire alla formazione della decisione grazie all’apporto di elementi giuridici e fattuali utili alla comprensione delle questioni in gioco. Tuttavia, sebbene tale utilità sia stata riconosciuta in alcuni casi specifici, i riferimenti approfonditi alle argomentazioni degli *amici curiae* nelle motivazioni delle decisioni rimangono rari (3.1). L’utilità dell’istituzionalizzazione degli *amici curiae* deve quindi essere ricercata anche negli effetti extraprocessuali che tale ampliamento della partecipazione può produrre, che si esercitano sul rafforzamento della trasparenza del procedimento e dell’apertura alla società, con implicazioni ambivalenti sull’accettazione delle decisioni e sulla legittimazione del giudice costituzionale (3.2).

⁴¹ Tenendo presente che la Corte ha emesso nello stesso periodo circa 1300 decisioni, di cui 745 nell’ambito del controllo incidentale, e che diversi decreti di ammissibilità possono riguardare cause riunite in un unico procedimento.

⁴² Si tratta della distinzione che abbiamo proposto nel volume sopra citato, in particolare 311 ss.

3.1. Un'influenza poco visibile sulle motivazioni delle decisioni

Le osservazioni di terzi in qualità di *amici curiae* possono contribuire alla formazione della decisione grazie all'apporto di informazioni fattuali, quali dati statistici o scientifici, nonché di qualsiasi elemento concreto utile alla comprensione delle questioni in gioco, che la dottrina americana raggruppa sotto la definizione di *legislative facts*⁴³. Possono anche fornire elementi giuridici, nella forma di ulteriori argomenti a sostegno dei motivi di ricorso⁴⁴ ovvero di interpretazioni della norma-oggetto e della norma-parametro⁴⁵. Come in altre esperienze straniere⁴⁶, le opinioni degli *amici curiae* possono anche apportare argomenti basati sul diritto comparato⁴⁷.

Tuttavia, sebbene le tecniche interpretative e decisionali della Corte costituzionale consentano di tenere conto di elementi fattuali, in particolare nell'ambito del controllo incidentale che presenta un carattere più spiccatamente concreto rispetto al controllo *a posteriori* francese⁴⁸, essi sono ancora molto spesso presi in considerazione solo in modo implicito. I riferimenti alle argomentazioni degli *amici curiae* nel corso di questi cinque anni confermano questa constatazione, poiché le citazioni esplicite di argomenti fattuali nella motivazione delle decisioni rimangono piuttosto rare, ma non per questo trascurabili.

Tra queste, ad esempio, nella decisione relativa all'ergastolo ostativo, troviamo riferimenti ai dati statistici presentati da un'associazione intervenuta per contestare «la presunzione secondo cui le persone condannate all'ergastolo che non collaborano [con l'autorità giudiziaria] sarebbero soggetti pericolosi

⁴³ DAVIS, *An Approach to Problems of Evidence in Administrative Process*, in *Harvard Law Review*, 1942, n. 5, 364. Come noto, tale distinzione è stata importata nella dottrina italiana da BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1998, spec. 333 e, in Francia, da PARDINI, *Le juge constitutionnel et le "fait" en Italie et en France*, Paris-Aix-en-Provence, 2001.

⁴⁴ Senza tuttavia poter ampliare il *thema decidendum* con nuovi mezzi e conclusioni (dec. n. 247/2022).

⁴⁵ Cfr. i riferimenti della Corte costituzionale italiana alle argomentazioni degli *amici curiae* in Corte cost. nn. 3/2021, 63/22, 67/22, 121/2022, 221/2022.

⁴⁶ VAN DEN EYNDE, *Interpreting Rights Collectively, Comparative Arguments in Public Interest Litigants' Briefs on Fundamental Rights Issues*, tesi discussa presso l'Università Saint-Louis - Bruxelles, 2015, liberamente accessibile all'indirizzo <http://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2015/12/introductorychapterthesisLVDE.pdf>, spec. 113 s.; TIRIO, *Due ragioni per l'ingresso dei terzi davanti alla Corte costituzionale: il sapere extragiuridico e il diritto straniero e internazionale*, in *Studi senesi*, 2009, p. 167.

⁴⁷ Ad esempio, le osservazioni presentate dall'associazione *Rete Lenford, Avvocatura per i diritti LGBTI*, sulla questione relativa alla rettifica del sesso indicato all'anagrafe decisa con la dec. n. 143/2024, documentavano in modo molto ricco il panorama del diritto straniero. Tuttavia, tali riferimenti non si ritrovano nella decisione.

