



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONINO AMATO

**AMICI ... A METÀ. PRIMO BILANCIO DELL'“INGRESSO” DEGLI
AMICI CURIAE NEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ**

18 OTTOBRE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonino Amato
Amici ... a metà. Primo bilancio dell’“ingresso” degli *Amici curiae*
nel giudizio di costituzionalità * **

ABSTRACT: *The article deals with the first cases of application of the new Amicus curiae’s institute in judgments before the Constitutional Court. In particular, statistical data of the admissibility measures and the inadmissibility decisions of the opinions are examined and commented. In addition, some observations are made about the role of the Amici curiae in constitutional process. Finally, there is an attempt to express an opinion on the functioning of the new institute, in order to highlight any critical issues and to propose the improvement of some steps of the admission procedure.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I requisiti di ammissione e la loro verifica. – 3. I “numeri” degli *Amici curiae*. – 4. Le “qualità” degli *Amici curiae*. – 5. Considerazioni conclusive: il “ruolo” degli *Amici curiae* nel processo costituzionale.

1. *Premessa.*

Salutata dalla stessa Corte costituzionale e dalla dottrina come una delle modifiche più significative del processo costituzionale, l’esperienza fin qui maturata¹ sull’“ingresso” degli *Amici curiae* nel giudizio di costituzionalità merita di essere oggetto di un primo bilancio, anche al fine di evidenziare eventuali “peccati d’origine” e di prospettare l’affinamento di qualche passaggio del procedimento di ammissione.

Si tratta, com’è ovvio, di un bilancio assolutamente parziale, essendo riferito a poco più di un anno e mezzo di applicazione delle nuove norme integrative, e quindi suscettibile di essere oggetto anche di significative rivisitazioni. Al contempo, pare innegabile che proprio le prime applicazioni del nuovo [art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale](#) (d’ora in avanti, [N.I.](#)) possano condizionare la prassi successiva.

Dunque, pur con le dovute cautele, derivanti dal ridotto lasso di tempo preso in considerazione, si può tentare di esaminare questa esperienza, non prima però di aver svolto alcune considerazioni preliminari.

Al riguardo, occorre innanzitutto ricordare che da tempo gli studiosi di giustizia costituzionale e gli stessi giudici della Consulta² hanno, con forme e modalità diverse, manifestato la necessità di “aprire le porte”³ dei giudizi dinanzi alla Corte al contributo offerto da soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, anche alla luce dell’osservazione di esperienze straniere sul punto⁴. Da questo

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

** Si ringrazia il dott. Roberto Milana, direttore della Cancelleria della Corte costituzionale, per le informazioni fornite in merito al quadro dei provvedimenti di ammissibilità (assunti con decreto del Presidente) e alle decisioni di inammissibilità degli *Amici curiae* adottati dalla Corte. Ovviamente la responsabilità della rielaborazione di questi dati e di ogni commento riportato nel testo è dello scrivente.

¹ I dati che si riportano nello scritto sono aggiornati al 30 settembre 2021.

² Il riferimento è, tra gli altri, al dibattito svoltosi in un seminario milanese organizzato dall’Associazione Gruppo di Pisa (AA.VV., *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997, a cura di V. Angiolini, Torino 1998) e ad un diverso seminario pisano, con la partecipazione di alcuni giudici della Corte (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 del 26 ottobre 2001, a cura di G. Famiglietti, E. Malfatti, P.P. Sabatelli, Torino 2002).

³ Si sofferma attentamente sulle recenti iniziative di “apertura” della Corte (e sul loro scopo), M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 403 ss.

⁴ Sottolinea la «rilevanza che riveste per la stessa Corte il confronto con le altre esperienze comparate e il dibattito specialistico in tema» F. CLEMENTI, *A proposito delle recenti “Modificazioni alle norme integrative per i giudizi*

punto di vista la modifica operata con la delibera dell'8 gennaio 2020 costituisce il punto di arrivo di un dibattito avviato molti anni prima e probabilmente non ancora del tutto definito, stante – come si vedrà – la non improbabilità di qualche ulteriore aggiustamento.

