





1. Uno dei primi dilemmi che si pone di fronte all'autore che si accinga a iniziare la scrittura di un volume in materia costituzionalistica è senza dubbio se occuparsi di un tema ampio, dai confini labili e sfumati e dalle molteplici prospettive interdisciplinari, o se invece concentrarsi su un argomento più specifico e delimitato, generalmente caratterizzato da un margine di riflessione e interpretazione a prima vista più limitato e dall'assenza di una cospicua elaborazione dottrinale, soprattutto se si tratta di istituti di recente introduzione. È in questo secondo *genus* che si colloca l'opera di Giulia Battaglia, che nella sua monografia del 2024 affronta brillantemente il tema del ruolo degli *amici curiae* nei giudizi di fronte alla Corte Costituzionale, una materia assai settoriale ma cionondimeno estremamente ricca di spunti di riflessione e prospettive. Le sfide che l'Autrice si è trovata ad affrontare sono molteplici e assai differenti: da una parte, non limitarsi a una prospettiva meramente *de iure condito*, con l'ulteriore difficoltà rappresentata dal fatto che la disciplina vigente è rintracciabile esclusivamente nelle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale*, dall'altra, inquadrare il tema nel contesto della produzione dottrinale nazionale, nonché in una prospettiva storica e comparata, prima di trarre conclusioni e riflessioni di ordine generale. Già dal titolo emerge questa esigenza, con il riferimento alla prospettiva della tutela multilivello dei diritti, che permette di inquadrare la figura degli *amici curiae* nella più generale tendenza sovranazionale a un maggior coinvolgimento di cittadini e formazioni sociali nei giudizi innanzi alle corti, soprattutto laddove sono in gioco interessi collettivi o diffusi e, più in generale, all'apertura del contenzioso sui diritti umani oltre le parti in causa.

Importante fin da subito evidenziare la differenza tra l'intervento di terzi, che permette l'ingresso a pieno titolo di un soggetto in un processo pendente tra altre parti ai fini di sostenere le ragioni di una di esse o di difendere un proprio interesse giuridico potenzialmente compromesso dal provvedimento finale, e l'*amicus curiae*, che prevede una partecipazione più o meno disinteressata, che rimane al margine del processo (pp. XIII-XIV). Com'è noto, la Corte costituzionale italiana ha introdotto nel 2020 la figura degli *amici curiae*, aprendo per la prima volta il processo costituzionale a contributi esterni di soggetti organizzati. Il tema non è solo tecnico-giuridico, ma investe questioni fondamentali quali la legittimazione della Corte, la partecipazione della società civile al processo costituzionale e la tutela multilivello dei diritti fondamentali. Il libro si inserisce in un dibattito di lungo corso, che dagli anni '50 arriva fino alle recenti modifiche delle Norme Integrative del 2020, con le quali la Corte ha formalmente introdotto la figura dell'*amicus curiae* nel giudizio incidentale. Fino al 2020 l'idea di far intervenire soggetti esterni veniva generalmente respinta: la decisione di aprire il contraddittorio nasce da trasformazioni profonde della

giustizia costituzionale e dal confronto con esperienze straniere e sovranazionali (Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Corte Suprema degli Stati Uniti, ecc.), delle quali l’Autrice tenta di osservare l’impatto non solo dal punto di vista del contenuto delle decisioni, ma anche delle dinamiche processuali. È soprattutto la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo a essere individuata come interlocutrice principale della Consulta, date le frequenti intersezioni anche dal punto di vista soggettivo: ne è un esempio la sentenza n. 123 del 2017, nella quale il giudice delle leggi italiano auspica addirittura “una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi, per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della stessa Corte EDU”. In linea generale, gli *amici curiae* oggi rappresentano un ponte tra Corte e società civile, nonché un’utile fonte di arricchimento del giudizio in un contesto caratterizzato da una sempre maggior rilevanza della dimensione multilivello della tutela dei diritti fondamentali (pp. XVII-XVIII).

2. Come si è detto in precedenza, secondo la tesi più tradizionale, promossa dal relatore della legge istitutiva della Corte Costituzionale Alfonso Tesaurò<sup>1</sup>, nel sindacato sulle leggi tutti i cittadini sarebbero da considerarsi in via di principio controinteressati, dunque non si potrebbe configurare alcun intervento di terzi. Il processo costituzionale è stato tendenzialmente chiuso nei primi decenni di attività della Consulta: la Corte, infatti, sin dagli anni ’50 ha sistematicamente rifiutato l’intervento di terzi, controinteressati o interventori volontari che fossero, affermando un rigido principio di corrispondenza formale tra parti del giudizio *a quo* e parti del processo costituzionale, ossia coloro ai quali deve essere notificata l’ordinanza di rimessione. Tale impostazione appariva quindi mirare a preservare l’assetto incidentale del controllo di costituzionalità e ad impedire che l’apertura del processo producesse una trasformazione del giudizio di fronte alla Corte in una sede di contestazione generalizzata delle leggi.

L’Autrice riporta poi i possibili margini di apertura *de iure condito*, mai accolti dalla Corte, già disponibili al momento dell’approvazione della legge istitutiva: tra di essi, la possibilità per organi dello Stato e delle Regioni di intervenire autonomamente nel giudizio o per chi avesse interesse nella contestazione; la chiusura della Consulta fu infatti “granitica” (p. 8) nel mantenere il processo costituzionale astratto e autonomo, suffragata dalla teoria secondo cui sarebbe stato possibile leggere *pro populo* l’intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri o della Giunta Regionale, una ricostruzione di fatto sconfessata dalla prassi, in quanto esso si è sempre sviluppato a difesa della legge. Tale tema forse rimane leggermente in ombra nella trattazione: lo sviluppo del contraddittorio in

---

<sup>1</sup> Relazione della Commissione presentata il 17 aprile 1950 dal relatore A. Tesaurò al d.d.l. approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 17 marzo 1949.

concreto rappresenta un profilo di sicuro interesse propedeutico rispetto all'analisi del ruolo degli *amici curiae*, dal momento che è proprio in questa fase che i loro apporti dovrebbero essere maggiormente valorizzati.

