

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ANTONIO D'ATENA**

**SUL RADICAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
E SULL'APERTURA AGLI "AMICI CURIAE"**

**2 LUGLIO 2020**





Antonio D'Atena

## Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"

SOMMARIO: 1. I due versanti del radicamento della Corte costituzionale. – 2. La collocazione della Corte nel sistema degli organi costituzionali. – 3. Il rapporto con la società civile. – 4. L'apertura agli "amici curiae": un salto di qualità. – 5. Un punto critico della nuova disciplina: l'estensione della legittimazione attiva alle formazioni politiche.

### 1. I due versanti del radicamento della Corte costituzionale

Con delibera 8 gennaio 2020, pubblicata, il successivo 22 gennaio, nel n. 17 della *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, la Corte costituzionale, dando seguito a un seminario scientifico da essa organizzato nel 2018<sup>1</sup> (e, a quanto testimonia la Presidente Marta Cartabia<sup>2</sup>, a un ricco dibattito interno, che ne ha costituito la prosecuzione), ha disposto alcune importanti modifiche delle norme integrative per i giudizi che si svolgono innanzi ad essa<sup>3</sup>. La delibera, da un lato, ha modificato, in continuità con la giurisprudenza precedente, la disciplina degli interventi in giudizio<sup>4</sup>, in secondo luogo, ha ammesso la partecipazione al giudizio stesso degli *amici curiae*<sup>5</sup>, infine ha regolato l'audizione, in camera di consiglio, di esperti di chiara fama<sup>6</sup>. Delle tre innovazioni, la prima e l'ultima delle quali hanno già trovato applicazione concreta<sup>7</sup>, quella più strategicamente significativa è la seconda. Essa, infatti, non si risolve in razionalizzazioni procedurali (o, addirittura in codificazioni della giurisprudenza pregressa<sup>8</sup>), ma segna un innegabile salto di qualità nel giudizio costituzionale.

Considerando l'aspetto di più immediata evidenza, può dirsi che l'apertura agli *amici curiae* costituisca l'ultima tappa del lungo percorso di radicamento della Corte costituzionale nel nostro sistema. Un radicamento non facile, come conferma il fatto che in Assemblea costituente non fossero mancate forti resistenze all'introduzione di un consesso composto da 15 "illustri cittadini collocati al di sopra di tutte le assemblee e di tutto il sistema del Parlamento e della democrazia", per riprendere le parole pronunziate allora dall'onorevole Palmiro Togliatti<sup>9</sup>. D'altra parte, queste

---

<sup>1</sup> Si tratta del Seminario di studi su "Interventi di terzi e 'amici curiae' nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali", organizzato dalla Corte costituzionale il 18 dicembre 2018.

<sup>2</sup> M. CARTABIA, [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), 3.

<sup>3</sup> Sui precedenti preannunci di tali innovazioni: M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, Editoriale, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 7 s.; A.M. 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, 1 ss.

<sup>4</sup> Artt. 4 e 4-bis, n.i.

<sup>5</sup> Art. 4-ter, n.i.

<sup>6</sup> Art. 14-bis, n.i.

<sup>7</sup> Quanto all'intervento di terzi, v. [Corte cost., ord. n. 111/2020](#). Della prima audizione di esperti di chiara fama, dà notizia la Presidente della Corte nella sua relazione: M. CARTABIA, [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), cit., 3.

<sup>8</sup> In ciò, secondo l'attuale Presidente della Corte, si sarebbe risolta la nuova disciplina dell'intervento di terzi (M. CARTABIA, [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), cit., 3).

<sup>9</sup> Così, l'11 marzo 1947, in sede di discussione generale del progetto di Costituzione. Questo il testo integrale del passaggio dell'intervento dell'on Togliatti: "Tutte queste norme sono state ispirate dal timore: si teme che domani vi possa essere una maggioranza, che sia espressione libera e diretta di quelle classi lavoratrici, le quali vogliono profondamente innovare la struttura politica, economica, sociale del Paese; e per questa eventualità si vogliono prendere garanzie, si vogliono mettere delle remore: di qui la pesantezza e lentezza nella elaborazione legislativa, e tutto il resto; e di qui anche quella bizzarria della Corte costituzionale, organo che non si sa che cosa sia e grazie alla istituzione del quale degli illustri cittadini verrebbero ad essere collocati al di sopra di tutte le Assemblee e di tutto il sistema del Parlamento e della democrazia, per esserne i giudici. Ma chi sono costoro? Da che parte trarrebbero essi il loro potere se il popolo non è chiamato a sceglierli? Tutto questo, ripeto, è dettato da quel timore che ho detto". Per un'attenta ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente, v. P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il*

difficoltà si sono manifestate anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, poiché la Corte è stata vittima di un clamoroso episodio di ostruzionismo della maggioranza, come avrebbe scritto nel 1953 Piero Calamandrei<sup>10</sup>. Ostruzionismo, che – come noto – è stato superato solo nel 1955, grazie alla determinazione dell'allora Presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi, il quale, sin dal messaggio per il giuramento, mise con forza sul tappeto l'ineludibile esigenza di dar vita, senza indugio, al nuovo organo di garanzia voluto dalla Costituzione del 1947<sup>11</sup>.