⁴⁸ In tal senso, l'analisi di PARDINI, *Le juge constitutionnel et le "fait" en Italie et en France*, cit. rimane ancora attuale.

anche molto tempo dopo l'inizio dell'esecuzione della pena»⁴⁹. Ancora, si possono leggere dei riferimenti ad argomenti fattuali presentati dagli *amici* nella decisione n. 234/2022, riguardanti informazioni sul regime pensionistico dei giornalisti e le possibili conseguenze economiche del divieto di cumulo di attività, o ancora nella decisione n. 143/2024, in cui viene citata un'indagine condotta su persone non binarie sulla percezione negativa del binarismo di genere nell'ordinamento giuridico italiano⁵⁰.

Leggermente più frequenti sono i riferimenti agli argomenti giuridici. Tra questi, sono soprattutto gli argomenti presentati dalle organizzazioni professionali e di categoria a trovare spazio nella motivazione, sia nella parte "in fatto" sia, in alcuni casi, anche nella parte "in diritto" della decisione. Possono essere richiamati, a titolo di esempio, gli argomenti presentati dall'associazione degli avvocati fiscalisti, presi in considerazione ai fini del rigetto della questione⁵¹, o quelli dell'associazione di coordinamento degli ospedali privati, citati e accolti per dichiarare incostituzionale la disposizione⁵². Talvolta, anche le associazioni per la difesa dei diritti vedono citati i propri argomenti giuridici: così, nella decisione n. 18/2022, gli argomenti dell'associazione *Italia Stato di diritto* sono stati utilizzati a sostegno della dichiarazione di parziale incostituzionalità della disposizione per violazione del diritto di difesa nella corrispondenza tra avvocato e cliente. Talvolta, poi, la Corte sottolinea il contributo degli *amici*, ma senza citare esplicitamente gli argomenti o gli elementi che sarebbero stati presi in considerazione. Così, in due decisioni del 2022, la Corte osserva che le osservazioni relative al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento presentate dall'ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, sono state molto utili per la valutazione della questione⁵³.

L'analisi qualitativa delle motivazioni suggerisce quindi che, sebbene il giudice costituzionale italiano abbia sottolineato più volte nel corso di questi cinque anni che la ragione che giustifica la partecipazione degli *amici curiae* sarebbe la loro capacità di «offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso»⁵⁴, l'apporto di elementi di conoscenza non è forse l'unico obiettivo perseguito mediante la procedura dell'*amicus curiae*. Rispetto al Consiglio costituzionale francese, peraltro, la Corte costituzionale può contare su condizioni (assenza di termini per la decisione, presenza di assistenti per ogni

⁴⁹ Corte cost. n. 97/2021. La Corte cita anche l'opinione presentata da un'altra associazione sui diversi motivi che possono indurre una persona condannata a non collaborare con l'autorità giudiziaria. Inoltre, nella decisione n. 259/2022, la Corte fa riferimento alle osservazioni relative ai prezzi delle concessioni presentate dalla federazione delle imprese energetiche.

⁵⁰ Oppure nella decisione n. 259/2022, in merito ai prezzi delle concessioni presentati dalla federazione delle imprese energetiche.

⁵¹ Corte cost. n. 39/2021.

⁵² Corte cost. n. 228/2022.

⁵³ Corte cost. nn. 67/2022 e 247/2022.

⁵⁴ Corte cost. nn. 278/2021, 67/2022, citata anche da 121/2022, 221/2022 e 259/2022.

giudice e maggiore numero di collaboratori giuridici coinvolti nell'istruzione dei giudizi) che le consentono di acquisire in modo autonomo le informazioni fattuali utili⁵⁵. Il fatto di aver fissato un limite di 25.000 caratteri per le memorie presentate dagli *amici* dimostra inoltre che la Corte non desidera ricevere opinioni troppo lunghe e dettagliate⁵⁶. Questi elementi suggeriscono che l'interesse della Corte nei confronti dell'apertura a tali contributi esterni si basi non soltanto sul loro effettivo contributo argomentativo alla singola decisione, ma anche sulla ricerca dei loro effetti extraprocessuali, vale a dire su ciò che accade prima, dopo e al di fuori della decisione, e che concerne la percezione della sua attività giurisdizionale e l'accettazione della sua giurisprudenza.

3.2. Un approccio dialogico in grado di contribuire alla legittimazione della giustizia costituzionale

Gli effetti extraprocessuali della partecipazione degli *amici* non dipendono tanto dalle informazioni che si acquisiscono, quanto dal modo in cui le si acquisiscono e dal modo in cui se ne rende conto.