Vengono poi esaminate le prime, sporadiche aperture degli anni '90, sia in chiave soggettiva (tutela di interessi individuali) sia in chiave oggettiva (interessi collettivi); tuttavia, secondo l'Autrice, esse rappresentavano "eccezioni che confermano la regola" (pp. 13-14) e riguardavano specifici casi in cui il giudizio costituzionale era direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive specificamente proprie dell'intervenente e non difendibili nel processo, oppure enti associativi rappresentativi di interessi non meramente individuali quali il Consiglio Nazionale Forense. Si evidenzia poi come la modifica delle Norme Integrative del 2004 sia stata un'occasione perduta per stabilizzare queste aperture: rimaneva necessario sempre un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Successivamente, è incrementato il numero delle richieste di intervento in giudizi di particolare rilievo sociale: sul punto l'Autrice osserva che, sebbene formalmente respinte, le argomentazioni provenienti dai soggetti interessati sono state informalmente prese in esame dai singoli giudici e dalla Corte nel suo complesso (pp. 32-33), per quanto tale dinamica, in un contesto di crescente irrequietudine della Consulta, sia stata parzialmente controbilanciata dal provvedimento presidenziale del 2018 volto a precludere ai terzi intervenienti di accedere agli atti del fascicolo.

Alla luce di questa ricostruzione storica, quindi, si può osservare come l'orientamento tendenzialmente assai rigido della Corte con riguardo all'intervento dei terzi nel processo costituzionale possa essere ricondotto a due ordini di cause: da una parte, da un punto di vista sistemico, sembra evidente la volontà di salvaguardare la natura incidentale del giudizio e di evitare di trasformare la Consulta in un "foro delle opinioni" di seconda istanza rispetto alle Camere. La chiave interpretativa adottata da Giulia Battaglia è particolarmente efficace perché non si limita a contrapporre chiusura e apertura, ma mostra come tra i due poli si sia sviluppata una tensione costante, fatta di resistenze e parziali aperture. Per altro verso, la visione restrittiva del ruolo dei privati nel processo costituzionale, che sicuramente poteva rappresentare un fattore decisivo nei primi anni di attività della Corte, sembra essere progressivamente sfumata, in favore di un superamento della chiusura del giudice delle leggi alle istanze della società civile, soprattutto laddove non trovino ascolto presso il legislatore, con la conseguente assunzione, più o meno volontaria, di un ruolo di diretta interlocuzione con la società civile. Dal primo capitolo emerge dunque come la riforma del 2020 non sia comprensibile se analizzata prescindendo dall'evoluzione storica non del tutto lineare della prassi della Corte;

in parallelo, tuttavia, è necessario considerare anche il dibattito dottrinale, di cui è stato dato conto nel secondo capitolo.

3. Sebbene non collocata in ordine cronologico rispetto all'evoluzione giurisprudenziale, in quanto al termine della ricostruzione storica l'esposizione riparte dal dibattito dottrinale anteriore, coevo e immediatamente successivo all'approvazione della legge n. 87/1953, il secondo capitolo presenta un'ampia e completa ricostruzione della ricca elaborazione sul tema del ruolo dei terzi nel processo costituzionale, utile per astrarsi dalla semplice trattazione *de iure condito* e per valutare l'importanza del contributo degli studiosi al delineamento degli orientamenti della Consulta.

L'Autrice esamina dunque il dibattito dottrinale sull'apertura del contraddittorio, a partire dalle prime riflessioni critiche di autori come Piero Calamandrei, convinto dell'irrealizzabilità di instaurare un contraddittorio *inter partes* di fronte alla Corte a causa dell'impossibilità di rappresentare tutti i potenziali destinatari<sup>2</sup>, Virgilio Andrioli, per l'assenza di pregiudizio direttamente derivato al terzo dalla sentenza da emanare<sup>3</sup>, e Mauro Cappelletti, che metteva in evidenza la mancanza di un diritto di azione in capo ai soggetti potenziali interventori<sup>4</sup>. Sull'altro fronte, Enrico Redenti si esprimeva in favore dell'ammissione delle parti in senso sostanziale<sup>5</sup>, così come Giuseppe Abbamonte, sebbene con riferimento alle sole integrazioni finalizzate alla tutela di specifiche situazioni soggettive<sup>6</sup>, e Massimo Severo Giannini, che riteneva concepibili interventi a tutela di interpretazioni sezionali di interesse<sup>7</sup>.

Battaglia dà particolare rilievo poi alle posizioni di Carlo Mezzanotte, il quale, con riferimento al giudizio di ammissibilità dei referendum abrogativi, aveva rilevato l'insufficienza di una nozione puramente formale del contraddittorio e aveva posto in evidenza come il riferimento esclusivo al rapporto tra giudizio *a quo* e giudizio di legittimità costituzionale finisse per mettere in ombra la reale portata dell'incidenza della decisione sulle situazioni soggettive di terzi estranei al

---

<sup>2</sup> P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950, *passim*.

<sup>3</sup> V. ANDRIOLI, *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 281 ss.

<sup>4</sup> M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 158 ss.