I fronti del radicamento erano due: da un lato, quello della collocazione della Corte nel sistema degli organi costituzionali, un sistema in cui erano presenti apparati dalla consolidatissima tradizione (la magistratura e il Parlamento<sup>12</sup>); d'altro lato, quello del rapporto con la società civile.

## 2. La collocazione della Corte nel sistema degli organi costituzionali

Sul primo versante, il problema maggiore riguardava l'impatto delle sentenze della Corte costituzionale.

Nei confronti del Parlamento, la questione più drammatica concerneva la chiusura dei vuoti da esse aperti, la quale richiedeva la tempestiva sostituzione, delle disposizioni annullate, con norme legittime<sup>13</sup>.

Quanto alla magistratura, le maggiori difficoltà attenevano allo spazio spettante agli indirizzi interpretativi della Corte costituzionale, in presenza di un sistema molto strutturato, che vedeva al suo vertice la nomofilachia della Corte di Cassazione, e che trovava, nel secondo comma dell'articolo 101 Cost., il maggior presidio della libertà interpretativa spettante al giudice, a ciascun giudice.

Non è, ovviamente, questa la sede per ripercorrere il cammino che ha portato, dai conflitti iniziali, all'accettazione del ruolo del nuovo organo ed all'occupazione, da parte di esso, di una, non contestata, posizione istituzionale<sup>14</sup>.

---

*funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno di Imperia, 13-13 maggio 1995, Torino 1996, 7 ss. e ivi, 11 ss., un panorama delle opinioni, che, per diverse (a volte, opposte) ragioni, avversavano la creazione del nuovo organo.

<sup>10</sup> P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il ponte*, 1953, pubblicato anche in P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici* (a cura di N. Bobbio), Firenze 1966.

<sup>11</sup> SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, Quaderni di documentazione, Nuova Serie, n. 11, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi* (a cura di R. Gallinari), *In occasione del giuramento* (11 maggio 1955), Roma 2009, 45 ss., spec. 51. È, peraltro, noto che, nell'occasione, il Presidente Gronchi, dando emblematicamente espressione all'indirizzo politico costituzionale teorizzato da Paolo Barile (spec. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss., spec. 307 ss. e, con riferimento alle esternazioni di stimolo del Presidente Gronchi, 340 s.), ha segnalato anche altre parti inattuata della Costituzione: "Nessuna parola potrebbe più esattamente definire il carattere e le responsabilità di un Capo di Stato per quanto riguarda la piena osservanza della Costituzione, delle norme e degli ordinamenti sui quali essa ha creato la nuova Repubblica italiana; e dare un contenuto concreto ed imperioso al mio giuramento. Per questo mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della Magistratura, l'ordinamento regionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; e nell'adeguamento della legislazione e del costume". Sulle reazioni che questa presa di posizione provocò all'epoca, v. la sintesi di G. CORDINI, *La presidenza della Repubblica di Giovanni Gronchi: profili istituzionali*, in *Il Politico*, 1995, 327 ss., spec. 330 ss. Mentre, sull'impegno di Gronchi per il superamento degli ultimi ostacoli alla nomina dei primi giudici costituzionali, v., anche per riferimenti, U. DE SIERVO, [L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte](#), relazione al Convegno *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)*, svoltosi il 14 e 15 giugno 2006 a cura delle Facoltà di scienze politiche e di giurisprudenza della Università di Roma, in [Consulta OnLine, Studi 2008](#), 3.

<sup>12</sup> Sui termini generali del problema, è d'obbligo il riferimento al magistrale saggio di V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Il Ponte*, 1957 e in *Scritti in memoria di Calamandrei*, IV, Padova 1958.

<sup>13</sup> Sul tema e sulle tecniche messe in atto dalla Corte: R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano 2007.

