

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

MARINA CALAMO SPECCHIA

**L'INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO NEL
PROCESSO COSTITUZIONALE:
L'INTERVENTO DI TERZO E L'*AMICUS CURIAE* IN
PROSPETTIVA COMPARATA TRA DIRITTO
AMMINISTRATIVO E DIRITTO COSTITUZIONALE**

16 MARZO 2020



Marina Calamo Specchia
**L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale:
l'intervento di terzo e l'*amicus curiae* in prospettiva comparata tra diritto
amministrativo e diritto costituzionale**

SOMMARIO: 1. Il carattere giurisdizionale delle Corti costituzionali: originarietà o conquista sul campo? – 2. Legittimazione ad agire e legittimazione ad intervenire a difesa di interessi adespoti ed esponenziali. – La prospettiva italiana ... – 3. ... e quella francese. – 4. L'integrazione del contraddittorio nel giudizio di costituzionalità.

1. Il carattere giurisdizionale delle Corti costituzionali: originarietà o conquista sul campo?

Da più di cinquant'anni la comparazione giuspubblicistica in tema di riflessione sui sistemi di giustizia costituzionale si è ampiamente concentrata sull'elaborazione di una modellistica ancorata al profilo processuale: modalità di accesso e tipologia di pronunce hanno costituito il terreno di confronto principale, lasciando tuttavia sullo sfondo la questione dell'integrazione del contraddittorio, legata ad una configurazione del controllo di costituzionalità lontana dalla dimensione più autenticamente processuale.

Il tempo tuttavia segna il passo e, all'occhio dello studioso, non può che rivelarsi in tutta la sua problematicità la prepotente evoluzione semantica che la nozione di giustizia costituzionale ha subito e che ha reso evidente la difficoltà a considerare oggi esaurienti classificazioni che si riferiscono a contesti storicamente dati.

Il concetto di "giustizia costituzionale" si è, infatti, esteso comprendendo, a pari titolo rispetto al controllo di costituzionalità delle leggi, funzioni di controllo diverse e non meno rilevanti, quali i controlli in materia elettorale o in materia di conflitti di competenza (tra poteri/organi e tra livelli territoriali di governo) e rendendo gli elementi identificativi delle classificazioni tradizionali, per ciò stesso, insufficienti perché parziali in quanto *modellati* sul giudizio di costituzionalità delle leggi.

La questione si intreccia con la qualificazione delle Corti costituzionali, ossia se le stesse possano essere considerate vere e proprie *giurisdizioni* o se alle medesime debba essere riservato lo *status* di organo costituzionale: un'indicazione sintomatica in tal senso è offerta dalla posizione riservata alle Corti costituzionali nei testi costituzionali, i quali a volte qualificano essi stessi le corti costituzionali come organi giurisdizionali (art. 92 GG; art. III Cost. USA), mentre più spesso, seguendo le orme di Kelsen, le collocano al di fuori del potere giudiziario come organi *costituzionali* dotati di competenze esclusive (art. 134 Cost. italiana; art. 161 Cost. spagnola; art. 61 e 61-1 Cost. francese; art. 142 Cost. belga; artt. 137 ss. Cost. austriaca).

La *querelle* non è di poco conto, come a volte da taluni è stato sottolineato¹, in quanto strettamente connessa alla "quota" di legittimazione che le Corti devono avere in virtù del potere – alle stesse costituzionalmente riconosciuto – di giudicare l'operato di altri organi costituzionali, che si traduce nel "grado" di autorità delle decisioni costituzionali.

Non va infatti sottovalutato che la *quaestio* della natura giurisdizionale delle corti costituzionali investe anche il versante dell'estensione al processo costituzionale delle garanzie processuali comuni del principio di imparzialità e indipendenza dell'organo giudicante collegate alle condizioni personali del giudice (astensione e ricsuzione): la delicatezza di tale problematica, oggetto di riflessione da parte della dottrina costituzionalistica italiana in occasione della modifica da parte della Corte costituzionale delle Norme integrative con la delibera del 7 ottobre 2008, è di tutta evidenza e interessa il profilo dell'indipendenza "interna" del collegio giudicante sul versante della capacità di

¹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2006, 53 ss.

decisione neutrale (leggi: imparzialità del giudice costituzionale, art. 111, comma 2, Cost. it.), e non solo il profilo “esterno” dell’indipendenza, ossia quello volto a scongiurare le interferenze del potere politico.

La problematica si rivela interessante anche sotto il profilo della funzionalità del collegio: poiché la composizione delle corti costituzionali è fissa, la ricusazione di un giudice, in assenza di meccanismi di compensazione (ad es. l’abbassamento del quorum strutturale fissato per le deliberazioni), finirebbe con l’incidere direttamente sulla concreta possibilità di esercizio della funzione costituzionale; analoga questione si pone con riferimento ai ritardi che caratterizzano la sostituzione dei giudici costituzionali il cui mandato è in scadenza². Del resto, alcuni sistemi di giustizia costituzionale prevedono espressamente l’istituto della ricusazione nel processo costituzionale, nella specie quello belga, tedesco e spagnolo.

La stessa questione si pone altresì oggi per quel che concerne la previsione o l’eventuale trasposizione di istituti processuali volti a garantire il contraddittorio nel procedimento/processo costituzionale: in particolare, a seguito della recente modifica delle Norme Integrative avvenuta con la delibera della nostra Corte costituzionale in data 8 gennaio 2020 è stata ammessa la possibilità di intervento del terzo portatore di interessi collettivi, e che si pone in un’ottica di superamento di quelle remore interpretative che rendevano il procedimento davanti alla Corte costituzionale un processo *sui generis* che faceva eccezione all’applicazione delle regole di diritto comune.

Sotto il profilo della natura giurisdizionale è interessante il percorso, per certi versi opposto, che in una sorta di auto-legittimazione hanno seguito, da un lato, il Tribunale costituzionale federale tedesco e, dall’altro, il Consiglio costituzionale francese, il Tribunale costituzionale spagnolo e la Corte costituzionale italiana.

Nel celebre *Status-Denkschrift* del 27 giugno 1952, il Tribunale costituzionale federale tedesco, sebbene la Costituzione lo qualificasse espressamente come organo giurisdizionale, si è auto-qualificato come organo costituzionale (*Verfassungsorgan*), affermando la propria identità di pari rango rispetto agli altri soggetti costituzionali la cui attività è chiamato a sindacare: si è trattato di affermare la propria legittimazione a decidere casi *politici* di natura costituzionale e di dare ai propri poteri un fondamento giuridico di cui la Corte si riteneva destinataria e *dominus*.

Il *Conseil constitutionnel* perviene al medesimo risultato ma per vie diverse.

La Costituzione della V Repubblica istituisce il *Conseil constitutionnel* come *pouvoir public de la République* e lo situa al di fuori del potere giudiziario.

Nulla quaestio, dunque, in ordine alla negazione del suo carattere giurisdizionale. Anzi, la soluzione negativa poteva evincersi anche dalla circostanza che la Costituzione ha qualificato i suoi componenti come “*membres*” e non come “*juges*”: il *tournant jurisprudentiel* è, com’è noto, costituito dalla storica decisione n. 44 del 16 luglio 1971, nella quale il Consiglio costituzionale non solo estende il parametro costituzionale attraverso la creazione del *bloc de constitutionnalité* – sono queste vicende troppo note e sulle quali in tale sede non ci si sofferma – ma anche consacra il diritto costituzionale come “*droit pourvu de sanctions*”³ al pari delle altre branche del diritto, sanzioni che spetta al Consiglio costituzionale comminare in quanto “giudice naturale” esclusivo del contenzioso costituzionale.

La grande trasformazione che ha interessato il Consiglio costituzionale agli inizi degli anni settanta ha offerto, dunque, l’occasione di un mutamento concettuale del diritto costituzionale francese rispetto alla tradizionale visione sistematica, per cui il diritto costituzionale giurisprudenziale è divenuto l’oggetto ordinario di analisi del costituzionalista.

² A. RAUTI, *Riflessioni in tema di imparzialità dei giudici costituzionali*, all’indirizzo telematico dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti (https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/giustizia_costituzionale/index.html); E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla corte costituzionale*, in *Dir. Soc.*, 1/2009, 113 ss.

³ D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Paris, 1995, 13 s.

Anche il Tribunale costituzionale spagnolo, come ribadito nell'ormai celebre *auto* n. 26/2007 del 5 febbraio 2007, richiamandosi alla *declaracion* n. 1/2004 relativa alla legittimazione di tale organo a sollevare la pregiudiziale comunitaria, si è qualificato organo giurisdizionale: il riconoscimento di tale natura è diretto all'estensione al processo di costituzionalità dell'istituto della ricusazione dei giudici, che sarà esercitato dall'Adunanza plenaria del Tribunale costituzionale con la decisione del 5 febbraio 2007 nei confronti del giudice prof. P. Pérez Tremps nell'ambito del contenzioso sullo Statuto della Catalogna.

Con un percorso non dissimile anche la Corte costituzionale italiana, che è stata *ab origine* concepita dal costituente come il supremo organo di garanzia costituzionale dotato di competenze specifiche e composto non da giudici di carriera ma da giudici designati secondo un sistema di selezione misto, in parte per nomina e in parte per elezione, nella nota ordinanza n. 103 del 2008 ha ceduto all'esigenza di riconoscersi natura giurisdizionale, sebbene *sui generis*, auto-qualificandosi giurisdizione competente in unica istanza e nei limiti del giudizio in via principale a promuovere la pregiudiziale comunitaria.

Occorre, pertanto, chiarire la natura del contenzioso costituzionale, considerato che l'oggetto essenziale del diritto costituzionale e in misura non meno rilevante delle altre branche del diritto, secondo la nota teoria di Louis Favoreu, è ormai la risultante degli apporti della giurisprudenza delle Corti costituzionali.

La prima caratteristica della giustizia costituzionale è l'esclusività della competenza e la seconda, tipica dei sistemi europeo-continentali, è che si tratta

(1) di una competenza esercitata

(2) da un organo indipendente dal potere giudiziario, al quale quest'ultimo è collegato da eventuali momenti di cooperazione procedurale, e

(3) la cui legittimazione nell'ordinamento costituzionale discende in misura determinante dalla sua composizione.

È possibile rintracciare una linea di continuità tra questi elementi identificativi e la modellistica elaborata dalla più autorevole dottrina?

La tradizionale classificazione della giustizia costituzionale elaborata a partire dai modelli americano o diffuso e austriaco o accentrato risale a Piero Calamandrei⁴ (ed è stata successivamente ripresa e approfondita da Mauro Cappelletti⁵): il primo modello, nel rispetto della tradizione giusnaturalistica, trasfusa nella Costituzione del 1787 (concepita per questo come *higher/fundamental law*), dell'esistenza di diritti inviolabili e intangibili dalla legge ordinaria, affida a qualunque giudice di ogni ordine e grado la competenza a dichiarare in via incidentale, ossia nel corso di un giudizio, l'incostituzionalità di una norma di legge; il modello accentrato (*Verfassungsgerichtbarkeit*), al contrario – fondato sulla tradizione giuspositivistica del *Rechtsstaat* e concepito come una estensione agli atti legislativi del controllo di legalità previsto per gli atti amministrativi, con la conseguenza che la Costituzione prevale sulle leggi ordinarie perché è collocata a un gradino superiore della gerarchia delle fonti, secondo la concezione kelseniana e della scuola di Vienna, e non perché portatrice di valori che informano il sistema costituzionale nel suo complesso (anche se in tal senso evolverà il concetto di costituzione nel secondo dopoguerra) – demanda a un organo appositamente costituito (*Verfassungsgerichtshof*) la competenza a decidere sui ricorsi proposti da soggetti giuridici dotati di espressa legittimazione ad agire. Quanto agli effetti delle pronunce, nel sindacato diffuso di costituzionalità la pronuncia del giudice che ha valore dichiarativo, in virtù del principio dello *stare decisis*, contribuisce alla formazione del *common law* al pari delle altre pronunce giurisdizionali, nel sindacato accentrato la pronuncia di incostituzionalità ha efficacia *erga omnes* e valore costitutivo di annullamento, provocando un vuoto normativo che spetta al legislatore colmare.

⁴ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950.

⁵ M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1976 (1968).

I due modelli, com'è noto, hanno subito una potente forza di attrazione quando, sotto il profilo modale, si realizza un avvicinamento del sistema misto vigente in Austria (successivamente alle riforme costituzionali del 1929 e del 1975), Italia, Germania e Spagna alla *judicial review*: Esso unisce l'iniziativa di tipo diffuso del modello americano alla concentrazione in un unico organo della funzione di decisione, tipica del modello accentrato, e si fonda sul rapporto di pregiudizialità tra il giudizio di costituzionalità e il giudizio (civile, penale o amministrativo) nell'ambito del quale prende vita la questione della conformità costituzionale della legge: la decisione di incostituzionalità ha effetti *erga omnes* (come in Austria) e valore di una dichiarazione di nullità produttiva di effetti *pro praeterito* (come negli Stati Uniti), secondo la nota lezione cappellettiana⁶.