<sup>5</sup> E. REDENTI, *Il "contraddittorio" davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, p. 429 ss.

<sup>6</sup> G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, vol. I, Jovene, Napoli, 1957, p. 126 ss.

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo avanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, p. 240 ss.

processo principale, suggerendo l'introduzione degli *amici curiae* e l'interpretazione ampia del termine "delegati" ex art. 33 della legge istitutiva così da ricomprendervi i rappresentanti dei partiti e dei gruppi parlamentari e criticando in parallelo la visione di Mauro Cappelletti, asseritamente caratterizzata da un'eccessiva pervasività del principio di incidentalità, che sarebbe stato da riferire esclusivamente al momento genetico del processo di fronte alla Corte e non alle fasi successive<sup>8</sup>.

Non mancavano dunque le prospettive di apertura, distinte dall'Autrice tra quelle in chiave "obiettiva", nel contesto di una prima tendenza della Corte a rivestire ruolo rappresentativo di opinioni diffuse nella società e ad accogliere istanze partecipatorie provenienti dai cittadini, con le prime istanze di apertura alla tutela giurisdizionale di interessi non meramente individuali provenienti dalla dottrina, con particolare riferimento ad Alessandro Pizzorusso, anch'egli convinto dell'opportunità di introdurre gli *amici curiae* sul modello statunitense<sup>9</sup>.

In parallelo, Roberto Romboli rimarcava l'importanza di un'apertura del processo costituzionale a "gruppi organizzati, associazioni di categoria, sindacati", in quanto soggetti potenzialmente idonei a rappresentare di fronte al giudice delle leggi interessi collettivi o diffusi venuti in rilievo nei casi concreti<sup>10</sup>. Sulla stessa linea anche Nicolò Trocker, le cui posizioni appaiono a detta dell'Autrice influenzate dall'approvazione del nuovo Regolamento di procedura della Corte EDU, che ammetteva ufficialmente la partecipazione di altri soggetti interessati all'oggetto del processo<sup>11</sup>, una "urgenza pratica" (pp. 64-65) rilevata anche da studiosi maggiormente critici dell'apertura del processo costituzionale quali Giustino D'Orazio, che ciononostante ammetteva la possibilità di intervento delle parti di giudizi di merito o legittimità pendenti, pur escludendo, almeno a legislazione vigente, tutti gli altri soggetti a qualunque titolo interessati<sup>12</sup>.

La ricostruzione, pertanto, porta l'Autrice a effettuare preliminari valutazioni sulla difficoltà di sistematizzare la dottrina più risalente, con assenza di risposte univoche, nonostante emergessero fin da subito istanze di una maggior apertura

---

<sup>8</sup> C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 962 ss.

<sup>9</sup> A. PIZZORUSSO, *Intervento*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, Cedam, Padova, 1976, p. 330 ss.

<sup>10</sup> R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985, *passim*.

<sup>11</sup> N. TROCKER, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, in *Foro italiano*, 1989, I, p. 668 ss.

<sup>12</sup> G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 201-204.

alle istanze della società civile mediante un rafforzamento della “dialettica” processuale anche mediante interventi più pervasivi del Presidente del Consiglio dei Ministri (pp. 67-69).

Emerge pertanto come il dibattito sul punto si sia sviluppato riflettendo le trasformazioni dell’interpretazione del ruolo della Consulta e della cultura costituzionale in generale: l’emersione degli interessi superindividuali, la crescente rilevanza degli interessi diffusi e collettivi e la progressiva centralità di questioni eticamente sensibili hanno reso sempre meno persuasiva una concezione del processo costituzionale chiusa entro il dualismo tra giudice rimettente e parti del giudizio principale. Più in seguito, l’esperienza della Corte EDU pare dimostrare l’importanza del contributo di ONG e società civile nei processi che hanno ad oggetto diritti e libertà, dal momento che si inizia a delineare la concezione di una platea dei destinatari delle previsioni normative non davvero indifferenziata.

A partire dagli anni Novanta, invece, si pone maggiormente il tema dell’accesso interno, in merito al quale emerge il contrasto tra due impostazioni: da una parte, quella che rimarcava l’esigenza di tutelare le posizioni di quei terzi che, se esclusi dal contraddittorio, avrebbero potuto subire una violazione del proprio diritto di azione e difesa, divenendo quasi “parti necessarie” del processo. Dall’altra, si tentava di valorizzare i principi del giusto processo e del contraddittorio come elemento indefettibile per una giusta decisione, poi recepiti all’art. 111 Cost. Se, dunque, Vittorio Angiolini suggeriva un’assoluta equiparazione degli interventori rispetto alle parti del giudizio *a quo*, pur limitandone il novero a quanti fossero in grado di dimostrare di essere investiti di “correlativi e speciali compiti applicativi” della norma oggetto di giudizio<sup>13</sup>, Luigi D’Andrea proponeva di estendere il contraddittorio ai titolari di interessi collettivi o diffusi e a enti rappresentativi di questi ultimi, in quanto “naturali destinatari della sentenza”, non risultando sufficiente la mera ammissione come *amici curiae*<sup>14</sup>. Sarebbe stata da superare quindi la tradizionale concezione “atomistica” dei destinatari della norma (pp. 75-76), contrastante con la necessità di tutelare i diritti inviolabili anche in una dimensione sociale. Si auspicava quindi l’ingresso nel processo della società civile organizzata, intesa come fonte di legittimazione istituzionale e democratica della Corte, pur limitando l’intervento

---

<sup>13</sup> V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in ID. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 3 ss.