Sempre in via preliminare, occorre svolgere altre due considerazioni.

Innanzitutto, l'introduzione dell'art. 4-ter, rubricato «*Amici curiae*» (ad opera dell'art. 2 della delibera sopra citata) costituisce la più rilevante delle novità approvate dalla Corte nel 2020. Da questo punto di vista, infatti, non possono dirsi del tutto nuove le previsioni dei commi 6 e 7⁵ dell'art. 4 novellato, ben potendo essere considerate come un recepimento della «costante giurisprudenza» della Corte. Non stupisce che lo stesso Giudice delle leggi abbia qualificato in questi termini il portato del citato comma 7 (tra le decisioni più recenti, si vedano l'[ordinanza allegata](#) alla [sentenza n. 180 del 2021](#), la [sentenza n. 46 del 2021](#) e l'[ordinanza n. 271 del 2020](#)). D'altra parte, quand'anche la Corte non l'avesse ammesso, è agevole rilevare come la formulazione dei commi 6 e 7 ricalchi il *decisum* di numerose pronunce.

Nemmeno l'art. 4-bis N.I. costituisce una novità assoluta per il processo costituzionale, trattandosi, piuttosto, della sostanziale codificazione delle «direttive ed istruzioni» impartite dal Presidente Lattanzi alla Cancelleria della Corte con una [nota del 21 novembre 2018](#), che, peraltro, non poco rilievo ebbe all'epoca della sua pubblicazione, avvenuta sull'*homepage* del sito della Corte e oggetto di attenzione da parte della dottrina⁶.

Men che meno può dirsi che sia del tutto nuova la previsione dell'art. 14-bis, rubricato «*Esperti*»⁷, non essendo rilevabile, sotto il vigore del testo delle norme integrative vigente fino al 2020, una ragione ostativa dell'eventuale audizione di «esperti di chiara fama». Sul punto, è facile rilevare che la formulazione, rimasta immutata, degli artt. 12 e 13 non frapponeva – e quindi non frappone – alcun ostacolo all'acquisizione del parere di esperti, anche mediante una loro audizione alla Corte. Probabilmente, l'unica novità è costituita dalle *modalità* di acquisizione di questi pareri, che, in base al testo dell'art. 14-bis deve avvenire in camera di consiglio alla presenza delle «parti costituite»; mentre, gli artt. 12 e 13 individuano nel «giudice per l'istruzione con l'assistenza del cancelliere» l'organo competente alla generica «assunzione dei mezzi di prova».

L'ultima considerazione preliminare ha, invece, ad oggetto una questione terminologica, dietro la quale se ne cela una sostanziale. Il tenore letterale dell'art. 4-ter N.I. non consente di parlare di un vero e proprio “ingresso” degli *Amici curiae* nel giudizio di costituzionalità. Depongono in tal senso: la precisazione per cui gli *Amici* «non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale»⁸ (art. 4-ter, comma 5, N.I.); l'impossibilità di illustrare nell'eventuale udienza pubblica il contenuto delle opinioni («non partecipano all'udienza», sempre art. 4-ter, comma 5); l'impossibilità di «ottenere copia degli atti» (*ibidem*); e l'unicità dell'opinione, nel senso che essi «[...] possono presentare [...] un'opinione scritta» (corsivo aggiunto), previsione, questa, che sembra precludere la possibilità di depositare una memoria di replica.

Dunque, gli *Amici* offrono alla Corte un'opinione che, se ritenuta ammissibile sulla base dei requisiti di cui si discuterà nel paragrafo successivo, entrerà a far parte del patrimonio conoscitivo

davanti alla Corte costituzionale, in *il Mulino*, 9 marzo 2020. Analogamente, ma prima delle modifiche di cui si discute, T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale “aperto”? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 371 ss. Sull'esperienza statunitense si rimanda a P. BIANCHI, *Un'amicizia interessata. L'amicus curiae davanti alla Corte suprema degli Stati Uniti*, in *Giur. cost.*, 6/1995, 4751 ss.