La questione dell'identificazione e qualificazione di un diritto processuale costituzionale è stata avvertita anche dalla dottrina italiana e straniera soprattutto con riferimento all'estensione al processo costituzionali di regole e istituti giuridici del processo comune (principio del contraddittorio, astensione e ricasazione del giudice costituzionale). Occorre tuttavia precisare che il riferimento a un diritto processuale costituzionale contiene una certa dose di ambiguità: innanzitutto perché il processo costituzionale non esaurisce la materia "giustizia costituzionale" che si compone di elementi non solo processualistici ma anche di carattere sostanziale stante l'intima connessione tra la teoria della giustizia costituzionale e la teoria della Costituzione e le connessioni con il diritto sovranazionale (sotto il profilo contenutistico si distinguono la giurisdizione costituzionale delle libertà, la giurisdizione costituzionale organica e la giurisdizione costituzionale transnazionale); in secondo luogo per la peculiarità e specificità dei procedimenti attraverso i quali si adiscono le Corti costituzionali, ciascuno dei quali ha una propria specifica autonomia e finalità, e la loro difficoltà di una *reductio ad unum*, tant'è che sarebbe più opportuno parlare di "processi costituzionali", infine per l'atipicità delle decisioni adottate e per la peculiarità dei loro effetti (*erga omnes*) che allontanano questo tipo di processo dai processi comuni⁷.

In questo contesto multiforme e sfaccettato si inerisce la questione dell'integrazione del contraddittorio:

2. Legittimazione ad agire e legittimazione ad intervenire a difesa di interessi adespoti ed esponenziali. La prospettiva italiana ...

La riflessività delle vicende giudiziarie, il fatto che le stesse "si riflettano" sulla società civile ha spinto da tempo la giurisprudenza italiana (soprattutto amministrativa, ma anche civile e contabile⁸)

⁶ M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità*, cit., 110. Per orientare il lettore nell'ambito della copiosa letteratura sul tema si segnalano, tra i tanti: A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, 521 ss., ora anche in L. PEGORARO, A. REPOSO, M. GOBBO (a cura di), *Lecture introduttive al diritto pubblico comparato*, Cedam, Padova, 1998, 233-242; A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1981, 7 ss.; di M. CAPPELLETTI, oltre al *Il controllo giudiziario di costituzionalità*, cit., si veda anche *Nécessité et légitimité*, in F. FAVOREU (a cura di), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Economica, Paris, 1982, 461 ss.; infine si veda l'ormai classico studio di L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 2007 e gli accurati riferimenti bibliografici contenuti nella apparato di note dell'introduzione.

⁷ E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008; A. RUGGERI, *Alla ricerca dell'identità del "diritto processuale costituzionale"*, nei Paper del [Forum di Quaderni Costituzionali](#); L. MEZZETTI, F. Mac-Gregor (a cura di), *Diritto processuale costituzionale*, Padova, Cedam, 2010

⁸ Sulla questione ha preso posizione la Corte di Cassazione agli inizi degli anni Settanta con due decisioni: nella prima del 20 dicembre 1972 n. 3626 (S.U. civ.), ha stabilito che «una pretesa alla legittimità dell'atto non può essere riconosciuta a tutti i cittadini e che, invece, va attribuita soltanto a coloro che si trovano in una posizione differenziata nei confronti della collettività, da taluno definita posizione legittimante. Ma, poiché tale disposizione si individui, è sufficiente e necessario che il singolo si trovi in una situazione sulla quale quella specifica attività amministrativa generi

a prendere posizione sulla configurabilità di un diritto delle associazioni di promuovere azioni (*legitimatō ad causam*) ed intervenire a vario titolo in giudizio a tutela degli interessi che rappresentano.

La promozione della posizione processuale delle associazioni non riconosciute, in ordine alla sussistenza dei requisiti della legittimazione a ricorrere (interesse ad agire ed interesse legittimo), contro provvedimenti amministrativi, è strettamente connessa alla vicenda della identificazione della categoria degli interessi diffusi ed alla progressiva soggettivizzazione degli stessi mediante l'imputabilità a soggetti giuridici determinati, in relazione alla quale le decisioni giurisprudenziali si intrecciano con le riflessioni della dottrina a partire dalla fine degli anni Settanta: difatti entrambe sono state a lungo divise sulla qualificazione degli interessi diffusi come categoria autonoma rispetto a quella degli interessi collettivi⁹, pervenendo all'individuazione di due indici di esponenzialità dell'interesse diffuso, il collegamento stabile con una data area territoriale e il collegamento con le finalità statutarie dell'associazione.

La posizione della giurisprudenza amministrativa, che per esigenze di economia della trattazione limiteremo a quella degli esordi, è stata fortemente ambigua in relazione all'individuazione dell'indice della territorialità dell'interesse come criterio generale potenzialmente applicabile a tutte le ipotesi in cui sia in discussione una lesione del bene ambiente¹⁰: dopo aver operato un distinguo all'interno della categoria degli interessi diffusi tra interessi genericamente appartenenti alla collettività e dunque privi del requisito della riferibilità ad un soggetto determinato, da cui discende il carattere della legittimità e tutelabilità in sede giurisdizionale, ed interessi che si riferiscono ad una collettività unitariamente considerata ed insediata stabilmente in un dato ambiente naturale, discendendo da ciò «*la possibilità di costituirsi e di acquistare rilevanza giuridica dell'interesse al godimento dei valori espressi dall'ambiente*», di modo che in talune manifestazioni gli interessi in esame, pur conservando il carattere della «*generale riferibilità*», risultano simultaneamente e

delle conseguenze. Non occorre, dunque, per la configurabilità di tale posizione, che già si siano verificati un danno patrimoniale o una menomazione della personalità».

Nella seconda la Suprema Corte tenta di dare una definizione di interesse diffuso e di configurare delle forme di tutela: in relazione al primo punto, «*sono interessi diffusi quegli interessi che per inidoneità dell'oggetto – a causa della sua natura e del carattere della normativa – ad essere considerato nell'ambito esclusivamente individuale, sono riferibili non al soggetto come individuo, ma come membro di una collettività più o meno ampia, coincidente al limite con la generalità dei cittadini*» per cui si giunge ad un capovolgimento del problema «*non assunzione di un nuovo e più ampio criterio discriminante della giurisdizione amministrativa, ma, partendo dall'interesse legittimo nella sua accezione tradizionale, individuazione eventuale nel portatore dell'interesse diffuso di una posizione differenziata che renda l'interesse legittimo*» (Cass., 8 maggio 1978 n. 2207). Mentre la Corte di Cassazione si muove nell'ottica dell'individuazione e specificazione dell'interesse diffuso in relazione al soggetto titolare, conferendogli in tal modo una base di legittimità, la Corte dei Conti ha affermato in via diretta la tutelabilità degli interessi diffusi, a prescindere dalla loro configurazione quali situazioni giuridiche soggettive e definendosi «*giudice naturale degli interessi diffusi della collettività*», di cui è portatore lo Stato, in quanto il danno ambientale costituisce lesione di interessi diffusi della collettività nazionale, in qualità di fruitore dell'ambiente medesimo (Corte conti, sez. I, 15 maggio 1973 n. 39; Corte conti, sez. I, 20 dicembre 1975 n. 108; Corte conti, sez. I, 8 ottobre 1979 n. 61; Corte conti, sez. I, 16 dicembre 1980 n. 115; Corte conti, sez. I, 22 gennaio 1982 n. 10).

⁹ Tema tipico della riflessione giuridica degli anni '80 in merito al quale la dottrina si è spesso soffermata sulla individuazione di confini ermeneutici, per la verità spesso labili, tra interessi adespoti, interessi diffusi ed interessi collettivi, i primi, secondo alcuni, irrilevanti per il diritto in quanto irriducibili ad un titolare (M. BESSONE, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione giuridica del mercato*, in *Giur. it.*, 1986, IV, 299 ss.), i secondi ascrivibili ai rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione., talvolta mediato dall'intervento di aggregazioni sociali costituite a loro tutela, ed i terzi necessariamente imputabili ai gruppi portatori degli stessi in quanto interessi di categoria (R. FEDERICI, *Gli interessi diffusi*, Cedam, Padova, 1984, 150 ss.; V. DENTI, *Interessi diffusi*, in *Noviss. Dig. It. (App., IV)*, UTET, Torino, 1983, 307; N. TROCKER, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, 2; E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi ed interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 992; in senso critico, B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi (Problemi di tutela)*, in *Dir. e società.*, 1982, 166 ss.; ID., *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, 35 ss.).

¹⁰ Cons. Stato, Ad. Plen. 19 ottobre 1979 n. 24, in *Foro it.*, 1980, III, 1 ss., con osservazione di A. ROMANO.

soggettivamente riferibili «a tutti o parte dei componenti di una data collettività, individualmente considerati, riguardo al medesimo bene», il giudice amministrativo esclude che si possa negare pregiudizialmente «la configurazione di interessi legittimi facenti capo a forme di aggregazione sociale» tanto più che la detta simultanea riferibilità dell'interesse diffuso alla collettività agevola i fenomeni di aggregazione.

Diversa è la posizione del giudice amministrativo in ordine alla rilevanza della previsione statutaria della difesa di interessi diffusi (ambiente, tutela dei consumatori), in relazione alla quale il fine statutario non è idoneo di per sé a garantire l'effettiva esponenzialità dell'interesse, ritenendosi prevalente il criterio della localizzazione dello stesso in un determinato ambiente territoriale¹¹. Se, dunque, da sola, la finalità statutaria non dà conto, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, della soggettività dell'interesse, di contro la sussistenza di entrambi i presupposti (territorialità e scopo sociale), costituiscono indici rilevatori dell'esponenzialità dell'ente in relazione all'interesse diffuso: infatti, la celebre decisione del Consiglio di Stato, cui ci si richiama, non prende posizione precisa sul punto, limitandosi ad escludere la legittimazione a ricorrere dell'associazione Italia Nostra in quanto il riconoscimento governativo non è «condizione sufficiente» per ritenere sussistente lo «stabile e non effimero» legame territoriale, lasciando intendere un orientamento del giudice amministrativo nel senso di riconoscere la legittimazione a ricorrere a quelle associazioni (anche se prive della personalità giuridica) che operano nell'ambito territoriale di residenza dei soggetti che si assumono lesi in quegli interessi, indipendentemente dal grado di organizzazione dell'ente considerato¹².

La vicenda del riconoscimento in capo ad enti di fatto della legittimazione ad agire in giudizio non va confusa con la questione delle *class actions*¹³, istituto tipico dell'esperienza giuridica di *common law*, nelle quali l'interesse dedotto in giudizio deve essere comune ai membri della *class* e dunque rapportabile alla categoria dell'interesse collettivo, per la quale rileva la riferibilità dell'interesse ai singoli individui, uniti da un comune *status*, ed il grado di rappresentatività dello stesso da parte dell'ente associativo, desumibile in vari modi (generalizzazione dell'iscrizione, come per gli ordini professionali, o mediante norme di legge, come per i sindacati)¹⁴.

Differente è l'atteggiamento della dottrina e della giurisprudenza in ordine alla legittimazione all'intervento in giudizio delle associazioni di fatto: qui assume rilievo la finalità statutaria dell'ente che, se non comporta la differenziazione giuridica del soggetto collettivo, di certo gli vale la qualità

¹¹ Cons. Stato, Ad. plen. n. 24 del 1979, cit.

¹² Sul punto v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi...*, cit., 247. Il Consiglio di Stato nella decisione n. 24 del 1979 ha mutato orientamento rispetto alla precedente decisione n. 253 del 1973 il cui iter decisionale era stato il seguente: a) riconosceva a Italia Nostra la natura di «associazione di privati che si sono costituiti in gruppo organizzato allo scopo di concorrere alla tutela del patrimonio storico, artistico e naturale, ...per il perseguimento di un fine che corrisponde a un interesse per sua natura pubblico e generale»; b) «la determinazione di perseguire un tale fine non è rimasta un atto meramente soggettivo, perché ha ricevuto il crisma del riconoscimento governativo: nello statuto vi è, per giunta, un riferimento specifico alla tutela legale del patrimonio artistico e naturale»; c) «queste circostanze pongono Italia Nostra in posizione differenziata rispetto al comune cittadino il quale non può vantare alcun titolo fuori dell'appartenenza alla comunità nazionale, ad agire per la tutela di un interesse pubblico diffuso»; d) «non si può ritenere che la natura privata dell'ente costituisca ostacolo alla legittimazione, giacché la facoltà di richiedere il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti della p.a. rientra nell'ambito dell'autonomia privata»; e) «pertanto si ritiene che l'associazione ricorrente sia legittimata a proporre il ricorso» (B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli indirizzi giurisprudenziali in materia di interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1981, 155 ss.).