<sup>14</sup> L. D’ANDREA, *L’intervento dei terzi interessati e la tutela di interessi pubblici, collettivi e diffusi nel giudizio incidentale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16-17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 87 ss.

a soggetti portatori di interessi specificatamente connessi alla questione di legittimità costituzionale sia dal punto di vista argomentativo sia conoscitivo. Emergeva al contempo l'importanza del contraddittorio come elemento caratterizzante i processi giurisdizionali e come strumento di legittimazione della Corte: appariva insufficiente rimettere tale funzione alla parte pubblica, mentre si percepiva la necessità di assecondare la vocazione pluralistica della Costituzione e l'esigenza di trasparenza del giudizio.

L'Autrice si interroga poi sulle soluzioni proposte per soddisfare le suddette esigenze: a tal fine, si è affermata la tecnica del "doppio binario" (p. 85): al fine di evitare di appesantire e di generare squilibri, la Corte ha preferito ammettere l'intervento nel contraddittorio solo di terzi in senso stretto, mentre l'introduzione degli *amici curiae* sul modello dei *brief* statunitensi ha rappresentato un punto di compromesso, configurando uno strumento di partecipazione della società civile "attenuato" mediante la presentazione di memorie volte a far entrare nel giudizio gli interessi collettivi organizzati. Emergono dalla trattazione, al contempo, i rischi connessi a tale dinamica: tra questi, il sovraccarico informativo dei giudici, soprattutto in giudizi particolarmente rilevanti sul piano etico o sociale, la c.d. "ONGizzazione della società"<sup>15</sup> (p. 88) e più in generale lo spostamento del pendolo della Corte verso l'anima politica, con lo sviluppo da un lato dei fenomeni di "circo mediatico" denunciati da Massimo Luciani<sup>16</sup>, dall'altro la diffusione di vere e proprie aggressioni (p. 91) del giudice delle leggi da parte di gruppi di pressione, scongiurabili soltanto tramite la predisposizione di regole processuali rigorose e la preservazione dei connotati strutturali del processo.

Il secondo capitolo permette dunque di comprendere come il variegato dibattito dottrinale abbia portato a una soluzione di evidente compromesso, frutto della necessità di bilanciare esigenze contrapposte e di garantire la partecipazione della società civile e l'ingresso degli interessi collettivi senza snaturare eccessivamente la conformazione del processo di fronte alla Corte. Sarà pertanto opportuno valutare sul medio periodo l'applicazione pratica dell'istituto

---

<sup>15</sup> Espressione particolarmente efficace citata da B. BARBISAN, *Amicus curiae: un istituto, nessuna definizione, centomila usi*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, p. 121.

<sup>16</sup> M. LUCIANI, *Intervento*, in AA. VV., *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 133. Così in precedenza anche A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2019, pp. 361 ss.

dell'*amicus curiae* per esaminarne gli effetti concreti sul giudizio costituzionale<sup>17</sup>: non v'è dubbio che la Corte sia stata chiamata negli ultimi anni ad occuparsi di materie al centro dell'agone politico (anche se non sempre dei lavori parlamentari, si pensi al tema del fine vita), ma non è agevole rintracciare direttamente nelle motivazioni delle sue pronunce le argomentazioni provenienti dai soggetti terzi. È in ogni caso utile domandarsi se la svolta del 2020 rappresenti una causa del maggior interventismo della Consulta, particolarmente accentuato a cavallo tra il decennio scorso e quello attuale<sup>18</sup>, o se invece si tratti di una conseguenza, una vera e propria presa d'atto da parte della Corte dell'esigenza di mettersi in diretta relazione con la società civile e della conseguente apertura a una formalizzazione degli apporti che essa può dare ai fini dell'esame delle questioni di legittimità costituzionale più divisive e controverse.

4. Il terzo capitolo si dedica quindi all'analisi della disciplina degli *amici curiae* introdotta formalmente dalla delibera dell'8 gennaio 2020, che ha modificato le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale adottando la soluzione del c.d. "doppio binario" e dando così "una risposta (in parte) nuova a un problema risalente" (p. 95). La trattazione prende le mosse dalle nuove definizioni: da una parte dei terzi, abilitati a intervenire nel processo in quanto "titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio", dall'altra dell'*amicus curiae*, disciplinata dall'attuale art. 6 N.I. Nello specifico, le formazioni sociali senza scopo di lucro o soggetti istituzionali, portatrici di interessi collettivi o diffusi pertinenti alla questione, possono presentare una memoria scritta, la cui utilità viene vagliata dalla Corte, non assumendo però qualità di parte, non ricevendo copia degli atti e non partecipando all'udienza. Inoltre, è stata prevista la possibilità per il Collegio di disporre l'ascolto di esperti di chiara fama in apposita adunanza su temi specifici.

L'Autrice dà poi conto delle correzioni alla disciplina apportate nel 2021 con la delibera relativa al processo costituzionale telematico e nel 2022 con la modifica delle Norme Integrative volta a rivitalizzare l'udienza pubblica, con l'introduzione della possibilità per il giudice relatore di formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti *ex art.* 4 N.I., con risposta orale dei difensori,

---

<sup>17</sup> Un primo tentativo è stato operato da L. MARIANTONI, *Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e l'apertura alla società civile. Considerazioni a margine di una prima prassi applicativa*, in *Politica del diritto*, 3, 2021, pp. 443-474.