⁵ In base al comma 6, «[l]a Corte decide sull'ammissibilità degli interventi», mentre, in virtù del comma 7, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

⁶ A. RUGGERI, [Nota minima a riguardo di una procedimentalizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità](#), in questa [Rivista](#), 2018/III, 616 ss.

⁷ Sulla quale si veda A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in [Osservatorio AIC](#), 2/2020, 13 ss.; R. CARIDÀ, *Notazioni minime su amici curiae ed esperti nel processo costituzionale*, in questa [Rivista](#), 2020/III, 596 ss.

⁸ ... sempre che di parti possa parlarsi nel giudizio in via incidentale. Su tutti si rinvia a R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano 1985, *passim*.

cui attingerà la Corte; patrimonio, composto non solo dagli atti di causa, ma anche da eventuali documentazioni e informazioni acquisite in via istruttoria e da un insieme indefinito di conoscenze che i singoli giudici acquisiranno *motu proprio* (si pensi, ad esempio, alle ricerche effettuate dai loro assistenti⁹). In sostanza, l'*opinio* dell'*Amicus* arricchirà il patrimonio documentale di conoscenze della Corte senza che questa opinione “si animi” per mezzo di un'eventuale illustrazione orale.

2. I requisiti di ammissione e la loro verifica.

Gli studiosi che si sono fin qui occupati degli *Amici* della Corte costituzionale si sono approfonditamente soffermati sui requisiti richiesti per l'ammissibilità delle *opiniones*¹⁰. Non occorre, dunque, riprendere le considerazioni già formulate, se non per sottolineare come l'art. 4-ter individui tre tipologie di requisiti, attinenti, rispettivamente, ai profili soggettivi degli *Amici* (comma 1), a quelli oggettivi dell'*opinio* (comma 2) e a quelli più propriamente funzionali rispetto alla questione da decidere (comma 3).

Tra i primi rientra la previsione per cui deve trattarsi di «formazioni sociali senza scopo di lucro» o di «soggetti istituzionali», entrambi «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità». Tra i secondi rientrano le caratteristiche oggettive dell'*opinio*, che non deve superare i 25.000 caratteri, comprensivi degli spazi (e, si presume, di eventuali note). Alla terza tipologia è riconducibile la previsione dell'*utilità* («elementi utili») dell'*opinio* al fine della «conoscenza» e della «valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità». Quest'ultimo requisito si differenzia dai precedenti perché il suo accertamento presuppone un esame (e quindi una lettura) dell'*opinio* che, invece, sembrerebbe precluso se si accertasse l'assenza del requisito soggettivo o un significativo superamento del limite di caratteri. Siffatta caratteristica consente di affermare che anche l'*opinio* non contenente «elementi utili» (e che per questa ragione sarà *poi* ritenuta inammissibile) finisce comunque con il raggiungere lo scopo che l'*Amicus* si è prefissato: quello di portare a conoscenza della Corte il suo punto di vista sulla questione in esame.

Più in generale, prescindendo dal requisito legato all'estensione, in senso dimensionale, dell'*opinio*, che sembra costituire un dato oggettivo¹¹, la valutazione degli altri due requisiti (ma soprattutto del terzo) lascia un ampio spazio di discrezionalità alla Corte e in particolare al suo Presidente («sentito il giudice relatore») quanto alla decisione di ammettere o meno l'*opinio* di un *Amicus curiae*. Stando al dato letterale sopra citato, dovrebbe infatti ritenersi che un caso “non particolarmente complesso” possa non rendere necessaria l'*opinio* di un *Amicus curiae*. L'utilità andrebbe, dunque, valutata in relazione non solo all'effettivo contributo portato dall'*opinio* ma anche alla necessità dello stesso «in ragione della [...] complessità» del giudizio.

⁹ Sul ruolo degli assistenti cfr. E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali?*, in *Consulta Online*, 1° novembre 2011.