¹³ Viene definita *class action* quell'azione attivata da un gruppo sociale avente le seguenti caratteristiche: «1- the class is so numerous that joinder of all members is impracticable; 2- there are questions of law or fact common to the class; 3- the claims or defences of the representatives parties are typical of the claims or defences of the class; 4- the representatives parties will fairly and adequately protect the interest of the class» per cui è una *class action* l'azione con la quale «one or more members of a class may sue either for themselves or for themselves and other members of class» (*Black's Law Dictionary*, St. Paul Minnesota, Revised 4th ed, 1968, 315); v. anche A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, II ed., 1998, 48 ss.).

¹⁴ In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi*, cit., 223-228.

di centro di imputazione di interessi. Sussistendo la detta ipotesi, costituisce un dato acquisito dalla giurisprudenza che anche gli enti non riconosciuti, purché costituiti per la salvaguardia di beni di interesse generale, siano legittimati ad intervenire in un giudizio pendente: si pensi alle associazioni che promuovono lo sviluppo economico-turistico di una zona balneare, legittimate ad intervenire *ad adiuvandum* in un giudizio per l'annullamento di atti che dispongono la realizzazione di opere pubbliche a danno della spiaggia¹⁵.

La *vexata quaestio* della legittimazione processuale, sia nella forma della *legitimatio ad causam* che in quella della legittimazione all'intervento, delle associazioni non riconosciute, con riferimento ai criteri di ammissibilità elaborati dal giudice amministrativo in relazione alle associazioni ecologiste, è stata definitivamente superata dal legislatore mediante due espedienti: l'adozione di misure normative *ad hoc* per le associazioni ecologiste e dei consumatori, e la predisposizione di clausole legislative generali, da cui si evince la titolarità del diritto di azione processuale in capo agli enti di fatto.

Con riferimento alle associazioni dei consumatori, prima della legge 30 luglio 1998 n. 281 non esisteva, a differenza delle associazioni ambientaliste, una disciplina organica della materia, ma le misure legislative di carattere speciale venivano desunte, di volta in volta, dalla normativa diretta a colpire specifiche situazioni da cui può derivare un danno all'utente. La legittimazione processuale delle associazioni in discorso si rinveniva, pertanto, in tre distinti corpi di disposizioni: in primo luogo la legge 7 agosto 1986 n. 282, sulla repressione delle sofisticazioni alimentari, che aveva previsto una generale legittimazione delle associazioni di utenti nell'ipotesi di violazione della legge, poi abrogata dalla novella del codice di procedura penale¹⁶, il quale all'art. 212 delle disposizioni di attuazione testualmente esclude l'ammissibilità della costituzione di parte civile sulla base di leggi e decreti non contemplati dal codice; in secondo luogo la l. 28 dicembre 1993, recante misure a protezione dell'ozono stratosferico e dell'ambiente, legittimava l'azione delle associazioni di consumatori e di protezione ambientale tesa a sequestrare e distruggere i beni prodotti in violazione della normativa ed a richiedere il risarcimento dei danni alle imprese colpevoli; infine la direttiva comunitaria del 5 aprile 1993 n. 13, relativa alle clausole abusive nei contratti, il cui art. 7 autorizzava le organizzazioni nazionali degli utenti a sottoporre a verifica giurisdizionale ed amministrative le clausole sospettate di illegittimità al fine di ottenerne lo stralcio¹⁷. La legge 30 luglio 1998 n. 281¹⁸ introduceva una organica e unitaria disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: la legge in primo luogo si pone come obiettivo fondamentale la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti¹⁹, sia

¹⁵ T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 29 aprile 1982 n. 224. Anche l'associazione Italia Nostra si è vista riconoscere la legittimazione ad intervenire in giudizio da Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 1980 n. 114. In senso adesivo A. M. ANGIULI, *La tutela degli interessi superindividuali nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. e Soc.*, 1983; S. VIGORITI, *Legittimazione ad agire ed intervento nelle azioni collettive: proposte per una discussione*, in *Giust. civ.*, 1982, II, 421.

¹⁶ D.p.r. 22 settembre 1988 n. 447, in *G.U.*, n. 250 del 24 ottobre 1988, *Suppl. ord.* n. 92, con avvisi di rettifica in *GG.UU.* n. 291 del 13 dicembre 1988, n. 293 del 15 dicembre 1988 e n. 304 del 29 dicembre 1988.

¹⁷ G. NAPOLITANO, *Le associazioni private*, cit., 605-607; G. ALPA, *Le clausole abusive nei contratti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1993, 642 ss.; G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi collettivi con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, 799 ss.

¹⁸ *G.U.* n. 189 del 14 agosto 1998.

¹⁹ La legge n. 281 riconosceva all'art. 1 i seguenti diritti «fondamentali»: diritto alla tutela della salute; diritto alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; diritto ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; diritto all'educazione al consumo; diritto alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi; diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori e utenti; diritto all'erogazione dei servizi pubblici secondo *standard* di qualità ed efficienza. Perplessità sorgono in ordine alla qualificazione di tali diritti come fondamentali: se per taluni la stretta derivazione da alcuni diritti fondamentali costituzionali non si pone in dubbio (salute, informazione, libertà di associazione), per gli altri entrano in gioco, semmai, principi di carattere organizzativo, come il principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica riferito allo *standard* qualitativo richiesto nell'erogazione di pubblici servizi, nel cui ambito ben possono trovare adeguata tutela situazioni giuridiche del tipo indicato. Resta da considerare il diritto alla «correttezza, trasparenza ed equità dei rapporti contrattuali concernenti beni o servizi»: tale diritto sembra muoversi più nell'ambito dell'autonomia contrattuale privata,

in forma singola che associata²⁰, e di seguito, dopo aver individuato dettagliatamente le situazioni giuridiche soggettive oggetto di protezione, predispone un insieme di garanzie processuali atte a rendere effettiva tale tutela. La grande novità della legge n. 281 si ravvisava nella *legittimatio ad causam* (art. 3) delle associazioni dei consumatori ed utenti, in possesso dei requisiti *ex art. 5²¹*, a tutela degli interessi collettivi che rappresentavano: le azioni consentite erano da un lato l'*actio inhibitoria*, volta a rimuovere gli atti e i comportamenti lesivi delle situazioni giuridiche protette; e dall'altro l'azione riparatoria, sia nella forma della *restitutio in integrum*, ove possibile, che nella forma del risarcimento dei danni; in ogni caso l'associazione può chiedere al giudice competente la pubblicazione della sentenza a spese della parte soccombente. La disciplina della legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori è stata successivamente perfezionata dall'adozione del codice del consumo (decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 e succ. modiff.)²², il cui art. 139, rubricato "legittimazione ad agire", riconosce alle associazioni, inserite nell'elenco del MISE di cui all'art. 137, il diritto ad agire a tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori, decorsi quindici giorni dalla messa in mora dei soggetti ritenuti responsabili, e di accedere alla procedura di conciliazione dinanzi alla Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, competente per territorio, o dinanzi ad altri organismi di composizione stragiudiziale delle controversie, al fine di defatigare la macchina della giustizia civile. E' interessante segnalare che la misura della conciliazione stragiudiziale era già prevista dalla legge n. 281 del 1998, come pure la possibilità di ricorrere in caso di urgenza ai procedimenti cautelari previsti dagli artt. 669 *bis* e ss. c.p.c., costituendo in tal modo la normativa a tutela dei consumatori una sorta di "progetto pilota".

Per quanto concerne le associazioni ambientaliste il quadro normativo è definito nel modo che segue: l'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 ha riconosciuto alle associazioni individuate (ma non riconosciute) sulla base dei requisiti previsti ai sensi dell'art. 13²³ da un lato la facoltà di intervento nelle azioni di danno e di denuncia allo Stato e/o agli enti pubblici territoriali di fatti lesivi di beni ambientali e dall'altro la facoltà di proporre ricorso per l'annullamento di provvedimenti amministrativi illegittimi. L'esclusione in capo alle associazioni ecologiste della legittimazione a proporre azione di risarcimento del danno ambientale prodotto, ha indotto taluni a parlare di «tutela dimezzata», ipotizzando l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 l. 349/1986 per violazione degli artt. 3 e 24 Cost.²⁴: in realtà l'ipotesi di incostituzionalità sarebbe sanata da una duplice previsione, da un lato della facoltà per i suddetti enti di porre in essere l'azione di *restitutio in integrum* dei luoghi

che deve comunque ispirarsi al principio della massima diligenza che le parti devono avere nell'esecuzione del contratto, che nelle categorie del diritto pubblico, ferma restando la sua qualificazione di diritto soggettivo privato, laddove la qualificazione di diritto fondamentale si attaglia meglio alle situazioni giuridiche soggettive pubbliche.

²⁰ Sono considerati, ai fini della legge n. 281, «consumatori e utenti», le persone fisiche che acquistano o impiegano beni e servizi per scopi estranei all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta; e «associazioni dei consumatori e degli utenti», le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti (art. 2). Si ritiene, pertanto di dover escludere tale ente dalla categoria delle ONLUS perché privo dell'imprescindibile requisito dell'esclusiva finalità solidaristica.

²¹ I requisiti indicati dall'art. 5 della legge n. 281, che l'associazione deve possedere per essere iscritta nell'Elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti tenuti presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, si configurano come veri e propri indici di rappresentatività e sono: a) ordinamento interno democratico; elenco degli iscritti con indicazione delle quote di partecipazione; rapporto iscritti popolazione nazionale non inferiore allo 0,5 per mille; rendicontazione annuale; funzionamento dell'associazione da almeno un triennio.

²² Sull'azione a tutela dei consumatori si veda G. BUONOMO, *Dossier del Servizio Studi del Senato sull'A.S. 1950 "Disposizioni in materia di azione di classe"*, Tomo II (dottrina), n. 273/II, gennaio 2016.

²³ L'art. 13 della l. 349/1986 così prevede: «Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'Ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio Nazionale dell'Ambiente».

²⁴ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 584.

danneggiati²⁵, e dall'altro della facoltà di esperire l'*actio inhibitoria* delle attività illecitamente poste in essere, come stabilisce l'art. 18 della *Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement*, sottoscritta dall'Italia a Lugano il 21 e 22 giugno 1993.

La posizione processuale delle associazioni ambientaliste è stata di recente confermata dalla giurisprudenza amministrativa che, nel ribadire la legittimazione processuale delle associazioni che rispondano ai requisiti indicati nell'art. 13 della legge n. 349/1986, ha negato tale qualità a quelle associazioni che difettano del requisito della rappresentatività della collettività di riferimento, non potendosi considerare tale il numero dei cd. "Seguaci virtuali" (*followers*) dovendosi questi considerare dei meri osservatori e come tali inadeguati ad integrare e/o compensare sotto il profilo soggettivo un numero esiguo di persone fisiche affiliate all'associazione di protezione ambientale²⁶.

La posizione processuale degli enti di fatto portatori di interessi diffusi è stata, inoltre, rafforzata dalla clausola legislativa generale contenuta nei noti artt. 6 della l. 142/1990 e 9 della l. 241/1990, che se da un lato codificano un principio di collaborazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione nel perseguimento di interessi pubblici, dall'altro sono particolarmente significativi ai fini dell'indagine in corso, in quanto, introducendo una nozione di procedimento pubblico «allargato», consentono un ampliamento della legittimazione processuale amministrativa nei confronti di soggetti giuridici tradizionalmente estranei al binomio Pubblica Amministrazione/destinatario(i) del provvedimento finale.

Difatti, se l'art.18 in combinato disposto con l'art. 13 della l. 349/86 stabilisce una regola eccezionale che comporta la legittimazione esclusiva delle associazioni individuate dal Ministero dell'Ambiente e nell'ambito della nozione di ambiente fornita dalla legge citata²⁷, la previsione ex art. 9 della l. 241/90 della partecipazione di associazioni portatrici di interessi diffusi al procedimento amministrativo conferisce agli enti partecipanti «una posizione differenziata e legittimante all'impugnazione dei provvedimenti amministrativi»²⁸, indipendentemente dall'individuazione di concreti indici di esponenzialità dei medesimi e al di là delle categorie associative «protette» (associazioni ambientaliste e associazione dei consumatori), stabilendo un principio di «autorizzazione a ricorrere» di carattere generale fondato sul presupposto dell'intervento endoprocedimentale dell'associazione di fatto: il giudice amministrativo si è orientato in questa direzione, affermando secondo un indirizzo giurisprudenziale uniforme la legittimazione del *Codacons*, ente di coordinamento delle associazioni ecologiste e di quelle in difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti, a ricorrere e ad intervenire *ad opponendum* avverso quei provvedimenti amministrativi lesivi degli interessi in cui si sostanziano le proprie finalità istituzionali²⁹.