<sup>18</sup> Sul punto si veda la completa ricostruzione di E. CAVASINO, *La Corte mediatica e la Corte attivista: i nuovi volti della giustizia costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, I, 2024, pp. 246-286.

valorizzando il confronto dinnanzi al giudice, prendendo spunto dalle regole processuali in vigore presso le Corti europee e la Corte Suprema statunitense. Rimane sempre ben chiara la tesi dell'ineluttabilità del doppio binario: depone in questo senso l'esclusione della possibilità di "declassamento" della richiesta di intervento di un terzo ad ammissione come mero *amicus curiae* (pp. 104-105)<sup>19</sup>, così come la prassi univocamente orientata a una decisa severità nei confronti di tali istanze. Si osserva altresì un maggior rigore dell'*iter* processuale, dovuto alla limitazione all'accesso al fascicolo processuale ai soli soggetti che abbiano superato il preliminare vaglio di ammissibilità, tanto da far dubitare a parte della dottrina che si sia trattato di un'effettiva operazione di apertura della Corte, bensì di una razionalizzazione se non di una chiusura, con valorizzazione dei soli (pochissimi) soggetti ammessi a intervenire (p. 109). Ben comprensibile appare pertanto la definizione degli *amici curiae* come "valvola di sfogo" per soggetti associativi e in generale per la maggior parte delle richieste di intervento, dirottate verso un canale di interlocuzione ufficiale "più *soft*", spesso coincidenti con gli aspiranti terzi in precedenza sistematicamente respinti (p. 108).

Quanto ai requisiti "soggettivi" e "oggettivi", la trattazione prende le mosse dall'esame delle categorie, dai margini scarsamente definiti, delle "formazioni sociali senza scopo di lucro", con specifica valorizzazione degli enti del Terzo Settore, e dei "soggetti istituzionali", che l'Autrice individua, sulla scorta delle decisioni di ammissione come terzi degli anni Novanta della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri e del Consiglio Nazionale Forense, negli "enti istituzionalmente preposti alla cura di interessi *lato sensu* collettivi" o con funzioni tendenzialmente amministrative (pp. 115-116), quale l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, nonché nelle istituzioni indipendenti di garanzia ad alta competenza tecnica.

Segue un'utile ricostruzione dogmatica dei concetti di interessi collettivi e diffusi e della loro trasposizione costituzionale, che permette di chiarire il rilievo come *amici curiae* di tutti quei soggetti in grado di "rendere presenti" al giudice costituzionale gli interessi diffusi relativi a diritti riconosciuti dalla Carta in capo a cittadini portatori di un "interesse della collettività" o comunque attinenti a "valori fundamentalissimi della convivenza associata [...] posti a base della costituzione materiale" (p. 127, citando le parole di Franco Bricola<sup>20</sup> e Beniamino

---

<sup>19</sup> Si era espressa in senso contrario T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in AA.VV., *Interventi di terzi e «amici curiae» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altri corti nazionali e sovranazionali*, cit., p. 7 ss.

<sup>20</sup> F. BRICOLA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di Pavia 11-12 giugno 1974*, Cedam, Padova, 1976, p. 133.

Caravita di Toritto<sup>21</sup>). Sul punto, è opportuno riportare una distinzione effettuata dalla Corte nella sentenza n. 56 del 2020 tra associazioni intervenienti in quanto “rappresentanti degli interessi di categoria” e società e persone fisiche<sup>22</sup>, portatrici di “interessi individuali”<sup>23</sup>: al di là dell’esclusione radicale della possibilità di intervenire come terzi per ambedue le categorie, appare chiaro che solo per le prime si possa configurare l’ammissibilità del deposito di una memoria come *amici curiae*, mentre per i secondi non sembrano esserci margini<sup>24</sup>.

Per essere ammessi, gli aspiranti *amici curiae* devono presentare alla Corte argomenti utili (sia in diritto sia in fatto, seppur ideologicamente connotati) per decidere la questione, con onere di allegare produzioni testimoniali idonee a evidenziare gli elementi soggettivi e verifica caso per caso. L’Autrice fa poi riferimento alla possibile futura configurabilità di un requisito ulteriore di omogeneità degli interessi attinenti alla questione di legittimità costituzionale: un criterio rispettato da associazioni senza scopo di lucro portatrici di interessi determinati, ma non da un ente locale o da un partito politico. In linea generale, emerge chiaro il ruolo dell’*amicus curiae*: offrire elementi utili dovuti all’esperienza “sul campo” (p. 130) quali informazioni, dati e competenze specialistiche, senza tuttavia diventare “parti”, aprendo la Corte alla società civile senza compromettere la natura incidentale del processo e la natura di “giudice delle leggi” e non di “giudice del merito” dell’organo.

Si procede poi con un’analisi dei requisiti formali e temporali della presentazione delle opinioni: il termine per il deposito è di venti giorni dall’ordinanza di rimessione<sup>25</sup> e deve avvenire in modalità telematica, per un massimo di 25.000 caratteri e in lingua italiana. Si tratta di profili di sicuro interesse, che si collocano nel più generale tentativo ordinamentale di garantire la

---

<sup>21</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, SE, Roma, 1985, p. 67.

<sup>22</sup> Sul punto, è opportuno ricordare che con la sentenza n. 14/2023 è stata ammessa un’opinione depositata da un cittadino apparentemente a titolo personale, sebbene la Corte l’abbia qualificata come proveniente dal presidente della commissione Albo degli Odontoiatri di La Spezia, si vedano G. CUOMO, O. DI CAPUA, *L’impatto degli amici curiae sulla giurisprudenza costituzionale. Un’indagine empirica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2024, p. 865.

<sup>23</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, *Allegato*.

<sup>24</sup> E. ROSSI, *L’intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, pp. 414-415.