Limitandomi ad alcuni *flash*, posso ricordare l'elaborazione originale e creativa, da parte della Corte, di strumenti d'intervento sempre più raffinati, che l'hanno messa in condizione di governare efficacemente le sue relazioni, sia con la giurisdizione, sia con gli organi legislativi. Si pensi al passaggio dalle sentenze interpretative di rigetto alle sentenze interpretative di accoglimento<sup>15</sup>, che, grazie alla metabolizzazione della distinzione crisafulliana tra la disposizione e la norma<sup>16</sup>, ha consentito di costruire l'opzione interpretativa della Corte come espunzione di un pezzo di ordinamento positivo. E di superare, così, in radice, i possibili conflitti con la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione e con il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge. Si pensi alla creazione delle sentenze additive, che ha permesso di ovviare, sia pure con interventi "a rime obbligate" (per riecheggiare Vezio Crisafulli<sup>17</sup>), alla persistente inerzia del legislatore ordinario<sup>18</sup>. Si pensi, ancora, in anni più recenti, ad interventi di supplenza non riconducibili a tale paradigma – come sottolinea l'attuale Presidente Marta Cartabia – rivolti a dare transitoriamente risposta a esigenze di regolazione che non possono restare scoperte<sup>19</sup>.

Per quel che specificamente attiene ai rapporti con la magistratura, va, inoltre, ricordato un processo di radicale trasformazione della relazione della Corte con la Costituzione. Quest'ultima, infatti, mentre originariamente veniva percepita – parafrasando Carlo Mezzanotte<sup>20</sup> – come cosa della Corte, in quanto rimessa esclusivamente alla sua interpretazione, è progressivamente diventata "cosa" anche dei giudici comuni, chiamati a effettuare un sindacato di costituzionalità diffuso, per ricercare quella "interpretazione conforme" delle norme da applicare che ne preclude la sottoposizione al Giudice delle leggi<sup>21</sup>. Onde, tra l'altro, la mutata percezione, da parte della generalità dei giudici comuni, delle linee interpretative espresse dalla Corte costituzionale, le quali, anche quando affidate a un veicolo "debole", come le sentenze interpretative di rigetto (che non espungono alcunché dall'ordinamento), tendono ad essere avvertite come vincolanti<sup>22</sup>. E

<sup>14</sup> Sull'acquiescenza del Parlamento, rispetto agli strumenti elaborati dalla Corte, per ovviarne all'inerzia: F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1981, I, 1646 ss., 1654 ss. (altresì: ID., *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana*, Bologna, 1982, 19 ss.).

<sup>15</sup> Sul "rovesciamento di schema" che connota il passaggio dalle sentenze interpretative di rigetto alle sentenze interpretative di accoglimento: V. CRISAFULLI, *Le sentenze «interpretative» della Corte costituzionale*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, V, Milano 1969.

<sup>16</sup> Spec. V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964, 195 ss.

<sup>17</sup> Da ultimo: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II. *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, V ed., Padova 1984, 408.

<sup>18</sup> In argomento, spec.: N. PICARDI, *Le sentenze «integrative» della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, 37 ss.

<sup>19</sup> M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, cit., 8: "Mentre in passato la Corte, trovandosi davanti a una pluralità di alternative possibili per rimediare al vizio di incostituzionalità tendeva ad arrestarsi sulla soglia della inammissibilità, ora sempre più frequentemente, pur in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate, la Corte decide nel merito, poggiando su previsioni normative già presenti nell'ordinamento e specificamente già rinvenibili nello specifico settore oggetto del giudizio. [...] In tali casi, [...] la Corte – che non è mai legislatore positivo e non può quindi creare essa stessa la disposizione mancante – individua nella legislazione vigente una risposta costituzionalmente adeguata, anche se non obbligata, applicabile in via transitoria fintanto che il legislatore non reputi opportuno mettere mano alla riforma legislativa che resta pur sempre nella sua discrezionalità attivare, nell'an, nel quando e nel quomodo".

<sup>20</sup> C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. I Le ideologie del costituente*, ed. provv., Milano 1979, spec. 198 ss., che può leggersi anche collana diretta da F. Modugno e M. Ruotolo, *Costituzionalisti del XX secolo*, n. 1, Napoli 2014.

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, [l'ord. n. 121/1994](#), e le [sentt. n. 356/1996](#) e [n. 232/1998](#). In letteratura: G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, 2009. In generale, sui rapporti tra la Corte e i giudici comuni: E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari 2012, mentre, sulla dottrina dell'interpretazione conforme, con note molto critiche: M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, *Annali*, IX, Milano 2015, 391 ss., spec. 466 ss.

<sup>22</sup> Sul punto, ad es.: G. VASSALLI, [La giustizia costituzionale nel 1999](#), 1225 ss.; G. DOLSO, *Le interpretative di rigetto tra Corte costituzionale e Corte di cassazione*, in *Giur. cost.*, 2004, 3021 ss.; G. CAMPANELLI, *Incontri e scontri tra Corte suprema e Corte costituzionale in Italia e in Spagna*, Torino, 2005.

testimoniano, così, di un radicamento che agli inizi, all'epoca degli storici "conflitti" con la Corte di cassazione, sarebbe stato impensabile<sup>23</sup>.