²⁵ M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela della nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 436.

²⁶ TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 18 febbraio 2019 n. 302, con nota di L. GAVONI, *Legittimazione a ricorrere delle associazioni di protezione ambientale all'epoca di Internet e dei social media*, in [RGA online](#), 2 aprile 2019.

²⁷ Il giudice amministrativo fornisce un'interpretazione restrittiva della legge 349/86, fornendo un criterio di esclusività della legittimazione processuale delle associazioni ecologiste ex art. 13: Cons. Stato, sez. VI, 16 luglio 1990 n. 728, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 90 ss.; T.A.R. Emilia-Romagna (Parma), 19 marzo 1991 n. 72, in *Foro amm.*, 1991, 1527; T.R.G.A. Trentino Alto-Adige (Trento), 10 aprile 1990 n. 162, in *T.A.R.*, I, 1990, 2016; T.A.R. Lazio, sez. I, 23 novembre 1990 n. 1124, in *T.A.R.*, 1990, I, 4105. La legittimazione delle associazioni ecologiste si muove, inoltre, all'interno della restrittiva interpretazione che della nozione di ambiente è stata data dal giudice amministrativo sulla base della l. 349/86: in tal senso Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 1992 n. 223 (in *Foro it.*, 1993, III, c. 97 ss.) ritiene l'associazione Italia Nostra non legittimata a proporre ricorso a tutela di interessi culturali ed urbanistici, in quanto l'art. 18 conferisce la legittimazione processuale solo in difesa della natura. In linea con l'interpretazione restrittiva di «ambiente», T.A.R. Lombardia (Brescia), 15 gennaio 1993 n. 10, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 919 ss.

²⁸ T.A.R. Trentino Alto-Adige (Bolzano), 23 ottobre 1991 n. 161, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 905 ss., con riferimento però al criterio selettivo basato sull'esponenzialità degli enti collegata alla localizzazione territoriale degli interessi, da ritenersi assorbito nella disciplina predisposta dalla legge 349/86.

²⁹ T.A.R. Lazio, sez. II, 14 aprile 1992 n. 1709, in *T.A.R.*, 1992, I, 3342 e nello stesso senso T.A.R. Lazio, sez. III, 22

3. ... e quella francese.

Per quanto concerne la posizione processuale degli enti di fatto suscita interesse la disciplina francese dell'associazionismo, ai fini di enucleare, mediante il confronto con la disciplina italiana, un codice di comportamento associativo comune.

Se, difatti, la legge del 1901, sul contratto di associazione, non frappone difficoltà (v. artt. 5 e 6) in ordine alla legittimazione processuale delle associazioni *déclarées* e per i sindacati professionali con personalità giuridica (art. 411 cod. lav.)³⁰, la rigidità del necessario presupposto della personalità giuridica è stato attenuato dall'interpretazione giurisprudenziale attraverso il ricorso alla nozione di «*individualité*», enucleata dalla *Cour de Cassation* nel 1894³¹, e ripresa anche dopo l'entrata in vigore della legge del 1901 dalla giurisprudenza successiva³² al fine di coniare un concetto ampio di soggettività giuridica, individuando anche nell'associazione non dichiarata «*un être collectif, un sujet de droit distinct des membres du groupe*»³³, analogamente a quanto avvenuto nell'ordinamento italiano ad opera dell'interpretazione della giurisprudenza della Corte di Cassazione a partire dal 1955.

Ma se la giurisprudenza francese, insieme con la dottrina degli inizi del secolo³⁴, ha adottato un indirizzo interpretativo favorevole all'estensione della legittimazione a stare in giudizio agli enti di fatto, ricongiungendola con l'estensione del concetto di soggettività giuridica – la nota decisione del 1894 afferma, infatti, che «*les associations formées dans un but d'intérêt général et spécialement les sociétés des courses, lorsqu'elles ont obtenu l'approbation du pouvoir administratif, trouvent tant dans la nature de leur objet que dans cette adhésion de l'autorité publique, une individualité propre*»³⁵ –, la progressiva estensione della *legitimatō ad causam* delle associazioni (indipendentemente dalla loro *déclaration, reconnaissance* o *agrément*) si è avuta grazie anche all'evoluzione interpretativa della giurisprudenza moderna che ha riconosciuto alle associazioni la possibilità di intraprendere un'azione giudiziaria per la difesa di interessi collettivi, svincolati dagli interessi individuali dei membri dell'associazione medesima (cd. interessi superindividuali)³⁶: le tre pietre miliari di tale giurisprudenza sono costituite da altrettanti *arrêts*, la decisione della *Chambre Criminelle* della Corte di Cassazione del 14 gennaio 1971, che ha dichiarato ricevibile il ricorso dell'associazione «*Le Réseau du souvenir*», avente per scopo di mantenere vivo il ricordo dei deportati nei campi nazisti morti per la libertà, contro una casa discografica produttrice di dischi sul III Reich che esaltavano l'azione di Hitler, ponendo in essere una vera e propria apologia di crimini di guerra; la decisione della Corte di Appello di Colmar del 10 febbraio 1977, che ha dichiarato

aprile 1992 n. 433, in *Foro it., Rep.* 1993, voce *Giustizia amministrativa*, n. 468; T.A.R. Lazio, sez. II, 19 dicembre 1990 n. 2235, in *Foro it.*, III, 1991, cc. 179 ss.

³⁰ R. BRICHET, *Associations*, cit., 530 ss.

³¹ *Cour Cass. pen.* 2 janvier 1894, S. 1894, J.C.P. 130.

³² *Cour Cass. civ.*, 4 juillet 1954, in *Bull. Civ.*, I, 195; Trib. civ. Meaux, 23 avril 1952, in *D.* 1952, J. 431; Trib. civ. Rennes, 2 février 1953, in *D.* 1953, J. 230; Trib. civ., Poitiers, 15 juin 1960, in *D.* 1960, J. 111.

³³ G. SOUCI, *Le fonctionnement des associations*, L'Hermès, Lyon, 1984, 68.

³⁴ M. MARGAT, *De la condition juridique des associations non déclarées*, in *RTD civ.*, 1905, 235 ss.

³⁵ *Cour Cass.* 2 janvier 1894, cit.

³⁶ L'ostacolo che si frapponeva al riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio alle associazioni era il rigido indirizzo giurisprudenziale che attribuiva alle formazioni sociali la capacità a stare in giudizio da un lato per la difesa di un interesse personale, qualora l'associazione avesse la personalità giuridica, e dall'altro per la difesa degli interessi dei suoi membri, che la dottrina francese qualifica come «interessi collettivi», ossia come «*la somme des intérêts individuels des membres de l'association*», il che costituirebbe un'eccezione al principio «*nul ne plaide par procureur*». D'altronde, sempre secondo questo indirizzo l'interesse collettivo, assai poco definito, si presta a facili confusioni con l'interesse generale, la cui difesa spetta al pubblico ministero (G. SOUCI, *Le fonctionnement*, cit., 69-73; R. BRICHET, *Associations et Syndacats*, Litec, Paris, 1992., 337-339).

ricevibile l'azione proposta dall'associazione «*Aide à toute détresse*», avente per scopo la tutela del sottoproletariato, contro il sindaco di un comune che aveva fatto demolire la baracca in legno dove viveva una famiglia in miseria; e infine la decisione della Corte di Assise di Parigi del 15 dicembre 1977, che ha ammesso la costituzione di parte civile dell'associazione «*Choisir*» in un processo per stupro. Le tre pronunce summenzionate sono tutte dominate da un unico filo conduttore: riconoscono alle associazioni la capacità di agire in giudizio in quanto portatrici di un interesse ad agire direttamente connesso allo scopo ideale della loro attività, e dunque la loro azione in giudizio non si pone in contrasto con quella espletata dal pubblico ministero a difesa dell'interesse generale alla tutela dell'ordine pubblico e del buon costume, ma svolge un utile supporto alla stessa, in quanto per l'attività che svolgono sono in grado di conoscere con tempestività le violazioni dei diritti ed interessi delle categorie che proteggono³⁷.

Accanto alla legittimazione ad agire riconosciuta in via generale dalla giurisprudenza civile e penale francese alle associazioni in vista dello scopo sociale dalle stesse perseguito – e che si sostanzia nel duplice rimedio della azione civile di risarcimento danni e nella costituzione di parte civile –, v'è da segnalare la posizione del giudice amministrativo: dinanzi a detta giurisdizione sono proponibili due rimedi, il ricorso per eccesso di potere e il ricorso «*de pleine jurisdiction*». In linea di principio la giurisprudenza amministrativa riconosce all'associazione tutela giurisdizionale in entrambe le ipotesi: il ricorso per eccesso di potere è esperibile dall'associazione solo se, in mancanza di mandato, l'atto amministrativo lede tutti indistintamente i membri dell'associazione; in tal caso la giurisprudenza del Consiglio di Stato è più rigorosa nell'ipotesi di misure regolamentari incidenti su interessi di natura patrimoniale (così è stata negata la legittimazione a ricorrere all'associazione di funzionari contro un regolamento di mera riorganizzazione dei servizi pubblici³⁸; mentre è stato ammesso il ricorso dell'associazione a difesa degli interessi dei macellai contro un decreto ministeriale che fissava i prezzi della vendita di carne al dettaglio³⁹).

Molto spesso accade che le associazioni si costituiscano al solo scopo di ottenere dal giudice amministrativo una pronuncia a favore del riconoscimento della superiorità di diritti individuali specifici, come il diritto di proprietà, consacrato dalla Dichiarazione dei Diritti del 1789 (art. 17) come sacro e inviolabile e considerato un valore fondamentale del sistema economico: l'esempio più eclatante è costituito dal contenzioso sull'espropriazione per pubblica utilità, che, toccando in alcuni casi interessi di una molteplicità di individui, determina la creazione di un'associazione a difesa degli interessi comuni, la quale, però, non viene legittimata ad agire solo per il fatto di rappresentare gli interessi dei proprietari, ma soprattutto perché agisce a tutela di altri interessi, tra i quali spicca la protezione dell'ambiente (si pensi al contenzioso scaturente dalle espropriazioni conseguenti o coeve all'approvazione di un piano regolatore generale)⁴⁰. All'opposto viene generalmente riconosciuto l'interesse a ricorrere di associazioni che agiscono a difesa di interessi morali (associazioni contro

³⁷ G. SOUCI, *Le fonctionnement*, cit., 75-78. Merita di essere segnalata la motivazione della sentenza della Corte di Assise di Parigi, nella quale viene confutato ogni rilievo sulla non ammissibilità dell'azione civile delle associazioni fondata su di un interesse collettivo: «*Considérant que selon ses status, cette association (Choisir) a notamment pour but de veiller au respect de la personne humaine et à la sauvegarde des femmes exposées au danger; que la spécificité de sa mission en l'occurrence de la défense des femmes moralement atteintes à la suite des crimes sexuels précités, ne se confonde pas avec l'action parallèle du Ministère Public, qui doit assurer la protection de l'ordre public et des mœurs; que cette association défend un intérêt collectif, en l'espèce la dignité de la femme, valeur fondamentale sur le plan éthique et sociale qui doit être juridiquement reconnue et protégée; que la constitution de partie civile de cette association est recevable en la forme et fondée en son principe puisqu'elle justifie d'un préjudice direct, personnel, actuel et certain causé par les 'infractions précitées'*» (ivi, 78).

³⁸ *Cons. État*, 26 ottobre 1956, in *R.D.P.*, 1956, 1309.

³⁹ *Cons. État*, 23 ottobre 1974, in *A.J.D.A.*, II, n. 52, 363.

⁴⁰ In questi casi il Consiglio di Stato esercita sia un controllo di legittimità in ordine alla procedura di approvazione dell'atto amministrativo, sia un controllo di merito sul contenuto dello stesso, impiegando la tecnica valutativa del controllo sull'errore manifesto di apprezzamento (*Cons. État*, 5 gennaio 1979, in *A.J.D.A.*, aprile 1979, 45; *Cons. Stato*, 19 ottobre 1979, in *A.J.D.A.*, febbraio 1980, 110).

l'alcolismo, federazione nazionale dei genitori degli alunni di scuole pubbliche)⁴¹. Se, al contrario, l'atto amministrativo ha come destinatari uno o più membri individuati, l'associazione può ricorrere solo in qualità di mandataria⁴².