<sup>25</sup> Critici sul punto G. CUOMO, O. DI CAPUA, *L’impatto degli amici curiae sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 880-881, in quanto apparirebbe eccessivamente limitante, soprattutto per i soggetti di ridotte dimensioni e privi di un idoneo apparato legale in grado di monitorare l’attività della Corte e redigere opinioni in tempo utile.

fruibilità e la sinteticità degli atti e dei documenti processuali<sup>26</sup>: l'Autrice, a tal proposito, suggerisce di introdurre elementi di maggior flessibilità, quali la possibilità di utilizzare lingue straniere per una miglior tutela multilivello dei diritti (p. 134), l'eccettuazione dal computo delle parti che rappresentano indicazioni meramente formali (p. 140) e la previsione di deroghe per questioni di particolare rilevanza (p. 141), anche se in linea generale si attesta su una posizione di condivisione della natura rigida dei requisiti, tracciando un parallelo con le corti europee, statunitensi e nazionali. Anche per quanto riguarda la produzione di documenti annessi all'opinione, Battaglia suggerisce un approccio maggiormente permissivo, purché la finalità non sia quella di eludere i limiti dimensionali. Infine, si dà conto della recente tendenza della Corte di ammettere le opinioni con riserva di valutazione della ricevibilità della produzione documentale, con decisione da parte del Presidente, sentito il giudice istruttore, e messa a disposizione delle parti costituite almeno trenta giorni prima dell'udienza, una dinamica di cui si rileva la problematicità, in ragione dello stretto rapporto tra ammissibilità documentale e utilità dell'opinione e della difficoltà per le parti di esprimersi in modo chiaro e completo su di esso (pp. 142-143). Inoltre, l'Autrice denuncia il rischio di sovrapposizione di questo istituto con i mezzi istruttori, ad oggi poco utilizzati, soprattutto alla luce della possibilità di allegare documenti all'opinione (pp. 146-147). In linea generale, dall'esame delle prime decisioni gli *amici curiae* appaiono essere stati utilizzati solo *ad adiuvandum*, con un riscontro nel periodo 2020-2022 assai limitato nelle decisioni, dovuta anche all'ampia discrezionalità della Corte nella selezione delle opinioni<sup>27</sup>. Anche per evitare l'accentuazione dell'anima politica del giudice delle leggi, non è da sorprendersi che generalmente i riferimenti alle opinioni degli *amici curiae* siano riportati nel *Ritenuto in fatto* (p. 151), tanto da far ritenere opportuno, come emerge nei paragrafi conclusivi, riportare sempre il contenuto dei contributi ammessi, dal momento che, se ritenuti superflui, dovrebbero a

---

<sup>26</sup> Per quanto riguarda il processo civile, si vedano G. SCARSELLI, *Sulla sinteticità degli atti nel processo civile*, in *Foro italiano*, 2017, V, p. 323; B. CAPPONI, *Sulla «ragionevole brevità» degli atti processuali civili*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale*, 2013, p. 1080 ss. Quanto al processo amministrativo, v. F. FRANCIOSI, *Principio di sinteticità e processo amministrativo. Il superamento dei limiti dimensionali dell'atto di parte*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1, 2018, pp. 129-174.

<sup>27</sup> Sul punto, si è osservato che la formula di ammissione o reiezione è sempre la medesima, senza che sia possibile comprendere le motivazioni rilevanti nel singolo caso, v. L. MADAU, *Il moto circolare tra Norme integrative e precedenti della Corte costituzionale in materia processuale: il caso della riforma delle Norme integrative di cui alla delibera dell'8 gennaio 2020 alla prova dell'applicazione pratica*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, p. 162 ss.

rigor di logica non essere ammessi in quanto inutili<sup>28</sup>. Al contempo, nel *Considerato in diritto* potrebbero essere valorizzate le argomentazioni provenienti dai soggetti abilitati in modo molto superiore rispetto a quanto fatto finora, anche *ad opponendum*, così da incentivare il deposito di materiale effettivamente utile al processo decisionale da parte della Corte e non semplicemente di petizioni di principio.

Non v'è dubbio, tutto ciò considerato, che la Corte possa confrontarsi in modo più aperto e trasparente con l'opinione pubblica mediante gli *amici curiae*, arricchendo il proprio patrimonio conoscitivo in vista della decisione con argomentazioni che dovrebbero essere caratterizzate tanto da una natura giuridica<sup>29</sup> quanto da un apporto concreto rappresentato dalla "esperienza sul campo". In parallelo, però, non può non rilevarsi il rischio di strumentalizzazione delle sentenze della Corte da parte dei gruppi di interesse, che potrebbero cercare di trasformare il processo costituzionale in una sede di scontro tra posizioni contrapposte che poco hanno a che fare con l'interpretazione del dettato della Carta. Per altro verso, una centralità eccessiva del ruolo degli *amici curiae*, anche dal punto di vista della menzione nelle decisioni, potrebbe dare adito a dinamiche di eccessiva politicizzazione della Corte, con associazione dei giudici, sia individualmente sia nella loro globalità, a soggetti ideologicamente connotati, con conseguente pregiudizio per l'autorevolezza e l'indipendenza dell'organo.