Una delle ragioni esplicitamente addotte dalla Corte costituzionale italiana per giustificare l'introduzione degli *amici curiae* consiste nella volontà di assumere un approccio di «apertura alla società civile», come testimonia il comunicato stampa che ha annunciato la modifica del regolamento interno⁵⁷.

Il giudice costituzionale sembra quindi condividere le considerazioni di una parte della dottrina secondo cui la partecipazione degli *amici curiae* al controllo di costituzionalità non è utile solo per il supporto informativo offerto alla formazione della decisione, ma anche per il pluralismo apportato al procedimento, in quanto consente una più ampia rappresentanza degli interessi in gioco attraverso l'illustrazione dei diversi punti di vista su tali interessi. La presentazione di tali argomenti in sede di intervento diventa quindi importante, non solo per l'aiuto effettivamente offerto al giudice, ma anche e soprattutto per

⁵⁵ In linea con quanto osservato in altri sistemi di controllo di costituzionalità concentrato, e contrariamente ai meccanismi di controllo diffuso tipici dei sistemi di *common law*, il contributo fattuale ha una funzione complementare e secondaria rispetto all'acquisizione di informazioni attraverso l'istruttoria condotta in modo autonomo dai giudici costituzionali (in via ufficiale o officiosa): GROPPI, *Faits et preuves dans le contrôle de constitutionnalité de lois: la formalisation des pouvoirs d'instructions des Cours constitutionnelles européennes*, in GAY - SEVERINO (sous la direction de), *Faits et preuves dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Bruxelles, 113; PONTTHOREAU, *Les pouvoirs d'instruction des juridictions constitutionnelles. Observations comparatives*, in *Les Cahiers de l'Institut Favoreu*, 2016, 19.

⁵⁶ Anche se questa disposizione sembra essere interpretata con una certa flessibilità, in modo da consentire l'invio di allegati non compresi nel limite di caratteri: cfr. PEDULLÀ, "*Amicus curiae*" ed "esperti" nella prassi del processo costituzionale: luci ed ombre, in *Federalismi.it*, n. 2, 2023, 151 s. L'autore suggerisce tuttavia la soppressione o un aumento di tale limite.

⁵⁷ Comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 intitolato «La Corte si apre all'ascolto della società civile»: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200111093807.pdf

la possibilità offerta ai destinatari della decisione di partecipare al processo di adozione della stessa. Una procedura aperta può quindi rafforzare la legittimità della giurisdizione costituzionale in quanto contribuisce all'accettazione delle sue decisioni da parte dei destinatari, mettendoli in condizione di sapere che le loro posizioni sono state ascoltate.

Ciò risulta utile in particolare quando il giudice costituzionale deve pronunciarsi su questioni etiche o di particolare interesse per l'opinione pubblica, poiché una decisione può risultare più comprensibile e accettabile se dimostra che le diverse posizioni esistenti all'interno della società hanno potuto essere espresse e prese in considerazione, anche se non necessariamente accolte.

Non si tratta di trasformare il contenzioso costituzionale in un luogo di deliberazione democratica, ma di rendere visibile l'espressione delle diverse concezioni e interpretazioni delle questioni di costituzionalità trattate. Il giudice costituzionale italiano ha così potuto pronunciarsi sullo status dei bambini nati da maternità surrogata o da PMA all'estero al termine di un procedimento che ha visto la partecipazione di *amici curiae* a difesa dei diversi diritti e interessi in conflitto⁵⁸. Questo obiettivo di rendere comprensibile e accettabile la decisione è tanto più evidente quando la Corte fa esplicito riferimento alle argomentazioni dell'*amicus*, anche se per confutarle⁵⁹, come dimostrato dalla decisione sulla delicata questione della costituzionalità delle misure di risarcimento delle vittime dei crimini perpetrati dal Terzo Reich⁶⁰. Dichiarando non fondata la questione, in una decisione che si articola su un ragionamento in delicato equilibrio tra diplomazia, argomentazione giuridica ed efficacia, la Corte respinge gli argomenti delle parti e di un'associazione di vittime dei crimini di guerra nazisti intervenuta in qualità di *amicus curiae*. Tuttavia, la voce di quest'ultima è espressamente presa in considerazione nella motivazione, al fine di riconoscere «il percorso intrapreso dall'azione giudiziaria promossa [...] per il riconoscimento del risarcimento dei danni subiti a causa della deportazione nei campi di sterminio sino alla sentenza n. 238 del 2014 di questa Corte, il cui esempio, quale “scelta giusta” anche sul piano morale, si evidenzia, è stato seguito anche da altre decisioni di Corti nazionali (da ultimo, la Corte costituzionale ucraina per i crimini russi commessi sul territorio ucraino dall'anno 2014)»⁶¹.