Il ricorso «*de pleine juridiction*» concerne, invece, il contenzioso dei contratti e della responsabilità per danni: la giurisprudenza del Consiglio di Stato riconosce all'associazione l'interesse a ricorrere quando la lesione colpisce l'ente nel suo complesso e non un singolo associato. Infine la legittimazione ad intervenire, *ad adiuvandum* o *ad opponendum*: in linea di principio l'associazione può intervenire nei giudizi civili e amministrativi in tutti i casi in cui avrebbe la *legitimatio ad causam*⁴³. In definitiva, mediante il sistematico ricorso alle giurisdizioni amministrative, strumentale alla funzione di garanzia del rispetto delle regole procedurali, di competenza e di forma, nonché della legalità interna delle decisioni della Pubblica Amministrazione, che si estende alla verifica del rispetto dell'interesse generale, le associazioni contribuiscono in modo rilevante al controllo (democratico) della regolarità dell'azione amministrativa⁴⁴.

Sulla scia dell'indirizzo giurisprudenziale, il legislatore francese con leggi di settore ha predisposto per diversi tipi di associazioni varie forme di legittimazione, che vanno dall'affidamento di funzioni pubbliche alla facoltà di stare in giudizio a tutela di interessi superindividuali, che si rapportano al loro oggetto sociale: ciò che consente di considerare i suddetti enti associativi titolari della legittimazione in ordine alla difesa degli interessi diffusi non è più soltanto la previsione statutaria dei diversi interessi tutelabili, ma l'attribuzione alle associazioni della tutelabilità degli stessi in giudizio, facoltà conferita ad opera della relativa legge.

Le leggi speciali sono numerose e si riferiscono ad associazioni che operano in difesa di interessi generali e che proprio in virtù di questa azione svolgono una funzione collaborativa con i pubblici poteri: si citano, ad esempio, le associazioni familiari (ord. 3 marzo 1945 e d. 24 gennaio 1956) aventi il fine di assicurare la difesa degli interessi morali e materiali delle famiglie francesi; le associazioni per la gioventù (ord. 2 ottobre 1943) avente ad oggetto la promozione sul territorio francese delle case della gioventù; le associazioni per la lotta contro l'alcolismo (d. 20 maggio 1955); le associazioni contro il razzismo (l. 1 luglio 1972); le associazioni dei consumatori, l. Royer del 27 dicembre 1973; le associazioni ecologiste, l. 10 luglio 1976.

Le associazioni oggetto di maggiore attenzione da parte del legislatore francese sono state proprio quelle appartenenti alle ultime due categorie, ovvero le associazioni ecologiste e quelle a tutela dei diritti dei consumatori. Il complesso di leggi di riforma concernenti il riordino della disciplina sull'ambiente, realizzato mediante la legge 10 luglio 1976 (in specie art. 40) e la l. del 31 dicembre 1976 (in specie art. 44, che ha introdotto l'art. 160-1 cod. urban.) ha, difatti, esplicitamente attribuito alle associazioni ecologiste per il miglioramento della qualità della vita, che siano state riconosciute d'utilità pubblica ai sensi degli artt. 10 ss. l. 1 luglio 1901 (ed 8 ss. d. 16 agosto 1901, di attuazione) o *agrées*⁴⁵ la facoltà di costituirsi parte civile in tutti i giudizi aventi ad oggetto infrazioni che, a qualunque titolo, arrecano un pregiudizio agli interessi che tutelano (dal maltrattamento agli animali alle infrazioni urbanistiche di vario tipo)⁴⁶. Inoltre, accanto alla facoltà di costituirsi parte civile in

⁴¹ V. per tutte, *Cons. État*, 24 mai 1963, in *Gaz. Pal.*, 1963, 285.

⁴² *Cons. État*, 21 décembre 1906, *D.*, 1907, 41.

⁴³ R. BRICHET, *Associations*, cit. 325-364.

⁴⁴ R. HOSTIOU, *Le contentieux associatif devant les juridictions administratives*, in J.C. HELIN - R. HOSTIOU (a cura di), *Les associations, l'environnement et le droit*, Economica, Paris, 1984, 94.

⁴⁵ Per essere *agrées* le associazioni ai sensi del d. 7 luglio 1977 devono avere i seguenti requisiti: a) tre anni di costituzione; b) funzionamento conforme agli statuti; c) assenza di scopo di lucro e attività nell'ambito della protezione e del miglioramento della natura e dell'ambiente; d) organizzazione sufficiente (cospicuo numero di soci, regolarità di funzionamento degli organi statutari, rilievo pubblico dell'attività sociale (Y. PITTARD, *La pratique de l'agrément des associations, présentations des premières résultats d'une enquête régionale*, in J.C. HELIN - R. HOSTIOU, a cura di, *Les associations l'environnement et le droit*, cit., 65.).

⁴⁶ Sul punto G. SOUCI, *Le fonctionnement*, cit., 79-80; M. PRIEUR, *L'agrément des associations*, cit., 147.

giudizi penali riconosciuta dal legislatore, la giurisprudenza francese ha, da tempo, ammesso la facoltà per le associazioni ambientaliste di proporre ricorso per eccesso di potere innanzi al giudice amministrativo: il Consiglio di Stato francese ha ritenuto sufficientemente diretto il legame tra il pregiudizio subito dagli associati e l'associazione, legittimando quest'ultima all'azione⁴⁷.

L'urgenza di predisporre un'adeguata tutela dei diritti degli utenti ha indotto, sin dalla metà degli anni settanta, il legislatore francese, a differenza di quello italiano, a predeterminare in via legislativa gli enti collettivi legittimati ad agire in difesa dei suddetti interessi superindividuali: al riguardo rilevano due complessi normativi di disciplina generale del settore commerciale, la l. quadro (*loi d'orientation*) del 27 dicembre 1974 n. 1193 (c.d. *loi Royer*), sul commercio ed artigianato, e la legge n. 14 del 1988, sulle clausole contrattuali abusive. La *loi Royer* riconosce alle associazioni di utenti un vero e proprio «diritto-dovere» di promuovere l'azione civile per il risarcimento danni o l'inibitoria: deve trattarsi, però, di associazioni *agrées*, ossia di organizzazioni funzionanti da almeno un anno e rispondenti a determinati indici di rappresentatività fissati dall'art. 1 del decreto di attuazione n. 491 del 1974⁴⁸. La legge n. 14 del 1988 ha conferito alle organizzazioni di consumatori la facoltà di impugnare le clausole abusive dei contratti a prescindere dalla sussistenza di infrazioni di carattere penale⁴⁹. Il modello francese della tutela risarcitoria dei diritti dei consumatori è stato di recente innovato grazie all'introduzione di una particolare forma di «azione collettiva»: l'art. 8 della legge n. 60 del 18 gennaio 1992⁵⁰ consente alle associazioni di utenti rappresentative a livello nazionale di agire in nome e per conto – sulla base, dunque, di una vera e propria clausola di mandato – dei due o più consumatori che «abbiano subito pregiudizi individuali a causa di un medesimo operatore economico ed aventi un'origine comune». In tal modo l'ente di fatto assume le vesti di «parte processuale»: ma, come si è potuto constatare, la vicenda italiana è ben lontana da siffatti meccanismi di tutela, essendosi solo apparentemente diretta verso il modello scandinavo-britannico⁵¹, che demanda la tutela dei diritti e dell'interesse collettivo degli utenti ad un'autorità indipendente: difatti, benché in Italia siano stati, difatti, previsti nel 1990 il Garante della concorrenza e del mercato e nel 1995 il Garante dei servizi sociali, tali autorità, per la configurazione del sistema politico-amministrativo, non godono delle medesime prerogative dell'omologo anglosassone.

Anche se esaminata senza pretesa di esaustività, l'esperienza d'Oltralpe mostra un elemento di contiguità con il legislatore italiano nella predisposizione di adeguati meccanismi di selettività, i quali consentano agli enti portatori di interessi diffusi di interloquire con il potere giurisdizionale nel momento in cui si verificano lesioni delle suddette posizioni collettive superindividuali, che, in difetto di un referente immediato, rischiano di rimaner prive di tutela.

4. L'integrazione del contraddittorio nel giudizio di costituzionalità

Se il processo amministrativo ha costituito il terreno privilegiato di affermazione della posizione processuale degli enti associativi esponenziali, da tempo la dottrina costituzionalistica dibatte sulla

⁴⁷ Cons. État 18 maggio 1979, in *R.D.P.*, 1979, 1481; B. TOULEMONDE, *Le droit des associations à l'information et à la participation en matière d'urbanisme et d'environnement*, in J.C. HELIN - R. HOUSTIOU (a cura di), *Les associations l'environnement et le droit*, cit., 24; J.M. GARRIGOU LAGRANGE, *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, L.G.D.J., Paris, 1970, 54-56.

⁴⁸ J. -CH. SERNA - CH. BENOIT, *Le dispositif d'orientation du commerce et de l'artisanat (la loi n. 73-1193 du 27 décembre 1973 et les textes subséquentes)*, in *J.C.P.*, 1974, I, 2643 ss.; J. CALAIS-AULOY - M.O BESSONE, *La loi Royer et les consommateurs*, in *Foro it.*, 1974, V, 179 ss.; M. BESSONE, *La tutela del consumatore nella recente evoluzione del diritto francese*, in *Foro it.*, 1974, V, 186 ss.).

⁴⁹ J. CALAIS - AULOY, *Les actions en justice des associations des consommateurs*, in *Dalloz*, 1974, *Chron.* 194.

⁵⁰ *J.O.* 21 janvier 1992, 964 ss.

⁵¹ B. CAPPONI - M. GASPARINETTI - C.M. VERARDI (a cura di), *La tutela collettiva dei consumatori*, ESI, Napoli, 1995, 246 ss.

necessità di estendere al processo costituzionale l'istituto dell'integrazione del contraddittorio nella forma dell'intervento di terzo traendo spunto da un istituto tipico del diritto anglosassone, l'*amicus curiae*. Tale esigenza nasce, indubbiamente, dalla progressiva concretizzazione del giudizio di costituzionalità delle leggi avvenuta in Europa a partire dal superamento del prototipo autriaco-kelseniano con affermazione di sistemi di giustizia costituzionali ibridi che coniugassero la concretezza della tutela all'astrattezza del controllo: sebbene in molte esperienze costituzionali il giudizio di legittimità costituzionale sia stato concepito ab origine come un controllo su atti (atti normativi scritti) e tra atti (nel rapporto tra le fonti del diritto di grado diverso), la rilevanza del fatto nel giudizio di costituzionalità e la sua metamorfosi in caso concreto con una propria identità valoriale⁵² che incide non più solo nella fase prodromica del giudizio di costituzionalità, nella quale deve emergere il vizio di costituzionalità, ma anche nel momento della decisione finale, quando l'elemento della concretezza illumina la disposizione e ne chiarisce il significato.

L'esigenza di un contraddittorio allargato davanti alla Corte costituzionale trova una sua peculiare espressione nel sistema di *common law* e nel carattere eminentemente concreto del *judicial review of the constitutionality of legislation*: è noto, infatti, che l'ordinamento giuridico nordamericano non conosce la distinzione tra giustizia ordinaria e giustizia costituzionale, applicandosi ad entrambi i processi la medesima disciplina contenuta nelle *Rules of the Supreme Court of the United States* revisionate nel 2013. Alla Corte suprema non si accede di diritto, ma solo sulla base di una *petition* volta ad ottenere un *writ of certiorari*, una sorta di azione di accertamento, che viene ammessa con il voto favorevole di almeno quattro dei nove *Justices*. Tuttavia, se l'accesso alla Corte è soggetto a molteplici restrizioni, una volta ammesso vige un ampio contraddittorio: la *rule 24* del *Federal Rules of Civil Procedure* disciplina due tipologie di intervento, l'*intervention of right* (intervento di diritto), che riguarda quei soggetti che vantano un diritto di intervento sulla base di una norma di legge federale oppure che abbiano un interesse che possa essere pregiudicato o leso dalla decisione del ricorso in modo sostanziale⁵³, e il *permissive intervention* (intervento concesso), che riguarda quei soggetti che condividono la stessa questione di diritto e di fatto con il ricorrente principale e abbiano un interesse personale o economico alla risoluzione della controversia⁵⁴.

Una delle più grandi trasformazioni che ha interessato il processo costituzionale dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti ha riguardato l'estensione dell'intervento di terzi attraverso il ricorso per *amicus curiae*. La *Rule 37* disciplina minuziosamente le condizioni di presentazione dell'*amicus brief* che può essere depositato solo da un avvocato abilitato a comparire davanti alla Corte Suprema entro trenta giorni dall'inserimento del ricorso nel ruolo dei casi e che va notificato a tutte le parti del giudizio⁵⁵.

Nei primi anni di funzionamento della corte, i ricorsi per *amicus curiae* erano molto rari, nelle prime decadi del XX secolo solo il 10% dei casi registravano interventi di terzi ma alla fine del XX secolo la proporzione si inverte e i casi che non includono ricorsi di terzi intervenienti sono assai rari⁵⁶, consolidandosi successivamente arrivando addirittura a raggiungere il 98% di partecipazione di *amici curiae* nei casi trattati tra il 2014-2015 con 800 *briefs* depositati⁵⁷.