5. L'ultimo capitolo, coerentemente con il sottotitolo del volume che si prefigge di studiare l'introduzione degli *amici curiae* "anche nella prospettiva multilivello dei diritti", allarga lo sguardo al contesto sovranazionale, con una speciale attenzione riservata alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, aprendo la trattazione a un "dialogo costituzionale globale" (p. 154) con i sistemi di *common law* in un contesto di tutela diffusa tra più giurisdizioni. La figura degli *amici curiae*, infatti, com'è noto, non nasce in Italia; l'Autrice ne riconduce lo sviluppo nel contesto europeo all'attività della Corte di Strasburgo, dove organizzazioni non governative e soggetti privati partecipano da decenni al processo mediante l'intervento dei terzi, affermatosi a seguito di un ricco dialogo con la giurisprudenza anglosassone (pp. 168-169). Tale istituto, inizialmente riconosciuto in via pretoria nel c.d. "*Closed-Shop Case*" (*Young, James e Webster c. Regno Unito*) dell'agosto 1981 con la concessione della possibilità di effettuare

---

<sup>28</sup> Così anche G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione, partecipazione, contraddittorio*, Jovene, Napoli, 2021; G. CUOMO, O. DI CAPUA, *L'impatto degli amici curiae sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 881.

<sup>29</sup> Evidenzia l'utilità del ruolo della dottrina F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2023, p. 45 ss.

un esame del rappresentante di un sindacato e di depositare una memoria scritta, è stato codificato nel Regolamento di procedura del 1982, in corrispondenza con il superamento del duopolio Stati-Commissione e della natura compromissoria del procedimento, nonché dell'estromissione del ricorrente, al quale doveva essere rivolto l'invito a manifestare entro 15 giorni l'intenzione di partecipare al processo.

Ha contribuito all'affermazione di questo strumento l'entrata in vigore del Protocollo n. 11 del 1998, che ha previsto l'introduzione del ricorso diretto accrescendo il ruolo degli individui di fronte a una Corte unica. L'art. 36 della Convenzione, poi, riconosce il diritto dello Stato di cittadinanza del ricorrente di intervenire nel processo, nonché del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio, ma il Presidente può a sua discrezione invitare anche ogni alta parte contraente non parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze. Tuttavia, per questa categoria di soggetti si tratta di una "mera possibilità" e non di un diritto, "di intervenire" sotto forma di *amicus curiae* (p. 175), in capo a ONG, istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani, sindacati e centri di ricerca. Tutti i terzi, dunque, sono sottoposti alle medesime regole processuali, non acquistano la qualità di parte; possono intervenire anche se differenti dal ricorrente, ma il loro intervento deve essere effettuato "nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia", anche in una fase successiva al giudizio per vigilare sull'esecuzione delle sentenze (pp. 186-187).

La trattazione prosegue poi con l'analisi dei rapporti tra accesso "interno" al giudice costituzionale e a quello sovranazionale, un tema di grande interesse in considerazione della circostanza che, in numerosi casi, si è verificata un'identità di soggetti processuali tra le due giurisdizioni (pp. 190-191). Si evidenzia, in particolare, come in alcuni casi emblematici (es. procreazione medicalmente assistita, ergastolo ostativo) soggetti non ammessi dalla Corte costituzionale abbiano potuto invece intervenire davanti alla Corte di Strasburgo, con conseguente rischio di marginalizzazione della giurisdizione della Consulta su temi etico-sociali di estrema rilevanza (p. 197), sui quali peraltro il legislatore nazionale sovente evita di pronunciarsi. Risulta pertanto condivisibile la tesi secondo cui l'apertura, più o meno decisa, da parte della Corte vada letta dentro un circuito in cui libertà e diritti circolano fra più giurisdizioni; l'accesso "interno" non è più solo questione nazionale, bensì incide sui rapporti fra livelli di tutela, sul dialogo tra corti e sulla coerenza delle decisioni. Di conseguenza, un giudice nazionale delle leggi del tutto chiuso agli apporti di soggetti esterni rischiava non solo di apparire meno responsivo alle istanze provenienti dalla società civile, ma anche di perdere di rilievo nel rapporto tra Corti rispetto a

Strasburgo, mancando dunque la possibilità di dire “la prima parola” in molti casi.

6. Giungendo alle considerazioni conclusive, l’apertura del 2020 agli *amici curiae* appare un passo importante, ma non definitivo; secondo l’Autrice, le potenzialità ancora inespresse o non pienamente sfruttate di tale istituto sono assai rilevanti. Tra di esse, si possono citare una maggiore legittimazione della Corte di fronte all’opinione pubblica, una migliore comprensione del contesto sociale all’interno del quale si collocano le pronunce, un maggior confronto della giurisprudenza costituzionale con gli standard europei, e, più in generale, un’attuazione della vocazione pluralistica e sociale della Carta sancita dall’art. 2 (pp. 205-206). Dall’altra parte, non è priva di fondamento la tesi secondo cui, nella vigenza della disciplina attuale, è più significativo il pericolo di una scarsa effettività dello strumento, confinato “sul piano dei proclami” (p. 207), più che di trasformazione della Corte in un “foro delle opinioni”, dal momento che, almeno per il momento, il ruolo degli *amici curiae* nel delineare il contenuto delle decisioni, soprattutto con riferimento al *Considerato in diritto*, sembra ancora assai limitato<sup>30</sup>.

Sotto un altro profilo, Battaglia mette in evidenza la necessità di una maggior apertura della Corte agli *amici curiae* nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti, in funzione del ruolo da essi già svolto nella costruzione del parametro interposto presso la Corte di Strasburgo (p. 208), tanto da suggerire una rivalutazione dello spazio di intervento per opinioni di soggetti di diritto straniero. Un tema solo accennato riguarda il confronto con la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che tuttavia mantiene una posizione di rigida chiusura nei confronti degli *amici curiae*, ammettendo la presenza di terzi solo nella giurisdizione contenziosa per intervenienti privilegiati in modo adesivo dipendente, ma escludendoli dalla procedura di rinvio pregiudiziale, sede principale del rapporto tra giudici nazionali e corte eurounitaria. Sotto questo profilo, considerato anche il ruolo centrale ricoperto dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo anche in materie di grande rilevanza sociale soprattutto a seguito dell’entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, sarebbe interessante un futuro approfondimento *de iure condendo*.