### 3. Il rapporto con la società civile

Passando a considerare i rapporti con la società civile, l'iniziale apertura di credito nei confronti del nuovo organo trova una significativa testimonianza nel discorso pronunciato il 3 dicembre 1968, dal Presidente della Corte costituzionale Aldo M. Sandulli, per celebrare il XII anniversario della prima udienza della Corte (un discorso, sia detto di passaggio, che ha visto la luce in un momento di grave tensione istituzionale). In quell'occasione, Sandulli adduceva, a prova del radicamento della Corte nella coscienza sociale, la gran massa di istanze di giustizia e di riparazione che venivano rivolte all'organo da semplici cittadini (istanze proposte "irritualmente, e, perciò, vanamente"), la cui radice ravvisava nella "remota sete di giustizia individuale e sociale della nostra gente rimasta inappagata per secoli"<sup>24</sup>. La quale – aggiungeva – induceva molti umili cittadini a sperare dalla Corte molto più di quanto i suoi poteri consentissero.

Si tratta di un dato molto rilevante, se è vero, come lo stesso Sandulli aveva chiarito in un suo precedente scritto, che, in presenza dell'ipotetico tentativo di eliminare la giurisdizione costituzionale – tentativo eversivo, in frontale conflitto con la Costituzione – alla difesa della Corte non basterebbero il coraggio dei 15 giudici e la loro fedeltà al giuramento prestato, qualora il popolo, non avendo fede nelle sue istituzioni, non fosse disposto a battersi per esse<sup>25</sup>.

Il lungo periodo di tempo trascorso da allora è stato attraversato da vicende molto diverse, che hanno visto la Corte costituzionale esposta anche ad attacchi di una virulenza che in genere non si registra nei confronti di un organo di garanzia. Penso, ad esempio, alle violente polemiche e alle manifestazioni di piazza, quando venne considerato inammissibile il primo referendum abrogativo sulla caccia.

Inoltre, si sono registrati momenti di grave tensione con parte delle forze politiche, i quali hanno trovato espressione in campagne mediatiche rivolte a delegittimare il consesso, mettendone in discussione l'imparzialità<sup>26</sup>.

In questo quadro, va collocata la crescente preoccupazione della Corte di curare i propri rapporti con l'opinione pubblica, attraverso iniziative, che, senza percorrere il cammino scivoloso della responsabilità politica, favoriscono la conoscenza del suo ruolo e del parametro che è chiamata ad

<sup>23</sup> Per questa conclusione: A. D'ATENA, *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2009, Milano 2010, 350 s., nonché ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Torino 2018, 143 s., ove si sottolinea che ormai Corte tende ad essere configurata anche come una "magistratura d'interpretazione, investita di una sorta di nomofilachia costituzionale".

<sup>24</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Il primo dodicennio*. Discorso pronunciato dal Presidente Aldo Sandulli il 3 dicembre 1968 per celebrare il XII anniversario della prima udienza della Corte, Roma, s.d. (ma 1968), 9 (ripubblicato in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici, I Diritto costituzionale*, Napoli 1990, 563 ss.).

<sup>25</sup> A.M. SANDULLI, *Funzione e posizione della Corte costituzionale italiana*, in ID., *Scritti giuridici, I Diritto costituzionale*, cit., 449. Sul rapporto tra il "prestigio" di cui gode la Corte presso l'opinione pubblica e la tenuta delle sue decisioni, è significativo quanto scrive C. MORTATI, *La Corte costituzionale e i presupposti per la sua validità*, in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*. III, Milano 1972, 690 ss. Infine, per la considerazione che il riferimento ad ipotesi di conflitti radicali tra la Corte e la politica non sia espressione di allarmismo o catastrofismo, ma, semplicemente, di realismo: G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2014, pos. 1108 s.

<sup>26</sup> ... e, quindi la "credibilità (come si suol dire con brutta espressione)", a quanto avvertiva – seppure ad altro riguardo – Vezio Crisafulli (V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Studi in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, nonché in *Dir. e soc.*, 1974, e ora in ID., *Stato popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 227 ss., spec. 231).

applicare, al di là della ristretta cerchia degli addetti ai lavori<sup>27</sup>. Il che – sia permesso aggiungere – assolve ad un’utile funzione di pedagogia sociale, in una stagione in cui la centralità delle istituzioni di garanzia non è sempre sentita dall’opinione pubblica (come testimoniano gli Stati europei in cui soffia il vento della democrazia illiberale<sup>28</sup>).

Anche a questa funzione – come osservano Paolo Carnevale e Daniele Chinni<sup>29</sup> – adempiono, ad esempio, i comunicati stampa, ormai pubblicizzati attraverso il sito *web* istituzionale, i quali consentono al grande pubblico di accostarsi alle sue decisioni, oltre che ad altre dinamiche interne al consesso<sup>30</sup>. Analoghe considerazioni possono valere per lo stesso sito *web*, la cui struttura e i cui contenuti sono, tra l’altro, rivolti ad accrescere – così, ancora, Chinni<sup>31</sup>, nonché Michele Nisticò<sup>32</sup> – la legittimazione dell’organo nel sistema<sup>33</sup>.