Troviamo una definizione del ruolo e delle funzioni dell'*amicus curiae* nel famoso caso *United*

⁵² G. ZAGREBELSKI, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino, 2017,

⁵³ *Cascade Natural Gas Corp. v. El Paso Natural Gas Co.*, 386 U.S. 129, del 1967.

⁵⁴ *SEC v. United States Realty & Improvement Co.*, 310 U.S. 434, del 1940.

⁵⁵ J.D. KEARNEY – T.W. MERRILL, *The Influence of Amicus Curiae Briefs on the Supreme Court*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2000, 743 ss.

⁵⁶ P.M. COLLINS, JR. – P.C. CORLEY – J. HAMNER, *The Influence of Amicus Curiae Briefs on U.S. Supreme Court Opinion Content*, articolo presentato al 109° Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 29 agosto – 1° settembre 2013.

⁵⁷ A.J. FRANZE – R. REEVES ANDERSON, *Record Breaking Term for Amicus Curiae in Supreme Court Reflects New Norm*, in *The National Law Journal*, 19 agosto 2015.

States v. Barnett del 1964⁵⁸, relativo al caso di rifiuto di ammissione del ricorrente Meredith, un giovane di colore, alla *State University* del Mississippi: in questo caso, che toccò anche la questione della competenza della Corte di Appello in materia di diritti costituzionali e a questo riguardo fu consentito al Governo federale di partecipare al processo e il giudice Goldberg, nella sua opinione dissenziente, precisò la natura e le funzioni dell'*amicus curiae*: “A traditional function of an *amicus* is to assert “ an interest of its own separate and distinct from that of the [parties],” whether that interest be private or public. It is “ customary for those whose rights [depend] on the outcome of cases ... to file briefs, *amicus curiae*, in order to protect their own interests.” This Court has recognized the power of federal courts to appoint “*amici* to represent the public interest in the administration of justice”.

Gli *amici curiae* che sono legittimati dalle Corti a partecipare al contraddittorio sono divisi in tre categorie: in primo luogo, le cariche istituzionali rappresentative; in secondo luogo, organizzazioni private di professionisti o altre categorie di lavoratori (Camere di commercio, Federazioni di Lavoratori, l’associazione dei pensionati, ecc.); infine, associazioni private o enti, in genere organizzati ed espressione di ampi interessi (enti religiosi, gruppi di colore, associazioni ebraiche, ecc.)⁵⁹. Esiste anche la possibilità che sia la stessa Corte Suprema a nominare un esperto per argomentare la posizione di chi ha deciso di non difendere dinanzi alla Corte Suprema la propria vittoria nel grado di giudizio inferiore: questa prassi tuttavia getta una certa incertezza intorno agli interessi effettivamente rappresentati dall'*amicus curiae*, poiché in difetto di costituzione delle parti verrebbe meno la sussistenza della controversia⁶⁰.

La valutazione dell’impatto dell’intervento di terzi in un processo costituzionale fondato sulla concretezza dell’azione, offre indubbiamente un argomento a favore del supporto che l’integrazione del contraddittorio può apportare al *decision-making* in termini tecnici e informativi: non è un caso che spesso, nelle motivazioni delle decisioni, compaiano frequenti citazioni degli *amicus brief* come supporto delle *opinions* dei giudici⁶¹.

Non sempre, tuttavia, i giudici statunitensi sono stati propensi a considerare l’efficacia e il valore aggiunto degli interventi di terzi, perché spesso duplicanti le posizioni e le argomentazioni giuridiche delle parti principali del processo⁶². Il giudice Scalia, illustre esponente della dottrina dell’originalismo, ha proposto una sua interpretazione degli *amicus brief*, riconoscendo negli stessi, soprattutto se provenienti da “*self-interests organisations*” una forma di attività di *lobbying* di gruppi di interessi diretta nei confronti della Corte. Il caso è quello di *Jaffee v. Redmond* nel quale la Corte ha riconosciuto una sorta di privilegio processuale delle organizzazioni degli psicoterapeuti in base all’art. 501 delle *Federal Rules of Evidence* e il giudice Scalia, in una *dissenting opinion*, offre la seguente interpretazione: “*In its consideration of this case, the Court was the beneficiary of no fewer than 14 amicus briefs supporting respondents, most of which came from such organizations as the*

⁵⁸ *United States v. Barnett*, 376 U.S. 681, del 1964.

⁵⁹ E. ANGELL, *The amicus curiae American development of English institutions*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1967, 1019.

⁶⁰ B.P. GOLDMAN, *Should the Supreme Court Stop Inviting Amici Curiae to Defend Abandoned Lower Court Decisions?*, in *Stanford Law Review*, vol. 63, 2011, 907 ss.

⁶¹ Per esempio, *Teague v. Lane*, 489 U.S. 288, 300 (1989), opinione di maggioranza di O’Connor, J. (che statuisce contro i ricorrenti sulla questione della retroattività sebbene la domanda fosse “*has been raised only in an amicus brief*”). Uno studioso ha offerto un quadro della frequenza delle citazioni di *amicus briefs*, affermando che “*the proportion of written opinions citing at least one brief*” was 417 for Warren Court Justices, 656 for Burger Court Justices, and 676 for Rehnquist Court Justices”, L. EPSTEIN, *Interest Group Litigation During the Rehnquist Court Era*, in *Journal of Law and Politics*, 1993, 639, 650.

⁶² *V. Ryan v. Commodity Futures Trading Comm’n*, 125 F.3d 1062, 1063 (7th Cir. 1997), in cui il giudice Posner scrive: “*After 16 years of reading amicus curiae briefs the vast majority of which have not assisted the judges, I have decided that it would be good to scrutinize these motions in a more careful, indeed a fish-eyed, fashion. The vast majority of amicus curiae briefs are filed by allies of the litigants and duplicate the arguments made in the litigants’ briefs, in effect merely e tending the length of the litigants’ brief. Such amicus briefs should not be allowed*”.

*American Psychiatric Association, the American Psychoanalytic Association, the American Association of State Social Work Boards, the Employee Assistance Professionals Association, Inc., the American Counseling Association, and the National Association of Social Workers. Not a single amicus brief was filed in support of petitioner. That is no surprise. There is no self-interested organization out there devoted to pursuit of the truth in the federal courts. The expectation is, however, that this Court will have that interest prominently-in deed, primarily-in mind. Today we have failed that expectation, and that responsibility*⁶³. Il ragionamento di Scalia tende a mettere in evidenza che i gruppi organizzati hanno una capacità di intervento più forte dei gruppi ad organizzazione debole e che la sovra-rappresentazione di gruppi di interessi ben strutturati sono in grado di influenzare la decisione della Corte e il suo riflesso nella società civile.

La giurisprudenza costituzionale statunitense, oscilla tra una concezione del processo costituzionale aperta all'integrazione del contraddittorio, valorizzando al massimo il contributo che l'intervento dei terzi possa apportare al modello giuridico convenzionale del procedimento deliberativo giudiziale, nel quale i giudici risolvono i casi sulla base dei pareri tecnici degli attori professionali che chiariscono la portata di norme giuridiche, e una concezione del processo costituzionale che dà rilievo all'attitudine del comportamento del giudice, che partendo da connotati ideologici fissi determina i risultati del proprio ragionamento giuridico sulla base delle proprie prestabilite preferenze sulle quali le argomentazioni prodotte dagli *amici curiae* hanno un impatto minimo, se non nullo: in questa cornice si colloca la terza concezione del giudice Scalia, la quale fa proprie le conclusioni dell'impatto minimo sulla decisione costituzionale da parte dell'intervento di terzo, ma ritiene che qualora l'intervento sia effettuato da enti esponenziali di interessi organizzati, questi possano costituire un indice dell'interesse che i gruppi di interesse influenti sull'opinione pubblica possano avere per la decisione di determinati casi in senso conforme ai propri interessi⁶⁴.

A differenza del modello anglosassone, dove il naturale riconoscimento del principio dell'*amicus curiae* si collega alla natura di giudice della Corte suprema e alla qualità giurisdizionale del *judicial review of the constitutionality of legislation*, in Francia la dottrina ha mostrato una certa ritrosia ad accostare le parole "*procès*" e "*constitutionnel*", almeno sino al 1983, quando il Presidente del Consiglio costituzionale, Daniel Mayer, decise di pubblicare sul *J.O.* i ricorsi presentati al giudice costituzionale e successivamente nel 1994 la decisione di pubblicare le Osservazioni presentate a difesa dal Segretario Generale del Governo⁶⁵. Sulla stessa linea di apertura del contraddittorio vanno collocate le audizioni dei parlamentari-ricorrenti, sebbene parti del processo, per precisare le loro posizioni giuridiche in occasione dell'impugnazione della *Loi Perben II* nel 2004⁶⁶ e della *loi Hortefeux* del 2007⁶⁷.

Anche l'iniziativa del Presidente Louis Debré di invitare gli esperti per esporre le proprie analisi sulle disposizioni in contestazione si iscrive nella medesima tendenza correttiva dell'eccesso di oggettivizzazione del ricorso per incostituzionalità: nonostante lo sforzo di apertura portato avanti dal Presidente della Corte, erano evidenti le lacune del sistema di giustizia costituzionale francese, caratterizzato come un giudizio astratto e *a priori*, privo di un interesse sostanziale che dava spazio all'intervento di soggetti privati, dunque, configurato come un processo senza parti, nel quale il contraddittorio era espletato unicamente dalle forze politiche interessate alla conservazione o all'annullamento della legge attraverso lo scambio informale di memorie, pareri e osservazioni⁶⁸.

⁶³ Scalia, J., dissenting, 518 U.S. 1 (1996), 35-36.

⁶⁴ J.D. KEARNEY, T.W. MERRILL, *The Influence of Amicus Curiae Briefs on the Supreme Court*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2000, n. 3, 774-776.

⁶⁵ D. ROUSSEAU, *Le procès constitutionnel*, in *Pouvoirs*, n. 137, 2011, 47.

⁶⁶ Conseil constitutionnel, dec. n. 2004-492 DC del 2 marzo 2004.

⁶⁷ Conseil constitutionnel, dec. n. 2007-557 DC del 15 novembre 2007.

⁶⁸ A. CONCARO, *Il Conseil constitutionnel francese: verso un "contraddittorio ufficiale"*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 1997, 441 ss.

Eppure, non può non rilevarsi che il rispetto del principio del contraddittorio, contenuto nell'art. 6, comma 1, della CEDU, si pone già con riferimento al controllo preventivo ed è ravvisabile proprio nel contraddittorio informale, le cc.dd. "*portes étroites*", ossia le osservazioni della dottrina su una questione di costituzionalità pendente che si pongono in linea di continuità con la concretizzazione del contraddittorio realizzata con il controllo incidentale di costituzionalità⁶⁹.

L'introduzione della *Question prioritaire de constitutionnalité* (QPC), vale a dire del controllo di costituzionalità a posteriori introdotto dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008, realizza pertanto l'attesa modifica di prospettiva.

Infatti, anche a voler arguire dal mero dato testuale, si nota un evidente cambio di passo: l'impiego del termine "*litige*" nell'art. 61-1 Cost. francese per identificare il processo nel cui ambito prende vita la QPC apre la via alla concretizzazione e giuridicizzazione della tutela delle libertà fondamentali e dunque all'ammissione di tutti quegli strumenti processuali che sono rimessi all'iniziativa delle parti che difendono posizioni antagoniste, tra i quali figura l'intervento di terzo⁷⁰.

La fonte di produzione della disciplina del processo costituzionale è l'art. 56 dell'ordinanza n. 58-1067 del 7 novembre 1958 sul funzionamento del *Conseil constitutionnel* che demanda al Regolamento interno la definizione della procedura da seguire: la disciplina del contraddittorio è contenuta nell'art. 1, che identifica nelle parti del giudizio *a quo*, nel Presidente della Repubblica, nel Primo ministro e nei Presidenti delle due Camere i soggetti legittimati a presentare memorie, osservazioni e documenti, e nell'art. 6, che prevede la possibilità di audizioni, i cui verbali vengono inviati alle parti alle quattro più alte cariche dello Stato, che per prassi inaugurata dalla decisione n. 2007-4002, SEN, del 25 ottobre 2007, resa in sede di contenzioso elettorale sulle elezioni senatoriali dell'Hérault, possono assistervi.

Per quel che concerne la nozione di terzo, si pensi alla prassi dell'invio di lettere informali al Consiglio costituzionale, che sono state sempre interpretate in senso molto restrittivo, sebbene la disciplina dell'intervento di terzo non abbia trovato spazio né nella legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009 né nel regolamento interno del Consiglio costituzionale del 4 febbraio 2010, lasciando che l'istituto si sviluppasse attraverso la prassi derivante dall'art. 7 del Regolamento, che prevede che i giudici costituzionali debbano informare le parti e le autorità costituzionali interessate dei ricorsi presentati da interventi assegnando un breve termine per il deposito di deduzioni⁷¹.