¹⁰ Tra i primi commenti sulla novella delle *Norme integrative* si v. il *Dibattito sulle modifiche alle Norme integrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2020, 481 ss., con contributi di A. ANZON DEMMIG, A. CERRI, P. COSTANZO, F. DAL CANTO, A. D'ATENA, S. DI PALMA, M. ESPOSTO, A. LUCARELLI, M. MANETTI, A. MOSCARINI, V. ONIDA, R. PESSI, O. RAZZOLINI e R. ROMBOLI. Si v., inoltre, P. RIDOLA, “*La Corte si apre all'ascolto della società civile*”, in *Federalismi.it*, 2/2020, editoriale; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020; A. LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritti Comparati*, 23 gennaio 2020; S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”: la Consulta ammette le opinioni scritte degli “amici curiae” e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistema Penale*, 23 gennaio 2020; A. SCHILLACI, *La “porta stretta”: qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla “società civile”*, in *Diritti Comparati*, 31 gennaio 2020.

¹¹ Non si hanno elementi sulla presenza, o meno, di un rigore o di una flessibilità della Corte nella verifica di questo requisito; sarebbe necessario al riguardo conoscere quale sia la “soglia di sfioramento” del limite dei caratteri in ipotesi “tollerata” dalla Corte.

Quanto alla verifica degli anzidetti requisiti, essa è rimessa, come si diceva, alla valutazione del Presidente, cui compete, sentito il relatore, la decisione di ammettere, con proprio decreto, le opinioni che ritenga utili ai fini della conoscenza e della valutazione del caso¹². La norma esclude quindi una decisione collegiale e soprattutto prevede che, solo in caso di ammissione dell'opinione, il Presidente adotti un decreto.

Quest'ultima considerazione sembra costituire uno dei profili più problematici dell'intero impianto normativo del 2020. Siffatta previsione impedisce, infatti, che si abbia contezza delle ragioni ostative dell'ammissione sia quando esse risiedano nel mero sforamento del numero massimo di battute, sia quando l'*Amicus* non possieda i requisiti soggettivi, sia, da ultimo, quando l'*opinio* non offra elementi utili per la decisione del giudizio di costituzionalità. L'ampio spettro delle possibili ragioni ostative dell'ammissione richiederebbe, piuttosto, che queste siano esplicitate per rendere "proficua" la novità introdotta con la delibera del 2020. Per questa ragione sarebbe quanto mai necessaria un'ulteriore modifica delle norme integrative che preveda, anche in caso di non ammissione, un provvedimento del Presidente che ne espliciti le ragioni, al pari di quanto avviene per gli interventi¹³.

Va inoltre osservato che l'assenza di una motivazione¹⁴ sulle ragioni di esclusione di alcuni *Amici* rende del tutto imprevedibile la decisione del Presidente della Corte, impedendo che si formi una "giurisprudenza" sul punto, con la conseguenza che solo in via presuntiva si può tentare di ricostruire la valutazione operata dal Presidente. Al riguardo, qualche indicazione potrebbe ricavarsi solo in ipotesi del tutto peculiari, come, ad esempio, quella in cui le opinioni del medesimo soggetto siano state escluse in un giudizio e ammesse in un altro; in questo caso è infatti potrebbe ritenersi che le ragioni di esclusione non risiedano nell'assenza dei requisiti soggettivi ma di quelli rimanenti. Ad ogni modo, questo ragionamento presuntivo presta il fianco ad un'obiezione: la diversa natura dei giudizi di legittimità costituzionale (in via principale e in via incidentale) ben potrebbe indurre il Presidente a valutare in modo differente l'ammissibilità dell'*opinio* del medesimo *Amicus curiae*¹⁵.

Per queste ragioni, quello anzidetto pare essere un punto dolente del quadro normativo novellato nel 2020; da questo punto di vista, come si vedrà a breve, l'analisi dei dati di quanto fin qui avvenuto sembra confermare la problematicità di questo profilo.