Nella medesima linea, possono, inoltre, ricordarsi il “viaggio in Italia” (nelle scuole<sup>34</sup> e, più di recente, nelle carceri<sup>35</sup>), che avvicina la Corte (e la Costituzione) a frazioni di pubblico non toccate dagli usuali canali istituzionali, il docufilm che ne è stato ricavato<sup>36</sup>, la presenza della Corte sui *social media*<sup>37</sup>.

---

<sup>27</sup> Si sofferma sulla “funzione educativa sulla società” cui adempie l’esercizio dei poteri della Corte, “specie in relazione all’esistenza di limiti di legalità anche per i sommi organi del nostro ordinamento e al sicuro primato nel nostro sistema costituzionale dei principi e dei valori costituzionali”, U. DE SIERVO, *Riflessioni su un’esperienza di lavoro alla Corte costituzionale*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 1/2006. Per un confronto, al riguardo, tra la Corte costituzionale ed il Tribunale costituzionale federale tedesco: A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. cost.*, 1/2020, 14, a giudizio dei quali, le decisioni del *Bundesverfassungsgericht* assolverebbero ad una funzione di pedagogia costituzionale, mentre questo compito di pedagogia costituzionale sarebbe “in gran parte alieno alla Corte costituzionale”.

<sup>28</sup> Sul problema: A. D’ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 584 ss. e 596, ove si afferma: “Un versante sul quale occorre prodigare un energico e rinnovato impegno è quello della cultura e, in particolare, della formazione dei giovani. È, infatti, incontestabile che la sopravvivenza delle istituzioni della democrazia liberale, in larga misura, dipenda dal consenso popolare, il quale, in questa stagione, è certamente più elevato nei confronti della democrazia elettorale che nei riguardi delle istituzioni dello Stato di diritto. Solo il cambiamento di questo sentimento collettivo (e, quindi, la percezione che la componente liberal-garantistica del sistema non sia meno importante di quella propriamente democratica) può dotare la democrazia liberale di radici solide”; ID., *Il cortocircuito tra democrazia illiberale ed Internet*, ne *Lo Stato*, n. 13, 2019, 263 ss.

<sup>29</sup> P. CARNEVALE, D. CHINNI, [To be or not to be \(on line\). Qualche considerazione sul rapporto fra sito web e organi costituzionali](#) (28.11.2019), in questo [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), 9 ss.

<sup>30</sup> L’analisi più completa, al riguardo, è quella di D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Dir. e soc.*, 2018, 268 ss., che considera analiticamente i diversi comunicati, distinti per tipologia.

<sup>31</sup> D. CHINNI, *Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web. Spunti introduttivi*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli 2019, 4 ss. (e, con specifico riferimento alla Corte, ID., *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, cit.), che sottolinea il ruolo che svolge la presenza dei siti *web* nella “legittimazione” anche degli organi di garanzia.

<sup>32</sup> M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, cit., 77

<sup>33</sup> Come da più parti si sottolinea (ad es. L. D’ANDREA, *La Corte commenta ... se stessa (attraverso le conferenze stampa del suo Presidente)*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino 1994; L. MEZZETTI, *Legittimazione democratica e tecniche interpretative della Corte costituzionale italiana*, in *Pensamiento Constitucional*, XIV, n. 14, 91), anche le conferenze stampa annuali del Presidente della Corte – le quali, peraltro, sono assai risalenti (trovando un’anticipazione – se non vado errato – nel [Discorso del Presidente della Corte costituzionale prof. Giuseppe Branca pronunciato in occasione dell’incontro con la stampa in data 20 dicembre 1969](#)) – rappresentano strumenti di contatto con la pubblica opinione.

<sup>34</sup> Dall’8 gennaio 2018, hanno avuto luogo 36 incontri di giudici della Corte in altrettanti Istituti di istruzione superiore (alla pagina [Viaggio in Italia](#) sul sito della Corte costituzionale).

<sup>35</sup> Deliberato dalla Corte costituzionale l’8 maggio 2018, il viaggio nelle carceri ha avuto luogo dall’11 aprile al 4 ottobre 2018 (alla pagina [La Corte costituzionale nelle carceri](#) sul sito della Corte costituzionale).

<sup>36</sup> Il docufilm di Fabio Cavalli [Viaggio in Italia, la Corte costituzionale nelle carceri](#), prodotto da Rai Cinema e Clipper media, è stato, tra l’altro, proiettato, come evento speciale, nella 76. Mostra internazionale d’Arte cinematografica di Venezia, il 5 settembre 2019.