⁵⁸ Corte cost. dec. nn. 32/2021 e 33/2021.

⁵⁹ È quanto ha fatto la Corte nella prima decisione emessa a seguito della presentazione di un *amicus*, citando in modo piuttosto dettagliato le argomentazioni dell'associazione autrice dell'opinione, per poi affermare che «[p]ur avendo attentamente vagliato i molti argomenti offerti dalle ordinanze di rimessione, dalle parti costituite e dall'*amicus curiae*, anche nelle discussioni svolte in udienza, la Corte non ritiene di dover pervenire a tale conclusione»: Corte cost. n. 260/2020. Tuttavia, in seguito questo tipo di riferimento è diventato più raro.

⁶⁰ Corte cost. n. 159/2023. La questione rientrava nel contesto di una saga giudiziaria transnazionale e di una crisi diplomatica con la Germania, a causa della violazione dell'immunità di tale Stato. Tali misure alternative all'esecuzione sui beni stranieri erano state quindi adottate, nel 2022, per rendere il diritto italiano conforme al rispetto dell'immunità internazionale degli Stati stranieri.

⁶¹ *Ibidem*.

4. Spunti conclusivi: la Corte, la società e il contesto

Gli effetti di questa riforma, annunciata dalla Corte come un'apertura alla società civile, devono essere analizzati alla luce di un contesto in cui la Corte si trova sempre più spesso a dover decidere su questioni sociali delicate che attirano grande attenzione da parte dell'opinione pubblica. Non è un caso che questa modifica del regolamento arrivi in un momento in cui la Corte costituzionale italiana sembra procedere a un riposizionamento del proprio ruolo nel contesto istituzionale⁶². Dopo un periodo, tra la fine degli anni Novanta e il primo decennio del Duemila, in cui la Corte aveva adottato un approccio di *self-restraint*, caratterizzato da una grande deferenza nei confronti del legislatore e dalla volontà di non intervenire su questioni al centro del dibattito pubblico, oggi la Corte è tornata a un approccio più attivista. L'introduzione dell'*amicus curiae* si inserisce d'altronde in un contesto di rafforzamento dell'approccio di apertura di più ampia portata, che si riflette non solo sul giudizio costituzionale, ma anche sulle attività extragiudiziali della Corte e in particolare sulla sua comunicazione⁶³; cambiamenti che hanno come filo conduttore la volontà di apertura, trasparenza e relazione bidirezionale con la società.

In tale ottica, l'apertura agli *amici curiae*, nella misura in cui consente un maggiore pluralismo e una maggiore trasparenza nella procedura di controllo di costituzionalità delle leggi, può senz'altro partecipare a quella re-legittimazione continua, necessaria all'attività della Corte⁶⁴. Tuttavia, essa può altresì costituire uno strumento a doppio taglio, a causa dei rischi legati alla possibile politicizzazione del giudizio e ad un'eccessiva esposizione alle pressioni degli enti portatori di interessi e della società civile.

Da un lato, aprendo la porta agli *amici curiae*, il giudice costituzionale può essere trascinato nell'agone politico⁶⁵, con una riproduzione – nel giudizio

⁶² Parlano di «riposizionamento» TEGA, *La Corte nel contesto*, Bologna, 2020 e GROPPI, *Il riaccostamento nell'epoca della ri-centralizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2021, 128.

⁶³ Gran parte della dottrina ha sottolineato il legame tra i due temi: cfr. in particolare A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Consulta OnLine*, 23 marzo 2020; in francese, ci permettiamo di rimandare a LECIS COCCO ORTU, *La communication de la Cour constitutionnelle italienne: l'ambition de mieux communiquer pour mieux remplir son rôle*, di prossima pubblicazione in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 144, 2025.

⁶⁴ In una prospettiva comparata, è stato osservato che le nuove esigenze dei giudici in termini di informazione e legittimazione che portano all'apertura del processo sono la conseguenza di una certa evoluzione della «funzione di giudicare» che, sebbene in misura diversa, porta i giudici ad essere sempre più chiamati a pronunciarsi su questioni che li invitano ad un'azione interpretativa di codeterminazione della norma, in particolare in materia di diritti fondamentali. Su questi aspetti e sul fondamento «democratico» dell'*amicus curiae*, cfr. anche FARBER, *The Amicus Curiae Phenomenon*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, 2019, 19 ss. e 37 ss.

