

## **L'*amicus curiae* nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione**

LUIGI SALVATO\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. Le «formazioni sociali». – 3. L'intervento quale *amicus curiae* versus l'intervento "ordinario" e la figura dello "esperto". – 4. Le condizioni di ammissibilità e la finalità dell'intervento. – 5. La modalità dell'intervento. – 6. I «soggetti istituzionali». – 7. Il Procuratore Generale della Corte di cassazione quale *amicus curiae*. – 7.1. L'intervento nel giudizio incidentale. – 7.2. L'intervento nei giudizi in via di azione o per conflitto di attribuzioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 15 giugno 2020

### **Suggerimento di citazione**

L. SALVATO, *L'amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Avvocato Generale della Corte di Cassazione.

## 1. Premessa

La Corte costituzionale, con delibera in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, ha modificato le «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» e, quindi, la disciplina del processo costituzionale.

Le modifiche hanno avuto ad oggetto anzitutto l'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale dei soggetti che non rivestono la qualità di parte nel processo *a quo*, regolamentato mediante l'inserimento nell'art. 4 del comma 7, che stabilisce il presupposto dell'intervento, e l'introduzione dell'art. 4-*bis*, concernente (con il modificato art. 4, comma 3) le modalità con cui deve avvenire.

È stato inoltre introdotto l'art. 4-*ter*, che ha disciplinato una nuova tipologia di intervento, ammissibile in tutti i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (fatta eccezione per il giudizio di ammissibilità del *referendum*), prevedendo che – come esplicita il comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 con il quale la Corte ha dato notizia delle modifiche - «qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio».

Infine, con l'introduzione dell'art. 14-*bis*, è stata prevista la «possibilità di convocare esperti di chiara fama, qualora [la Corte] ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline»<sup>1</sup>, disciplinando le modalità dell'acquisizione dell'opinione espressa dai predetti.

La prima di dette modifiche ha sostanzialmente codificato, e chiarito, un principio ripetutamente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale e, quindi, non presenta profili di effettiva novità<sup>2</sup>. La terza ha integrato i mezzi istruttori che

---

<sup>1</sup> Così il comunicato stampa richiamato nel testo.

<sup>2</sup> La disposizione non ha il carattere della novità quanto al presupposto dell'intervento; secondo LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2020, in buona sostanza, con essa è stata «codificata la giurisprudenza costante secondo cui tali soggetti devono essere “titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio”»; analogamente, CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2020; FINOCCHIARO, *Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» approvate con delibera dell'8 gennaio 2020*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it). Nella parte concernente la modalità dell'intervento, la disposizione ha parimenti soltanto «consolida[to] nelle norme integrative le istruzioni del Presidente della Corte costituzionale 21 novembre 2018, prot. 61/B della cancelleria» (CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit.), che aveva posto termine alla precedente prassi, in virtù

la Corte può assumere, prevedendo l'acquisizione dell'opinione di esperti di chiara fama su specifiche discipline, non riconducibile al paradigma della consulenza tecnica di ufficio e che «si avvicina piuttosto alle audizioni in commissione come sviluppate nel diritto parlamentare [...] e, forse, più in particolare, alle audizioni inserite all'interno di una indagine conoscitiva di una commissione parlamentare in sede referente»<sup>3</sup>. La seconda modifica costituisce quella connotata da marcata novità, anche nell'opinione della stessa Corte che traspare dal richiamato comunicato stampa, il quale si apre infatti con la segnalazione dell'introduzione di una nuova figura nel processo costituzionale, la sola che costituisce qui oggetto di alcune riflessioni, peraltro con limitato riguardo alla possibilità che il Procuratore Generale della Corte di cassazione assuma la veste di *amicus curiae*.

In particolare, l'art. 4-ter ha introdotto, recita la rubrica, gli “*Amici curiae*”, definiti al comma 1 come «le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, [che] possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta».

La disposizione ha consentito ad un nuovo attore (sia pure, come si dirà, non protagonista) di partecipare al processo costituzionale, introducendo una novità che tuttavia più che frutto di una rivoluzione<sup>4</sup> costituisce l'esito di un'evoluzione non breve<sup>5</sup>, preceduta da un dibattito sviluppatosi anche ad iniziativa della stessa Corte<sup>6</sup>. Il nuovo istituto rinviene il suo immediato antecedente nelle esperienze di numerosi altri Paesi, nei quali si è progressivamente affermata la «tendenza ad aprire il processo costituzionale “oltre le parti”», realizzata in ciascuno, in ragione delle diverse tradizioni, con modalità differenti, al punto da impedire la possibilità di enucleare una definizione universalmente valida della figura dell'*amicus curiae*<sup>7</sup>.

---

della quale gli interventi destinati ad essere dichiarati inammissibili comunque entravano, almeno temporaneamente, nel giudizio.

<sup>3</sup> CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., prefigurando, ad avviso di LECIS, *La svolta del processo costituzionale*, cit., una «terza via per la partecipazione della società civile al giudizio» dinanzi alla Corte.

<sup>4</sup> COTTURI, *Quando la Costituzione è in movimento, Questione giustizia*, 2020, «l'apertura della Corte è più che un segno di novità: è una rivoluzione».