<sup>37</sup> Va segnalata la posizione decisamente critica espressa, al riguardo, da A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 251 ss., spec.

#### 4. L'apertura agli "amici curiae": un salto di qualità

Le recenti modifiche delle norme di attuazione si collocano trasparentemente nella stessa linea, costituendo – potrebbe dirsi – il coronamento dell'offensiva comunicativa messa in atto nell'ultimo anno, non a caso, qualificato, dall'attuale Presidente, "l'anno della grande apertura"<sup>38</sup>. Esse, tuttavia, segnano un indiscutibile salto di qualità, significativamente messo in luce dal comunicato stampa che ne ha dato il primo annuncio: "La Corte si apre all'ascolto della società civile"<sup>39</sup>. Il quale evidenzia un mutamento di segno. Mi riferisco al passaggio da una logica *top-down* ad una logica *bottom-up*.

L'idea da cui esse sono sostenute è, infatti, che nel giudizio non debba darsi ingresso soltanto alle prospettazioni delle parti processuali, ma anche alle "opinioni" di "formazioni sociali senza scopo di lucro" e di "soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità"<sup>40</sup>. Il nuovo istituto, quindi, pur inserendosi in una strategia comunicativa in atto da tempo, adempie alla funzione ulteriore di accrescere la permeabilità della Corte a esigenze il cui soddisfacimento richiede l'uscita dalla stretta logica del modello incidentale (l'espressione è di Adele Anzon<sup>41</sup>). Il quale, attesi gli effetti delle pronunce di accoglimento, comporta una sfasatura tra lo strumento procedimentale usato (che dà voce alle sole parti "costituite") e l'efficacia "generale" degli atti che ne scaturiscono<sup>42</sup>.

Si tratta, come noto, di una strada battuta da non pochi organi di giurisdizione costituzionale<sup>43</sup>. I quali danno spazio a voci provenienti dalla società, aprendosi, così, per riprendere le parole di Peter Häberle, alla "società aperta degli interpreti della Costituzione"<sup>44</sup>.

A quanto dimostrano le esperienze maturate altrove, la gestione di questi strumenti non è esente da pericoli, anche gravi, come quello della trasformazione dell'*amicus curiae* in rappresentante di interessi lobbistici<sup>45</sup>, se non – come pure s'è detto – in *inimicus curiae*<sup>46</sup>, o quello dell'aumento, non facilmente gestibile, del carico di lavoro del giudice costituzionale.

268 ss., 273, 278. Per riserve sulla possibile sovraesposizione della Corte, con ridimensionamento della dimensione collegiale, conseguente alla partecipazione di singoli giudici ad iniziative esterne, v. F. COVINO, *Corte costituzionale e carcere. Un dialogo attraverso la Costituzione*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, cit., 109.

<sup>38</sup> M. CARTABIA, [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), cit., 1 s.

<sup>39</sup> ... titolo giustamente valorizzato da P. RIDOLA, "La Corte si apre all'ascolto della società civile", Editoriale – 22 gennaio 2020, in [Federalismi.it](#), 2/2020.

<sup>40</sup> Art. 4-ter, comma 1, n.i. La novità dell'apertura non ha bisogno di essere sottolineata, infatti, come rileva P. COSTANZO, [Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana](#), in [Consulta OnLine, 2019/I](#), 121, stanti gli orientamenti consolidatisi nella giurisprudenza costituzionale, non sarebbe stato agevole, facendo leva sulle risorse dell'intervento di terzi, ottenere l'apertura del giudizio a soggetti non "toccati direttamente od indirettamente dalla controversia".

<sup>41</sup> A. ANZON, *La partecipazione dei terzi al giudizio sulle leggi tra esigenze della difesa e logica del modello incidentale*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nei giudizi sulle leggi*, Torino 1998. Con riferimento a questo profilo, v., anche per il riferimento ai precedenti: M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 9.

<sup>42</sup> In argomento: A. PUGIOTTO, *Per una autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 362 ss.

<sup>43</sup> Per una rassegna analitica, v., nella letteratura italiana recente: T. GROPPI, [Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia](#), in [Consulta OnLine, 2019/I](#), 128 ss. Adde i contributi di C. GUERRERO PICÓ, S. PASETTO, M.T. RÖRIG e C. TORRISI, in P. Passaglia (a cura di), *L'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale*, novembre 2018, edito dal Servizio studi della Corte costituzionale.

<sup>44</sup> P. HÄBERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, traduzione e presentazione di A. D'Atena, Milano 2000, 16 s.

<sup>45</sup> T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, cit., 127, rileva, al riguardo che "in tutti gli ordinamenti che menzionano questa figura, a partire dall'esperienza più nota, quella degli Stati Uniti, si è consumato il passaggio da un'amicizia neutra ad un'amicizia



Com'è ovvio, sarà solo l'esperienza che maturerà in concreto a dirci se la Corte riuscirà efficacemente a governare il flusso di “opinioni [...] utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità”<sup>47</sup>, e a superare le difficoltà che potranno presentarsi.