A quanto detto si aggiunga un ulteriore profilo di perplessità legato all'assenza di una normativa transitoria. L'art. 8 della delibera 8 gennaio 2020 prevede infatti che «[l]e presenti modifiche entrano in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e si applicano anche ai giudizi pendenti a quella data». Questa disposizione, di per sé non foriera di particolari problemi, si scontra, però, con la previsione recata dal comma 1 dell'art. 4-ter, secondo cui «[e]ntro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione [...] le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali [...] possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta». Pertanto, l'immediata applicabilità delle modifiche alle N.I. avrebbe forse reso opportuna la previsione di una eccezionale "riapertura dei termini" o del decorso del termine (per il deposito di un'*opinio*) a partire dalla pubblicazione della delibera del 2020 per quei giudizi i cui atti introduttivi¹⁶ sono stati pubblicati in *Gazzetta* prima della pubblicazione della delibera modificativa delle N.I. A fronte dell'assenza di una disposizione di tal fatta è presumibile ritenere che la non ammissione delle prime opinioni depositate (come ad es. quella relativa al ric. n. 52 del 2019,

¹² I decreti presidenziali di ammissione sono reperibili, oltre che in un'apposita [sezione del sito web](#) della Corte, su questa [Rivista](#) mediante la ricerca testuale.

¹³ La cui ammissibilità o non ammissibilità è disposta con ordinanza del Presidente.

¹⁴ A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 435, parla della conoscibilità delle opinioni «soltanto se ammesse e nella misura in cui entreranno a far parte della motivazione».

¹⁵ Si sofferma sulla novità in commento, in relazione al giudizio in via d'azione, F. DAL CANTO, [Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020](#), in questa [Rivista](#), 2020/II, 324 ss.

¹⁶ Quindi sia ordinanze sia ricorsi, in virtù del richiamo all'art. 4-ter operato dal nuovo testo dell'art. 23 N.I.

deciso con la [sentenza n. 56 del 2020](#)) sia stata determinata dalla tardività del deposito dell'*opinio*, il che appare non condivisibile.

In generale, quindi, l'esperienza delle modifiche delle N.I. del 2020 conferma la necessità di una normativa transitoria, sempre che si voglia rendere applicabili le nuove disposizioni anche ai giudizi pendenti.

3. I "numeri" degli *Amici curiae*.

Al netto delle considerazioni sopra svolte che muovono dal dato letterale delle modifiche del 2020, è interessante esaminare i numeri desumibili dall'esperienza fin qui maturata.

Da un punto di vista meramente quantitativo, il dato più significativo è quello costituito dal rapporto tra il numero generale di *opiniones* depositate e quelle ammesse. A fronte, infatti, di un numero complessivo di 103 opinioni¹⁷ solo 53 (pari al 51,45%) sono state ammesse e quindi 50 sono state respinte per ragioni che, in virtù di quanto sopra detto, non è dato sapere. Questa tendenza, per cui solo metà degli *Amici* trova accesso alla Corte è confermata anche guardando alle singole tipologie di giudizi: infatti, nei giudizi in via incidentale sono state ammesse 41 (pari al 51,25%) opinioni su un totale di 80, mentre in quelli promossi in via d'azione sono state ammesse 11 (pari al 52,38%) opinioni su un totale di 21.

Non fanno testo, in ragione dell'esiguità dei dati, i giudizi per conflitti tra poteri e tra enti, nei quali è stata fin qui depositata una sola opinione per ciascuna tipologia di conflitto (ammessa in quello tra enti e non ammessa in quello tra poteri).

Un altro dato significativo è quello relativo al (comprensibile) maggiore *appeal* che il giudizio in via incidentale ha rispetto a quello in via d'azione; difatti 80 opinioni (pari al 77,67%) su 103 sono state depositate nei giudizi rientranti nella prima tipologia¹⁸. È evidente, infatti, che a favore del giudizio in via incidentale gioca la "concretezza" dello stesso e la difficoltà di accedere in altro modo alla Corte. Al riguardo, occorre aggiungere che, probabilmente, in assenza della possibilità di depositare questo tipo di opinioni, i soggetti interessati avrebbero dovuto tentare la strada dell'intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum*, un percorso difficile¹⁹, stante la rigorosa giurisprudenza fin qui consolidatasi sul punto. In altre parole, la considerazione della natura dei soggetti che hanno depositato opinioni e l'elevato numero delle stesse nei giudizi in via incidentale sembrano dimostrare che l'opportunità offerta dalle N.I. ha finito con il "drenare" il numero degli interventi di terzi che, piuttosto di vedere esclusa la loro partecipazione al giudizio, hanno optato per il deposito di un'opinione.