La nozione di terzo è, tuttavia, destinata a trovare una definizione più articolata, considerati gli effetti *erga omnes* delle pronunce di incostituzionalità delle leggi che ben avrebbero potuto colpire gli interessi di soggetti diversi dalle parti dei giudizi *a quibus* e dalle parti del giudizio *a priori* e che avrebbero potuto vantare un interesse qualificato all'intervento in giudizio.

Di conseguenza il Consiglio costituzionale in prima applicazione della QPC ha ammesso in via pretoria l'intervento del terzo nel processo costituzionale, seguendo un andamento parallelo ma opposto rispetto a quello seguito dalla Corte Costituzionale italiana: quest'ultima, infatti, ha seguito una linea di sviluppo che ha condotto all'ammissione del terzo interveniente e dell'*amicus curiae* partendo dalla prassi giurisprudenziale e approdando alla modifica delle Norme integrative processuali, mentre il *Conseil constitutionnel* ha sviluppato la prassi giurisprudenziale di apertura del contraddittorio, interpretando dapprima estensivamente le norme regolamentari e immediatamente dopo intervenendo direttamente sull'art. 6 del Regolamento.

Con due pronunce del 2010, sin da subito il *Conseil* ha ammesso l'intervento di terzo autorizzando la presentazione di memorie scritte: questa giurisprudenza ha aperto la via all'immediata modifica

⁶⁹ G. DRAGO, *Le nouveau visage du contentieux constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, n. 84, 751.

⁷⁰ T. SANTOLINI, *Les parties dans le procès constitutionnel en droit comparé*, in *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 25, 2008, reperibile al sito www.conseil-constitutionnel.fr.

⁷¹ M. GUILLAUME, *Le règlement intérieur su la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*, reperibile al sito www.conseil-constitutionnel.fr.

dell'art. 6 del Regolamento con la decisione n. 2011-120, ORGA, del 21 giugno 2011, che ha dato un fondamento normativo all'intervento di terzo, aprendo tuttavia un nuovo fronte all'interpretazione giurisprudenziale: la novella regolamentare introduce nell'art. 6 il presupposto che legittima la richiesta di intervento del terzo che deve “*giustificare un interesse speciale*” la cui genericità rende molto complessa l'individuazione di criteri oggettivi per orientare l'ammissibilità degli interventi, ampliando l'uso del potere discrezionale del *Conseil*.

I tentativi di classificazione della nozione di interesse “speciale” non sono mancati: in genere la dottrina concorda sul riconoscimento dell'interesse all'intervento dei soggetti che vantano una situazione giuridica soggettiva che potrebbe essere incisa dalla dichiarazione di incostituzionalità della legge o portatori di un interesse generale alla difesa di diritti e libertà fondamentali e dei soggetti che hanno proposto un'identica QPC che è stata rigettata dal giudice *a quo*, trattandosi di soggetti che vantano un interesse molto specifico, sovente a carattere nazionale, alla conservazione o all'abrogazione della legge impugnata⁷².

Innegabile, sotto questo aspetto, l'influenza della giurisprudenza costituzionale italiana sull'integrazione del contraddittorio che, come si vedrà in seguito, a partire dagli anni novanta ha elaborato una nozione di “interesse qualificato” alla partecipazione al procedimento costituzionale: il *Conseil constitutionnel* si è pertanto ispirato a questa giurisprudenza nell'elaborazione dei criteri di individuazione dell'interesse speciale del terzo, realizzandosi in questo traghettamento di principi un caso tipico di circolazione implicita del diritto comparato nella giurisprudenza costituzionale. Si tratta di una *soft communication/fertilization*, più difficile da individuare, per la quale quali i giudici costituzionali operano nelle decisioni un richiamo implicito⁷³ a indirizzi consolidati, tradizioni costituzionali, soluzioni normative e attraverso i quali è possibile individuare un comune nucleo costituzionale duro. In tale ipotesi, tuttavia, si può parlare più di influenza culturale che di comparazione⁷⁴, che per essere tale «*deve essere basata su un processo valutativo esplicito, e quindi verificabile, da parte del soggetto che la compie*»⁷⁵.

Con riferimento, poi, alla questione dell'intervento di soggetti collettivi non sulla base di un interesse proprio ma in virtù dello scopo perseguito in base al proprio statuto, il *Conseil*

⁷² M. GUILLAUME, *Question prioritaire de constitutionnalité*, in *Répertoire du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2013, par. 183-189; A.-M., LECIS COCCO-ORTU, *QPC et interventions des tiers: le débat contradictoire entre garantie des droits de la défense et utilité des amici curiae*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 863 ss.; M. DISANT, *Droit de la QPC. Cadre juridique, Pratiques jurisprudentielles*, Lamy, Paris, 2011, 282 ss.

⁷³ M.-C. PONTHEUREAU, *Le recours à «l'argument de droit comparé» par le juge constitutionnel*, cit., 176.

⁷⁴ Tra le esperienze di *civil law*, anche la Corte italiana, soprattutto nel corso degli anni ottanta, ha fatto frequente uso del diritto straniero citando casi giurisprudenziali della Corte Suprema statunitense, del *Conseil constitutionnel* o del *Bundesverfassungsgericht* ([sentt. nn. 123/1980](#), [300/1984](#), [161/1985](#)) o servendosi di generiche clausole, quali ad es. il riferimento a “Stati democratici contemporanei” (L. PEGORARO, *La Corte costituzionale e il diritto comparato nelle sentenze degli anni 80*, in *Quad. cost.*, 1987, 601ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *Il contributo storico-comparatistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana: una ricerca sul nulla?*, in *Dir. pub. comp. eu.*, 2005, 1003 ss.; A. BALDASSARRE, *La Corte costituzionale italiana e il metodo comparativo*, in *DPCE*, 2006, 983ss.); di recente la Corte italiana nella [sentenza n. 1 del 2014](#) che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale, nella parte motiva ha espressamente richiamato, a proposito della distorsione della rappresentanza causata dal premio di maggioranza, la motivazione della sentenza della Corte costituzionale tedesca n. 3/11 del 25 luglio 2012 sulla natura del sistema proporzionale di genere nell'elettore l'aspettativa di un'equa ripartizione dei seggi (cd. voto “in uscita”) richiamando il fatto che la Germania è un ordinamento costituzionale omogeneo a quello italiano nel quale vige il medesimo principio di eguaglianza del voto e non è costituzionalizzata la legge elettorale. Lo stesso dicasi per il Tribunale costituzionale spagnolo, con svariati richiami sia a formule interpretative generali (“stato democratico”, “ordinamenti repubblicani europei”, “diritto comparato” e così via) sia a singoli ordinamenti, in particolare alla Costituzione tedesca) o alla giurisprudenza di altre Corti costituzionali, come quella tedesca o quella italiana (L. PEGORARO, *Corti costituzionali e uso del diritto comparato: un'analisi comparatistica*, in L. MEZZETTI – E. FERRER MACGREGOR (a cura di), *Diritto processuale costituzionale*, Padova, Cedam, 2010, 307-308).

⁷⁵ G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, il Mulino, 2010, 144.

constitutionnel a partire dalla decisione n. 2010-71 del 26 novembre 2010 ha inaugurato l'importante prassi di aprire il contraddittorio a persone giuridiche (associazioni, sindacati, soggetti portatori di interessi collettivi ecc.) in grado di offrire con le proprie osservazioni elementi utili che riguardano l'applicazione delle disposizioni oggetto di controllo, sebbene, in tale loro qualità di soggetti portatori di interessi collettivi nazionali sono qualificabili più come *amici curiae* che come terzi intervenienti in senso stretto⁷⁶.

La procedura diviene, pertanto, un appuntamento importante per lo sviluppo del Consiglio costituzionale in senso giurisdizionale: l'idea di un diritto processuale costituzionale spinge verso una sorta di diritto comune processuale estensibile anche alla giustizia costituzionale, anziché mettere in evidenza le specificità sue proprie⁷⁷.

Questo perché le parti del processo costituzionale incidentale non possono essere epurate della propria dimensione soggettiva e concreta, non difendendo una posizione esemplare, ma essendo al contrario, portatrici di situazioni giuridiche soggettive che intendono far vale dinanzi al giudice costituzionale al pari del giudice *a quo*, se non altro nella propria veste di soggetti interessati alla decisione del giudice costituzionale a causa del nesso di pregiudizialità che lega i due processi, quello perdente e l'incidente di costituzionalità⁷⁸.

Anche in Germania, l'art. 27, lett. a), della legge ordinaria sul Tribunale costituzionale federale del 1998 (*BVerfGG*) riconosce al Tribunale la facoltà di “*dare a terzi esperti l'opportunità di esprimere il proprio parere*”: questa possibilità, che ricade nell'ambito delle modalità di attivazione dell'istituto dell'*amicus curiae* va tenuta distinta dai poteri istruttori del giudice costituzionale, che sono disciplinati dagli artt. 26 e 28 *BVerfGG* che prevedono il diritto di acquisire tutte le prove e di audire periti secondo le disposizioni previste dai codici di rito. L'art. 27 *BVerfGG* espressamente definisce il terzo chi non è parte del processo costituzionale: possono intervenire tanto persone fisiche, quanto persone giuridiche purché possiedano la qualità di “esperti”.

Oltre ai terzi, il contraddittorio costituzionale vede come protagonisti principali le parti del giudizio *a quo* (art. 82, comma 3, *BVerfGG*), mentre nell'ambito del ricorso individuale di costituzionalità possono intervenire vari soggetti pubblici, tra cui organi costituzionali, autorità, giudici del Bund e del Land (art. 94 *BVerfGG*).

Nella penisola iberica, l'art. 37 della legge organica sul Tribunale costituzionale spagnolo (*LOTC*) nella sua originaria formulazione prevedeva la notifica del ricorso di costituzionalità ammesso alla Camera dei Deputati, al Senato, al Governo e all'Esecutivo e all'Assemblea della Comunità autonoma qualora la norma impugnata fosse una norma autonoma. L'art. 37 è sempre stato interpretato anche dal Tribunale costituzionale in modo tassativo (ATC 132/1983, del 23 marzo 1983): questa norma limitava fortemente il contraddittorio non consentendo a soggetti terzi lesi dalle disposizioni impuginate di proporre intervento e acquisire gli atti processuali a difesa dei propri interessi. Il difetto di contraddittorio del giudizio di costituzionalità spagnolo è stato riconosciuto dalla Corte EDU con la sentenza *Ruiz-Mateos c. Spagna* del 23 giugno 1993: nel paragrafo 63 la Corte precisa che, sebbene i processi costituzionali abbiano natura peculiare per l'oggetto del giudizio e per l'efficacia generale delle proprie pronunce, talvolta essi costituiscono incidenti processuali di giudizi che riguardano un numero determinato di soggetti privati, che in linea di principio devono poter accedere alle memorie delle parti e replicare. A valle di detta decisione il Tribunale costituzionale spagnolo ha ribadito che

⁷⁶ I casi sono tanti e variegati e non sempre è agevole individuare la ratio che porta all'individuazione di criteri univoci di ammissibilità dell'intervento: si veda, ad esempio, l'intervento del *Groupe d'intervention asile*, che ha presentato memorie e osservazioni nei procedimenti n. 2011/174 QPC, *Hospitalisation d'office en cas de péril imminent*, n. 2011-185 QPC, *Levée de l'hospitalisation d'office des personnes pénalement irresponsables*, n. 2012-235 QPC, *Dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement*.

⁷⁷ G. TUSSEAU, *Plaidoyer pour le droit processuel constitutionnel*, in *Constitutions*, 2013, 585.

⁷⁸ F. CERRONE, *L'intervento del Presidente del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale*, in V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio*, cit., 145.

valutare l'estensione del contraddittorio è una decisione che spetta alla discrezionalità del legislatore, poiché la citata sentenza della Corte di Strasburgo può trovare applicazione solo in quei casi peculiari in cui si è in presenza di leggi provvedimento o speciali, ossia di atti normativi che difettano della caratteristica della generalità; nella decisione STC n. 48/2005 del 3 marzo 2005, il Tribunale costituzionale, in relazione all'impugnazione in via incidentale di una legge singolare di espropriazione delle Isole Canarie, ha affermato *“En el presente caso, por el contrario, la Ley enjuiciada responde al concepto de ley singular, de manera que, atendida la doctrina del Tribunal Europeo, sus destinatarios deberían haber sido parte en este procedimiento. Sin embargo, es lo cierto que el tenor literal del art. 37 de nuestra Ley Orgánica es aún hoy el que era cuando se dio lugar a aquella Sentencia del Tribunal Europeo. Esto no supone —como, por lo demás, acredita la actuación de este Tribunal Constitucional en supuestos como el de la STC 245/1991, de 16 de diciembre— que no nos sea posible flexibilizar el tenor de nuestra Ley rectora cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales, en particular cuando su infracción ha sido formalmente constatada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con todo, nuestra vinculación a la Ley Orgánica requiere que, en tanto no se articule ante nosotros una pretensión específica de adecuación a lo que resulta de la jurisprudencia europea, sólo si los interesados hubieran pretendido la personación en este procedimiento, deberíamos haber arbitrado el cauce procesal necesario”*(FJ 2).