##### 5. Un punto critico della nuova disciplina: l'estensione della legittimazione attiva alle formazioni politiche

Non possono, tuttavia, non segnalarsi alcuni punti critici della nuova disciplina, che costituiscono altrettante insidie sul cammino che la Corte costituzionale si appresta a percorrere.

Il maggior punto critico riguarda la delimitazione dei soggetti che possono intervenire come *amici curiae*.

L'ampiezza della definizione offerta dal primo comma del citato art. 4-ter balza immediatamente agli occhi. Stando alla lettera della disposizione, infatti, l'area delle formazioni sociali abilitate ad indirizzare proprie “opinioni” alla Corte costituzionale è tale da abbracciare anche entità, la cui partecipazione al giudizio costituzionale, sia pure nella forma limitata prevista dalla norma, appare, quanto meno, inopportuna. Mi riferisco, in particolare, ai partiti e movimenti politici<sup>48</sup>, che possono usare la Corte come tribuna, per proseguire, davanti ad essa, polemiche che dovrebbero trovare altrove il proprio spazio fisiologico. Si tratta di una strada non esente da pericoli, per il giudice delle leggi, che potrebbe correre il rischio di veder appannata quella “immagine” la cui metabolizzazione da parte della pubblica opinione costituisce il maggior presidio della sua “legittimazione” nella società<sup>49</sup>.

Tra l'altro, questa possibile apertura si porrebbe in tensione con la scelta, mai finora abbandonata, di escludere, a differenza di quanto accade per altri organi di giurisdizione costituzionale, le minoranze parlamentari dal potere di promuoverne l'intervento nel giudizio sulle leggi<sup>50</sup>.

---

interessata’, che fa dell’*amicus* uno strumento attraverso il quale gli interessi collettivi organizzati fanno ingresso nel giudizio”.

<sup>46</sup> V., per riferimenti: S. PASETTO, *Stati Uniti*, in P. Passaglia (a cura di), *L'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., 88.

<sup>47</sup> Art. 4-ter, comma 3, n.i.

<sup>48</sup> Che, in base alla disciplina adottata, tra i soggetti legittimati figurino anche i partiti politici, è affermato – ad es. – da M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 411 ss., il quale manifesta preoccupazioni anche in relazione a possibili aperture ulteriori, come – ad esempio – quelle in favore delle forze sindacali o di gruppi fondamentalisti.

<sup>49</sup> Pur senza affrontare il profilo toccato nel testo, A. BALDASSARRE, *Se si “politicizza” la Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004, 41, si sofferma sul pericolo che i problemi irrisolti della politica si scarichino “su quella che la teoria della democrazia pluralista ipotizza come la sfera della neutralità e della garanzia, cioè sulle istituzioni *super partes* (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Magistratura)”, trascinandole “sul terreno più infido e delegittimante, sul terreno della *politique politiquante*”. Sottolineano il rapporto tra la “legittimazione” della Corte costituzionale italiana e il mantenimento – entro certi limiti – di un “basso profilo”: A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, cit., 9 ss., 13 ss., 25 s.

<sup>50</sup> Come noto, nel nostro ordinamento, non sono stati coronati da successo i tentativi di riconoscere a minoranze (o a gruppi) parlamentari la legittimazione ad impugnare le leggi (o certe categorie di leggi), in analogia a quando si verifica altrove (per una rassegna panoramica: P. Passaglia (cura di), *Irregolarità nel procedimento legislativo e poteri di ricorso alla giurisdizione costituzionale da parte delle minoranze parlamentari*, gennaio 2019, edito dal Servizio Studi della Corte costituzionale). I ristretti limiti entro cui è possibile denunciare la menomazione delle competenze di tali entità, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, sono cosa qualitativamente diversa. Su questo secondo profilo, molto significativa è Corte cost., [ord. n. 17/2019](#), la quale, non a caso, ha formato oggetto di un'infinità di commenti. Tra essi: A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 180 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato e ricorso individuale a tutela di diritti?*, *ibidem*, 183 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, *ibidem*, 191 ss.; A. RUGGERI, [Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto \(nota minima a Corte cost., n. 17 del 2019\)](#), in [Consulta OnLine](#), 2019/I, 71; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di*

Ma, anche se, sulla scorta di queste considerazioni, la prassi applicativa, o addirittura un nuovo intervento sulle norme integrative, escludesse le forze politiche in senso stretto dall'area coperta dal citato primo comma dell'art. 4-ter, resterebbero altri problemi da risolvere: per esempio, quelli che si porrebbero a proposito della galassia di fondazioni e associazioni politiche sul cui ambiguo rapporto con i partiti metteva sull'avviso – negli anni '90 dello scorso secolo – Hans Herbert von Arnim<sup>51</sup>. Fondazioni e associazioni, che, non a caso, la normativa italiana equipara, entro certi limiti e a certi riguardi, ai partiti politici<sup>52</sup>.