Un altro elemento da considerare è costituito dal fatto che le 80 opinioni depositate in procedimenti in via incidentale hanno riguardato 45 giudizi²⁰, il che dimostra come l'interesse degli *Amici curiae* non sia generalizzato ma si concentri solo su alcune cause rispetto alle quali si ritiene utile portare un contributo di idee. In proposito, è interessante rilevare come già solo in 3 giudizi in via incidentale siano state depositate ben 16 opinioni; non a caso si trattava di questioni assai delicate, decise, rispettivamente, con la [sentenza n. 152 del 2020](#) (di illegittimità costituzionale, con

¹⁷ Si sottolinea nuovamente che i dati sono aggiornati al 30 settembre 2021.

¹⁸ Al riguardo, è interessante rilevare che, considerata una media approssimativa di 200 ordinanze di rimessione all'anno e tenuto conto che sono state depositate 80 opinioni di *Amici curiae* in un arco temporale di un anno e poco più di 8 mesi, risulta un rapporto di una *opinio* depositata ogni 4 (o poco più) ordinanze. Questa considerazione non tiene conto, ovviamente, del tasso di concentrazione delle opinioni di cui sopra si è detto.

¹⁹ Osserva A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 435, che l'ente si troverà di fronte ad una «scelta dilemmatica»: intervenire come terzo (*ex art. 4, comma 7*) o come *amicus curiae* (*ex art. 4-ter*). Certo, non si può negare che l'intervento di terzo «deve superare il previo vaglio del collegio ed esige l'onerosa dimostrazione della titolarità di un interesse qualificato», mentre la seconda via «è percorribile sulla base di una deliberazione non motivata e inappellabile del Presidente (sentito il Giudice relatore)», anche se «non fa assumere la qualità di parte nel giudizio di costituzionalità né obbliga la Corte a replicare alle argomentazioni introdotte».

²⁰ Con un "tasso di concentrazione" (a volerlo così definire) pari a 1,77 opinioni per giudizio.

la quale sono stati estesi i «benefici incrementativi» agli invalidi civili totali che abbiano più di diciotto anni), con la [sentenza n. 33 del 2021](#) (di inammissibilità, relativa al divieto di riconoscimento di sentenze straniere dichiarative della genitorialità in caso di ricorso alla maternità surrogata) e con l'[ordinanza n. 97 del 2021](#) (di rinvio all'udienza del 10 maggio 2022, relativa al c.d. ergastolo ostativo).

Ebbene, in questi tre giudizi si è passati dalle 5 opinioni tutte non ammesse del primo, alle 5 (di cui 4 ammesse) del secondo e alle 6 (di cui 5 ammesse) del terzo. Questi dati, che ovviamente prescindono dall'effettivo contributo offerto dagli *Amici*, testimoniano sicuramente che l'apertura disposta dalla Corte nel 2020 ha suscitato un notevole interesse nella c.d. società civile.

Nei giudizi promossi in via d'azione, la partecipazione degli *Amici* risulta, invece, un po' meno concentrata; infatti, le 21 opinioni complessive sono state depositate in 12 giudizi²¹. Da questo punto di vista, balzano agli occhi le 4 opinioni depositate nel giudizio promosso con ric. n. 37 del 2020, deciso con la [sentenza n. 3 del 2021](#), relativo all'impugnativa statale di una normativa regionale toscana che disciplina il circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. In questo caso, tra l'altro, anche il Comune in questione aveva depositato un'*opinione*, non ammessa dal Presidente della Corte, a differenza delle altre tre depositate da associazioni, federazioni e società sportive.