L'esigenza di adeguare l'art. 37 LOTC è stata accolta dal legislatore organico: la legge organica n. 6/2007 ha modificato l'art. 37 LOTC consentendo alle parti del giudizio *a quo* di costituirsi in giudizio entro 15 giorni dalla pubblicazione dell'ammissibilità del ricorso, restando ferma l'esclusione tanto dell'intervento di terzo quanto dell'*amicus curiae*.

In questo contesto normativo di *favor* nei confronti dell'estensione del contraddittorio nel processo costituzionale, si colloca la delibera della Corte costituzionale dell'8 gennaio 2020 di porre mano alle Norme integrative: la delibera prevede l'inserimento dell'art. 4-ter, appositamente rubricato *“Amici curiae”* che prevede la possibilità per le formazioni sociali senza scopo di lucro e per i soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi di presentare un'opinione scritta alla Corte entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta ufficiale. Le opinioni saranno ammesse con decreto del Presidente, sentito il giudice relatore e il decreto sarà comunicato alle parti costituite trenta giorni liberi prima dell'udienza.

La disciplina di questa peculiare forma di intervento di terzi, che non prevede la partecipazione all'udienza ma solo l'invio di un'opinione scritta, si inserisce nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, configurandosi come il precipitato dispositivo di un istituto faticosamente riconosciuto in modo non sempre univoco e praticato in sede pretoria: per oltre venti anni, infatti, è stata vigente la corrispondenza tra parti del giudizio *a quo* e parti del processo costituzionale, avendo la Corte costituzionale negato la possibilità di rappresentare nel processo contro la legge interessi di soggetti terzi rispetto alle parti del giudizio principale. Con ordinanza del 5 dicembre 1956⁷⁹, la Corte puntualizza che *“a norma dell'art. 23, comma 4. l. 11 marzo 1953, n. 87, devono ritenersi parti del giudizio di costituzionalità delle leggi i soggetti processuali, ai quali deve essere notificata l'ordinanza di rimessione, quando non ne sia stata data lettura nel pubblico dibattito”*, posizione confermata dalla dottrina del tempo⁸⁰.

Un primo, sebbene embrionale, mutamento di indirizzo si ha con la sentenza n. 20 del 1982, con la quale la Corte per la prima volta ammette la costituzione di due soggetti diversi dalle parti in un caso peculiare nel quale la Corte aveva sollevato dinanzi a se stessa la legittimità costituzionale della disposizione che fondava la posizione giuridica dei soggetti terzi, aprendo così uno spiraglio in quella

⁷⁹ Accessoria alla [sent. 26 gennaio 1957, n. 30](#) (ne dà notizia, ad es., l'[ord. n. 81 del 1964](#)).

⁸⁰ M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo dinanzi alla Corte costituzionale (giudizi di legittimità costituzionale)*, in *Giur. cost.* 1956, 240 ss.; M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, 155 ss.

giurisprudenza che appariva granitica.

La sentenza citata, infatti, introduce per la prima volta una deroga alla regola dell'inammissibilità dell'intervento di terzo nel processo costituzionale (e come tale viene indicata nella successiva [sentenza n. 1 del 1984](#)): essa viene presentata come un'eccezione giustificata dall'interesse concreto del soggetto non parte del processo principale e tale presupposto giustificativo consentirà di superare quell'assioma preclusivo coltivato implicitamente dalla giurisprudenza precedente.

La resistenza della Corte a riconoscere la legittimità dell'intervento di terzo verrà mantenuta per tutti gli anni '80, sebbene a partire dalla [sentenza n. 20/1980](#), aperto lo spiraglio, si moltiplicano le richieste di intervento, che fanno esplicito riferimento a questa sentenza e che la Corte è chiamata a valutare⁸¹.

Una seconda decisiva svolta si ha con la [sentenza n. 429 del 1991](#) nella quale la Corte, pur evidenziando il caso peculiare, ammette l'intervento di un terzo nel processo costituzionale considerando che la posizione del soggetto di intervenire nel giudizio *a quo* si sarebbe radicata solo all'esito del giudizio di costituzionalità e che pertanto a seguito dell'ordinanza di rimessione “*è sorto ... un interesse diretto a intervenire nel giudizio incidentale di costituzionalità*”. Detto principio viene confermato l'anno successivo con la [sentenza n. 314/1992](#), nella quale la Corte ribadisce che “*allorché con l'ordinanza di rimessione viene sollevata una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione dipende l'intervento nel giudizio a quo del soggetto che ha chiesto di costituirsi nel processo costituzionale*”.

La terza apertura del contraddittorio si ha nel 1993 con la [sentenza n. 456](#): in questo caso la Corte ammette l'intervento della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, considerato che la loro legittimazione concerneva norme che riguardavano “*la sfera di competenza degli Ordini professionali, in quanto attengono all'oggetto della professione medica ed alla relativa attività*”.

In un contesto di forte oscillazione giurisprudenziale, che alterna una posizione generale, più ancorata al rigore dell'indirizzo interpretativo restrittivo, e aperture puntuali all'integrazione del contraddittorio, la questione dell'interesse sostanziale viene posta sullo sfondo dell'astrattezza del giudizio di costituzionalità: affinché l'intervento di un soggetto-terzo rispetto alle parti processuali del giudizio *a quo* possa essere ammesso all'intervento occorre che l'interesse addotto sia “*diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio a quo, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente*” ([sent. n. 421/1995](#)).

L'interesse che legittima all'intervento del terzo deve essere dunque attuale, diretto e qualificato ad impedire la lesione di un diritto proprio: in tal modo la giurisprudenza costituzionale ha inteso circoscrivere le ipotesi di apertura del contraddittorio in difetto del quale “*il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità sarebbe travolto ... dalla possibilità di un numero indeterminato di interventi in difesa della legge o contro la stessa*” ([sent. 421/1995](#)).

La pluriennale giurisprudenza della Corte costituzionale ha dato così corpo alle due regole in tema di inammissibilità dell'intervento di terzi: la non coincidenza dei soggetti interessati con le parti del giudizio *a quo*, per il giudizio in via incidentale, e la non condivisione da parte dei terzi intervenienti della funzione legislativa, per il giudizio in via principale.

Ed è proprio con riferimento al giudizio in via principale che viene maturandosi una forma di intervento scisso dall'interesse sostanziale dedotto in giudizio. Due sono i casi esemplificativi. Nella [sentenza n. 150 del 2005](#), l'interveniente, consapevole della giurisprudenza restrittiva, offre una collaborazione come *amicus curiae* situazione che già aveva avuto positiva soluzione in un giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, anche in considerazione della materia ambientale oggetto

⁸¹ M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio*, cit., 98, 68.

del giudizio per la quale nel processo comune si prevedeva l'intervento delle associazioni ambientaliste. Nella [sentenza n. 129 del 2006](#), il terzo interveniente chiede di essere audito come *amicus curiae* sulla base delle sue competenze specifiche in materia di telecomunicazioni. Il diniego opposto dalla Corte appare in verità un po' rigido, considerati i poteri istruttori che l'art. 13 della legge n. 87 del 1953 riconosce alla Corte che può disporre l'audizione di soggetti esterni al processo come testimoni, e dunque di terzi non di parti, in quanto soggetti dotati di conoscenza specifica delle questioni generali che prescindono dai fatti dedotti nel giudizio *a quo*, ponendosi pertanto sulla stessa linea del *Conseil constitutionnel*, il cui Regolamento prevede le audizioni per esigenze istruttorie (art. 6, comma 1)⁸².

La Corte costituzionale, più volte sollecitata dalla dottrina anche recentemente che ha evidenziato la necessità di mettere fine alle prassi informali di acquisizione di dati informativi dall'esterno e di consentire la visione degli atti processuali anche a soggetti il cui intervento non fosse ancora stato ammesso⁸³, ha finalmente colmato il vuoto di normazione sull'integrazione del contraddittorio, scelta in un certo senso obbligata anche in relazione al ruolo di equilibrio istituzionale e costituzionale che la stessa assolve con riferimento alla forma di Stato e di Governo.

La recente modifica delle Norme Integrative della Corte costituzionale, avvenuta con delibera dell'8 gennaio 2020, costituisce pertanto lo svolgimento in senso estensivo dei risultati raggiunti dalla giurisprudenza in merito all'ammissione, ai sensi dell'art. 4, dell'intervento di "altri soggetti" che siano titolari di un interesse qualificato e inerente in modo diretto al giudizio.

Le innovazioni introdotte dalla novella del 2020 attraverso l'art. 4 ter aprono l'accesso al processo costituzionale anche ai cc.dd. *amici curiae* e alla possibilità per la Corte, quando ha necessità di acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, di disporre con ordinanza l'audizione in camera di consiglio di esperti di chiara fama con avviso alle parti almeno dieci giorni prima dell'udienza relativa. La prima decisione di ammissibilità di un atto di intervento è stata adottata dalla corte con l'[ordinanza n. 37 del 10 febbraio 2020](#), con la quale è stato ammesso l'intervento del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti nel giudizio in via incidentale avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e dell'art. 595, comma 3, del codice penale: la Corte nell'ammette l'intervento confermando la sua giurisprudenza in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale per ciò che concerne la natura rappresentativa di un interesse qualificato del terzo richiedente e che "*l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo (ex plurimis, ordinanza letta all'udienza del 22 ottobre 2019, allegata alla sentenza n. 253 del 2019)*".

La Corte costituzionale italiana ha cercato, nel tempo, di trovare una soluzione più stabile alla questione dell'ampliamento del contraddittorio, che superasse tanto le oscillazioni giurisprudenziali quanto le determinazioni del suo Presidente, che il 21 novembre 2018 aveva espressamente autorizzato l'accesso ai documenti del processo ai terzi proponenti non ancora autorizzati all'intervento, superando la prassi negativa in tal senso: questo è ancora più evidente se ci si sposta dal piano nazionale, dove la riforma delle N.I. del 2020 ha tracciato una strada che conduce nei limiti indicati anche dalla giurisprudenza costituzionale a valorizzare la partecipazione dei cittadini interessati, al piano comparativo considerato che, da un lato, il tema dell'integrazione del contraddittorio non è trattato nelle principali opere di giustizia costituzionale comparata e, dall'altro, che esiste una certa variabilità semantica nelle definizioni di terzo interveniente e di *amicus curiae*, a differenza della nozione di parte processuale unanimemente accolta.

Così assistiamo a definizioni non coincidenti nel diritto anglosassone e in quello di derivazione

⁸² P. COSTANZO, [Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana](#), in [Consulta OnLine, Studi 2019/I](#), 120-121.

⁸³ A. RUGGERI, [Nota minima a riguardo di una proceduralizzazione anomala dell'intervento del terzo nei giudizi di costituzionalità](#), in [Consulta OnLine, Studi 2018/III](#), 616.

romanistica con riferimento alla nozione di terzo, tradotta come *third-party* o *intervener* in inglese e *tiers intervenant* in francese, e se consideriamo la nozione di “*amicus curiae*” questa ha perso la connotazione originaria di terzo estraneo al processo e chiamato a offrire al giudice elementi tecnici cognitivi rilevanti al fine del *decision-making*, per assumere nel traghettamento in altri sistemi giuridico-costituzionali anche la funzione di rappresentare nel processo gli interessi di gruppi collettivi esponenziali di determinate categorie di soggetti⁸⁴.

A conclusione di questo *excursus* sull’apertura partecipativa dell’attività processuale, possiamo tentare di individuare il *fil rouge* dell’esigenza di integrazione del contraddittorio: il processo, sia esso costituzionale o di altra natura, non è un’azione esclusivamente bilaterale, che si svolge e si esaurisce nel rapporto parti necessarie/giudice, ma contiene una vocazione pluralistica che travalica le parti del processo, toccando e coinvolgendo interessi che spesso hanno destinatari plurali. E consentire la partecipazione al procedimento di soggetti formalmente estranei, ma sostanzialmente coinvolti, contribuisce alla ricerca della decisione giusta, non in sé ma quanto più ampiamente accettabile sotto il profilo sociale e credibile sotto il profilo giuridico.

⁸⁴ T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta OnLine*, *Studi* 2019/I, 127.