Tali problemi sono, inoltre, accresciuti dal non trascurabile spazio di discrezionalità, riconosciuto al Presidente, sentito il relatore, nella decisione di ammettere le opinioni scritte inviate alla cancelleria. È, infatti, vero che questo filtro è rivolto a mettere la Corte in condizione di non essere sommersa dal profluvio di *briefs* riscontrato in altre esperienze<sup>53</sup>. Tuttavia, non va sottovalutato il rischio che sulle decisioni di diniego possano svilupparsi polemiche, magari pretestuose, sovraesponendo la Presidenza su terreni che non le sono propri<sup>54</sup>.

---

*attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, *ibidem*; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, *ibidem*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ibidem*; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2018; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in [Federalismi.it](#), n. speciale 2019; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in [Osservatorio costituzionale AIC](#), 5/2019; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli di quesiti ...*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2019, Editoriale; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2019.

<sup>51</sup> Ad es.: H.H. VON ARNIM, *Staat ohne Diener*, Aktualisierte und ergänzte Neuauflage, München 1995, 195 ss. Per un quadro del fenomeno in Italia, aggiornato al 2018: *Cogito ergo sum. Think tank, fondazioni e associazioni politiche in Italia*, in [Openpolis](#) 2018.

<sup>52</sup> V. l'art. 5, comma 4, d.l. n. 149/2013, conv. in l. 13/2014 (come modificato dall'art. 2, comma 20, l. n. 3/2019 e dall'art. 43, comma 1, lett. c) d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019), che assoggetta agli obblighi di trasparenza, previsti dal medesimo articolo per i partiti politici: "le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi"; "le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti", "le fondazioni, le associazioni e i comitati che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo".

<sup>53</sup> T. GROPPI, [Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia](#), cit., 136, sottolinea che, in altre esperienze, un certo tasso di discrezionalità nella selezione degli interventi di soggetti esterni mitiga i rischi di "capture" da parte delle lobbies e di sovraccarico di lavoro del giudice.

<sup>54</sup> Sul protagonismo, che – in modo particolarmente intenso, a far data dalla Presidenza Baldassarre – ha, con alterne vicende, caratterizzato il Presidente della Corte, v. la testimonianza di A. BALDASSARRE, *Prove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 17 ss., il quale riconduce alla situazione di "labilità costituzionale", che "poteva portare anche a una sorta di ottundimento costituzionale", il "consapevole orientamento del Presidente della Corte a enunciare pubblicamente il contenuto dei valori costituzionali che apparivano minacciati dal gioco politico [...] o che nella prassi apparivano essere interpretati in modo opposto a quello enunciato da sentenze della Corte costituzionale [...]". In argomento, spec. M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di esternazione del Presidente della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino 1991, 160 ss.; S. ALOISIO, *Alcuni cenni sull'evoluzione delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale e sulle prospettive del fenomeno*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 169 ss.; G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, *ibidem*, 182 ss.; G. GEMMA, *Potere di esternazione del Presidente della Corte costituzionale: quali limiti?*,

Naturalmente, l'auspicio che può formularsi è che la prassi applicativa sdrammatizzi i problemi sopra illustrati e che la Corte, nella sua saggezza, sappia trarre dagli apporti esterni tutto quanto essi possono dare (e non è poco) e sappia conservare, nei confronti della "aggressività del tessuto pluralistico" e del "trambusto della società civile" (per dirla con Paolo Ridola<sup>55</sup>), quel distacco (ovviamente "percepito", ché quello effettivo è fuori discussione), il quale costituisce la cifra specifica del suo radicamento nella società.

---

*ibidem*, 201 ss.; S. ALOISIO, *Materiali per uno studio della prassi delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1997, 3169 ss.; M. BUQUICCHIO, *Contributo allo studio delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale*, Bari 2000. Sul valore della collegialità e sull'inopportunità – alla base dell'esclusione dell'opinione concorrente o dissenziente – che i membri del collegio si espongano *singulatim* all'esterno, riflessioni condivisibili si leggono in G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, cit., cap. 9, pos. 583 ss.

<sup>55</sup> P. RIDOLA, "La Corte si apre all'ascolto della società civile", cit., VI, VIII, il quale sottolinea che "l'apertura all'ascolto della società civile esige in ogni caso un giudice costituzionale molto forte, molto autorevole, capace di resistere ai venti e ai venticelli che ogni giorno rischiano di trascinarlo da una parte e dall'altra".