In generale, può dunque dirsi che il bilancio dell'esperienza degli *Amici curiae* presenti luci e qualche ombra: tra le prime rientra senza dubbio il notevole interesse suscitato da questa possibilità, probabilmente ipotizzato e, forse, finanche temuto dalla Corte; si considerino inoltre le possibili ricadute in ordine ad una maggiore ricchezza nel processo deliberativo e motivazionale della Corte²². Tra le ombre deve annoverarsi il numero relativamente basso di opinioni ammesse (che per il momento scongiura il rischio dell'aggravio della mole di lavoro²³) che fa il paio con la considerazione svolta in precedenza, relativa all'assenza di motivazione della mancata ammissione. Rimane infine incerto il ruolo che queste modifiche, insieme ad altre iniziative messe in atto dalla Corte, potranno giocare in ordine alla sua legittimazione nel sistema²⁴.

4. Le “qualità” degli *Amici curiae*.

Meritevole di particolari approfondimenti è sicuramente la questione di quali *Amici* siano stati fin qui ammessi dal Presidente della Corte. Anche su questo punto era ampiamente prevedibile che talune categorie di soggetti fossero maggiormente interessate all'apertura della Corte. Tra queste si annoverano le associazioni di categoria e sindacali, quelle di volontariato e quelle portatrici di istanze relative ad ambiti ben definiti (si pensi alle associazioni ambientaliste, a quelle promotrici della libertà di ricerca scientifica, dei diritti delle persone LGBTI, dei detenuti, degli immigrati e financo delle vittime del dovere). Ma il panorama degli *Amici* è ancora più ampio, finendo con il comprendere anche Associazioni costituite in vista di uno specifico contenzioso giudiziale (si pensi all'Associazione “Area 167” e a quella del comitato acquirenti piani di zona, peraltro entrambe ammesse).

Peraltro, dal punto di vista qualitativo non si registrano significative differenze tra giudizi in via incidentale e in via principale. In questo quadro assai variegato e nel quale non è possibile comprendere per quali ragioni alcune associazioni siano state ammesse e altre no o addirittura la stessa associazione sia stata ammessa in giudizio e non in un altro, spiccano alcuni dati. In primo

²¹ Con un “tasso di concentrazione” pari a 1,75 opinioni per giudizio.

²² In tal senso si è espressa C. MASIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 206.

²³ Prospettata, tra i tanti da M. LUCIANI, *L'incognita*, cit., 414, e da C. MASIOTTA, *Note a margine*, cit., 207.

²⁴ S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile*, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 401, evidenzia il rischio di uno «spostamento dell'asse della legittimazione della Corte costituzionale».

luogo, balza agli occhi il numero significativo di associazioni di imprese operanti nei settori dell'energia (ben 12 opinioni, pari all'11,65% del totale, di cui 7 nel giudizio incidentale e 5 nel principale). In secondo luogo, la novità introdotta nel 2020 sembra aver avuto uno scarso *appeal* sulle tradizionali confederazioni sindacali, registrandosi una sola opinione depositata dalla CGIL (non ammessa), a vantaggio delle associazioni sindacali e di categoria, che invece finiscono con l'assorbire più di un quarto del numero complessivo delle opinioni.

Inoltre, non si sono registrate fin qui opinioni di partiti e movimenti politici, fatta eccezione per il Movimento Nuova Italia Unita (non ammessa), per cui non è dato sapere se la Corte riterrà riconducibile la specifica natura del partito e dei movimenti politici alle caratteristiche soggettive di cui all'art. 4-ter N.I.²⁵. Alcune specifiche considerazioni devono essere riservate alle opinioni depositate dal Comune di Scarperia e San Piero in un giudizio in via d'azione e dall'Università della Tuscia in uno in via incidentale, entrambe escluse.

Dopo aver ribadito che, non conoscendosi le ragioni di esclusione, non è possibile capire se questa sia dovuta alla mancanza dei requisiti soggettivi o di quelli oggettivi o addirittura di entrambi, occorre sottolineare che, in entrambi i casi, a prima vista parrebbero sussistere le caratteristiche soggettive. In altre parole, a primo acchito, non sembra potersi dubitare che Comune e Università siano riconducibili ai «soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità».