⁶⁵ Nel dibattito relativo alla Corte costituzionale italiana, si veda in particolare la posizione di LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, 402. L'autore, che in seguito sarà nominato giudice costituzionale, sottolineava che la formulazione ampia della disposizione avrebbe potuto aprire la porta alle osservazioni da parte di partiti e movimenti politici, aggirando

costituzionale – dei conflitti propri del dibattito politico e della procedura legislativa⁶⁶. È quindi essenziale che, nella ricerca di un certo pluralismo delle voci nel dibattito sulla conformità costituzionale della legge, la Corte non ceda alla tentazione di cercare un consenso popolare a sostegno della decisione. D'altra parte, la partecipazione di gruppi di interesse in qualità di *amici curiae* potrebbe sottoporre il controllo di costituzionalità all'influenza delle *lobby*. Senza voler fare distinzioni tra tipi di *lobby* «buone» e «cattive», tra attività di influenza più o meno auspicabili, una questione molto dibattuta, sia in Italia che in Francia, è quella di sapere se l'*amicus curiae* non rischi di costituire essenzialmente uno strumento di pressione a vantaggio delle *lobby* economiche. A tal proposito, la scelta della Corte costituzionale di riservare la via dell'*amicus* agli enti istituzionali e non lucrativi costituisce senza dubbio una precauzione utile, per quanto non infallibile, per evitare un'appropriazione del giudizio da parte di *lobby* economiche. L'analisi empirica mostra peraltro che, sebbene gli interessi economici siano certamente rappresentati, non si rileva alcun impossessamento dello strumento da parte dei soli gruppi di interesse economico o professionale. Al contrario, come osservato in altre esperienze straniere, l'*amicus curiae* sembra poter costituire uno strumento per «riequilibrare» la rappresentanza degli interessi in gioco dinanzi al giudice costituzionale, di fronte al peso significativo esercitato dagli interessi economici a seguito della maggiore presenza delle *lobby* economiche nell'iniziativa giudiziaria (e nell'attività di *lobbying* sui decisori politici...)⁶⁷. Inoltre, l'istituzionalizzazione costituisce un vantaggio in quanto apporta trasparenza a procedimenti che escono così dalla zona grigia, consentendo di conoscere, se non gli argomenti in dettaglio, almeno quali voci hanno potuto essere ascoltate nel giudizio⁶⁸.

La sfida che la Corte deve affrontare consiste dunque nel trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di tenere conto in una certa misura delle voci dei gruppi

così l'assenza di ricorso costituzionale parlamentare. A tal proposito, si noti che ad oggi nessuna *opinio* depositata da un partito politico risulta essere stata ammessa, anche se in almeno un'occasione vi è stato un tentativo (si tratta dell'*amicus curiae brief* presentato dal Movimento Nuova Italia Unita dichiarato inammissibile: A. AMATO, *Amici ... a metà. Primo bilancio dell'“ingresso” degli Amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta OnLine*, 3, 2021, 805 ss.

⁶⁶ MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 393. Si veda altresì D'ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli «amici curiae»*, in AA. VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. III, Genova, 23 ss.

⁶⁷ VAN DE EYNDE, *Interpreting Rights Collectively*, cit., 81 s.; SONGER - KUERSTEN et AL., *Why the Haves Don't Always Come out Ahead: Repeat Players Meet Amici Curiae for the Disadvantaged*, in *Political Research Quarterly*, 2000, 547; MAAMOURI, *L'amicus curiae et la motivation des décisions des cours suprêmes américaine et canadienne*, in HOURQUEBIE - PONTHEAU (sous la direction de), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruxelles, 2012, 117; MARTENS, *Du danger pour un juriste de lire un sociologue*, in AA.VV., *Penser la négociation – Mélanges en hommage à Olgierd Kutry*, Bruxelles, 2008, 155; VERDUSSEN, *Le secteur associatif devant la Cour constitutionnelle*, in AA.VV., *Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, 2015, 1087.

⁶⁸ PONTHEAU, *Principe de transparence et justice constitutionnelle. Observations comparatives*, in AA.VV., *L'intérêt général. Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Parigi, 2015, 529 s.

portatori di interessi diversi all'interno della società civile e la necessità di condurre un ragionamento giuridico che non si basi né sul consenso maggioritario né su una logica di risoluzione dei conflitti di tipo politico, rimanendo quindi indipendente da qualsiasi pressione politica, lobbistica o mediatica. Questi rischi, certamente esistenti, non sono il risultato dell'istituzionalizzazione dell'apertura agli enti esponenziali consentita dall'apertura all'*amicus curiae*. La trasparenza della procedura, a condizione che si rifletta nella motivazione, rappresenta una delle migliori garanzie contro il rischio di strumentalizzazione politica.