In linea generale, l’opera di Giulia Battaglia effettua una completa e preziosa ricostruzione del ruolo degli *amici curiae* nelle regole processuali della Corte Costituzionale, consentendo di collocare l’intervento del 2020 in un quadro dottrinale e giurisprudenziale ben delineato e di cogliere le ragioni alla base di

---

<sup>30</sup> Per un’analisi empirica dal punto di vista quantitativo di questa dinamica si veda G. CUOMO, O. DI CAPUA, *L’impatto degli amici curiae sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 870-871.

passi in avanti e resistenze. In parallelo, non si limita a dare conto dell'ancora embrionale e scarsamente applicata disciplina vigente, ma apre numerose prospettive di riflessione e di elaborazione in vista di futuri interventi: restano aperti i temi di come selezionare efficacemente e trasparentemente i contributi degli *amici curiae* in caso di loro sistematica citazione nelle pronunce, ai fini di evitarne un utilizzo strategico o sbilanciato, potenzialmente idoneo a dimidiare le garanzie di indipendenza e terzietà della Corte. Anche a livello di soggetti abilitati, dalla ricostruzione emerge chiara l'esigenza di evitare di aprire troppo il novero degli ammessi a enti con finalità di lucro o a partiti e gruppi parlamentari, che potrebbero far oscillare in modo troppo netto il "pendolo della Corte" verso l'agone eminentemente politico. La prudenza della Consulta, evidenziata dall'adozione del "doppio binario" e da un'apertura ragionata del contraddittorio, appare dunque giustificata, sebbene ciò non debba rappresentare un freno eccessivo ad un più ampio sviluppo dell'istituto dell'*amicus curiae* ai fini di una più compiuta rappresentazione di fronte al giudice delle leggi degli interessi collettivi e diffusi.

Uno dei punti di maggiore originalità è senza dubbio rappresentato dall'accurata analisi dell'impatto del dialogo tra Corti sull'apertura agli *amici curiae* in un contesto di tutela multilivello dei diritti: la ricostruzione effettuata dall'Autrice permette di cogliere l'originario influsso dei modelli anglosassoni sul tema, al di là delle differenze tra ordinamenti di *civil law* e di *common law*, e sottolinea la rilevanza del ruolo della Corte di Strasburgo dal punto di vista tanto delle regole processuali quanto della giurisprudenza.

Ci si può dunque chiedere se la disciplina attuale degli *amici curiae* sia sufficiente e idonea a garantire un qualificato apporto da parte dei soggetti ammessi: ad oggi, si tratta ancora di un istituto in fase abbastanza embrionale, che risente molto nella sua applicazione concreta delle posizioni dei singoli giudici sull'utilità e sull'opportunità del ricorso a tali ausili. In secondo luogo, non è chiaro quali garanzie vi siano che l'intervento degli *amici curiae*, così come degli esperti, non finisca per risolversi in un mero adempimento di natura formale, come sovente avviene con le audizioni informali che si svolgono di fronte alla Camera e al Senato<sup>31</sup>. Analogamente, sarebbe riduttivo pensare che la Consulta non consideri in modo adeguato gli interessi in causa, se non adeguatamente rappresentati da soggetti esterni: la funzione di arricchimento del patrimonio conoscitivo della Corte può essere senza dubbio rilevante, ma le argomentazioni avanzate potrebbero sovente dare priorità a valutazioni di natura politica o etica rispetto a quelle di stampo giuridico.

---

<sup>31</sup> Sul punto, *amplius*, G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, p. 76 ss.

Inoltre, una recentissima modifica delle Norme integrative, contenuta nella delibera del Collegio del 12 marzo 2026 ed entrata in vigore l'8 maggio, ha ampliato il novero dei soggetti legittimati a partecipare come terzi ai giudizi di fronte alla Corte, ammettendo l'intervento anche di soggetti che ricoprano le vesti di parti in giudizi differenti, purché in tali procedimenti debba essere applicata la medesima legge già oggetto di una questione pendente dinnanzi alla Consulta e sia stata sollevata un'eccezione di illegittimità costituzionale<sup>32</sup>. La tendenza di progressiva apertura della Corte sembra starsi consolidando, ampliando i margini, seppur con una certa prudenza, anche all'intervento dei terzi; tuttavia, il rendimento di tale riforma dovrà essere valutato sul medio-lungo periodo, anche in considerazione del consolidamento dello strumento dell'*amicus curiae*.

In conclusione, richiamando Carlo Mezzanotte, non ci si può esimere dall'interrogarsi su come l'intervento degli *amici curiae* incida su "Corte costituzionale e legittimazione politica"<sup>33</sup>: non si tratta di una questione meramente processuale, ma di uno strumento che da una parte permette di aprire il giudice delle leggi "all'ascolto della società civile", come si legge nel titolo del comunicato stampa dell'8 gennaio 2020, e conseguentemente aumentarne il riconoscimento del ruolo all'interno dell'ordinamento, sebbene con tutti i *caveat* già menzionati. L'opera di Giulia Battaglia consente certo di sistematizzare in modo efficace i vari profili caratterizzanti questa dinamica, ponendo le basi per un'elaborazione sempre più ampia e compiuta sul tema.

---

<sup>32</sup> Il testo della delibera è disponibile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/04/23/26A01959/sg>.

<sup>33</sup> C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia Veneziana, Roma, 2024.