Peraltro, nel giudizio promosso in via principale, nel quale il Comune ha depositato l'*opinione*, si discuteva della costituzionalità di una normativa relativa al circuito automobilistico e motociclistico situato nel territorio dello stesso Comune. Parimenti lineare pareva l'ammissibilità dell'*opinione* depositata, in un giudizio attinente a una norma del testo unico sull'immigrazione, dall'Università della Tuscia e, in particolare, da un centro studi sul diritto dell'immigrazione (Accademia Diritto e Migrazioni – ADiM) incardinato presso un dipartimento della stessa Università. Stanti, dunque, l'attinenza con le rispettive questioni di costituzionalità e l'indubbia utilità del contributo offerto da questi soggetti per la definizione del giudizio, sembrerebbe difficile negare che sia il Comune sia l'Università siano soggetti istituzionali, in quanto riconducibili pianamente alla struttura dello Stato-istituzione. Emerge, ancora una volta, il limite più significativo della modifica delle N.I. del 2020 che, in casi come questi, non consente di avere contezza delle ragioni dell'esclusione.

5. Considerazioni conclusive: il “ruolo” degli *Amici curiae* nel processo costituzionale

Si è fin qui guardato all'esperienza degli *Amici curiae* muovendo dalla prospettiva degli stessi e delle loro opinioni. Resta da indagare quale ruolo il loro contributo di idee abbia giocato nella decisione della Corte. Si tratta, com'è ovvio, di una verifica pressoché impossibile; vi sono però alcuni elementi testuali che possono costituire utili indizi per gli studiosi.

Il riferimento è ovviamente alle motivazioni delle decisioni della Corte e allo spazio che quest'ultima ha fin qui riservato agli *Amici* sia nella parte in fatto della pronuncia (là dove si dà conto dei soggetti intervenuti a vario titolo) sia soprattutto nella parte in diritto.

Esaminata da questa prospettiva, l'esperienza degli *Amici* è sicuramente insoddisfacente sia per il numero esiguo di decisioni (11 in tutto) in cui trovano spazio le loro argomentazioni, sia per lo spazio ad esse riservato. In particolare, solo in 5 delle 11 decisioni in parola si dà conto nel *Considerato in diritto* del deposito di *opiniones* e, addirittura, solo in due casi ([sentenze n. 260 del 2020](#) e [n. 39 del 2021](#)) la motivazione della Corte fa leva anche sulle considerazioni svolte dagli *Amici curiae*, peraltro sempre unitamente alle argomentazioni del rimettente e delle parti costituite. Da quest'ultima disamina emerge un quadro sconcertante rispetto al quale, solo parzialmente, può giovare come attenuante il fatto che i termini delle questioni siano solo quelli fissati dal giudice rimettente o dal ricorrente.

²⁵ Afferma la possibilità di far rientrare i partiti e i sindacati nel novero dei possibili *Amici curiae*, M. LUCIANI, *L'incognita*, cit., 412.

Se è infatti innegabile che il *thema decidendum* non possa essere ampliato né dalle parti e dagli intervenienti né a maggior ragione dagli *Amici curiae*, resta il fatto che appare a dir poco contraddittorio che le decisioni della Corte non diano menzione nemmeno delle opinioni ammesse, vale a dire di quelle ritenute recanti «elementi utili» per la valutazione del caso e per la definizione del giudizio. Sembra necessaria, pertanto, un'opera di persuasione, da parte della dottrina, che induca la Corte a dare un adeguato risalto alle *opiniones*, specie di quelle ammesse, e ad evitare una loro impropria assimilazione agli interventi dichiarati inammissibili. Ciò che però va sottolineata, in conclusione, è l'esigenza di una necessaria *cautela* nel (continuare a) «maneggiare» questo nuovo strumento processuale²⁶.

²⁶ L'esigenza in parola è stata manifestata, con diversità di toni e accenti, da numerosi studiosi. Si v., *ex plurimis*, P. RIDOLA, *op. cit.*, VI; M. LUCIANI, *L'incognita*, cit., 414; C. MASCIOTTA, *Note a margine*, cit., 206.