<sup>5</sup> LECIS, *La svolta del processo costituzionale*, cit.; MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla corte costituzionale*, *osservatoriosullefonti.it*, 2020.

<sup>6</sup> Il riferimento è al seminario (ed ai relativi atti) su “*Interventi di terzi e “amici curiae” nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre Corti nazionali e sovranazionali*”, tenuto a Palazzo della Consulta il 18 dicembre 2018.

<sup>7</sup> GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 2019, ove un panorama degli istituti negli ordinamenti stranieri e con riferimento alla figura nei processi dinanzi alle Corti

Il dibattito che ha preceduto la modifica e l'apporto delle esperienze straniere non hanno reso meno semplice la scelta in ordine al se ed al come aprire il giudizio costituzionale a contributi esterni, perché questa coinvolge questioni antiche, complesse - forse, ancora irrisolte -, che possono essere soltanto accennate quali quelle della natura, giurisdizionale o politica, delle funzioni della Corte<sup>8</sup>, della qualificazione del "procedimento" osservato per la decisione come "processo" o "procedura costituzionale", dei rischi insiti nella stessa<sup>9</sup>, del ruolo della Corte all'interno dell'ordinamento<sup>10</sup> e del rapporto con le regole che disciplinano il proprio "processo"<sup>11</sup>. Tali questioni sono tutte sottese, talora anche espressamente

---

sovranazionali, anche con riguardo alle differenti modalità con le quali è stata realizzata detta apertura. Di recente, per una sintesi delle differenti modalità con le quali è previsto l'intervento dell'*amicus curiae* dinanzi alla Corte suprema degli Stati Uniti, al Consiglio costituzionale francese, al Tribunale costituzionale federale della Germania, 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*, in *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, [http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/calamospecchia\\_scrittiCostanzo](http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/calamospecchia_scrittiCostanzo), 2020.

<sup>8</sup> In ordine alle questioni accennate nel testo è impossibile pur solo offrire sintetiche indicazioni di dottrina, sicché si impone di rinviare ai contributi che le hanno affrontate con specifico riferimento alla modifica in esame; sul tema della natura delle funzioni della Corte costituzionale, SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale*, cit.

<sup>9</sup> Questioni e rischi, con riguardo al tema in esame, efficacemente sintetizzati poco prima della riforma in esame da MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, *Quad. cost.*, 2019, p. 393.

<sup>10</sup> Secondo CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., «Una Corte che si apre all'ascolto della società civile è, nello stesso tempo, una Corte che avverte la solitudine del proprio ruolo per come si è sviluppato nella crisi del sistema di rappresentanza politica che si trascina oramai da così tanto tempo da essere costitutiva di un particolare modo di intendere la democrazia, cerca un rimedio a questa solitudine nel rapporto con la società civile e, in questo modo, confessa quanto il proprio ruolo è mutato nel sistema, perché la sua autonomia costituzionale si è ampliata sino a definire l'esatta collocazione della Corte costituzionale fra i poteri dello Stato».

<sup>11</sup> Tema quest'ultimo di recente riassunto da PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, *Giur. cost.*, 2019, p. 1897, prospettando i rischi insiti in una eccessiva dilatazione della discrezionalità della Corte in detto ambito; per ulteriori riferimenti in ordine a tale dibattito con specifico riguardo alla riforma delle Norme integrative realizzata nel 2020, CONTI, *La Corte si apre*, cit., secondo il quale la Corte è intervenuta «con un certo *self restraint*», tenuto conto che la disciplina dell'intervento nel giudizio in via incidentale si è limitata a consolidare il pregresso orientamento della giurisprudenza costituzionale, mentre «gli artt. 4 *ter* e 14 *bis* non alterano il tessuto profondo della giustizia costituzionale, perché il carattere obiettivo del processo costituzionale rende ragionevole il deposito di opinioni da parte di chi è

affrontate, nei già numerosi commenti concernenti il richiamato art. 4-ter; la loro complessità dà ragione delle variegate opinioni in ordine alla portata dell'innovazione, alla sua congruità al fine di superare il pregresso atteggiamento della Corte rispetto ai contributi esterni che già in passato le venivano offerti (definito «della tripla I»: *Informal, Implicit, Indirect*)<sup>12</sup>, alla sua utilità ed ai rischi della scelta per le eventuali ricadute che può avere sulla autorevolezza della Corte costituzionale, oltre che sul suo ruolo e sui compiti<sup>13</sup>. Si tratta di questioni,

---

interessato alla soluzione della questione di legittimità costituzionale e, nello stesso tempo, l'importanza delle decisioni della Corte come strumenti per risolvere problemi che la funzione di indirizzo politico non riesce ad affrontare consente di comprendere la ragionevolezza dell'apertura dialogante verso gli esperti in grado di indicare alla Corte la sostanza materiale delle questioni su cui è chiamata a imporre la propria volontà interpretando la Costituzione nel modo più retto possibile».

<sup>12</sup> GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit. Secondo V. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale aperta alla società civile (intervista)*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020, la riforma, in questa parte, non sarebbe di «grande portata», in quanto l'art. 4-ter non «impo[ne] alla Corte di rispondere agli argomenti che vi sono adottati» (nell'atto di intervento) e che «così avviene per analoghi scritti, variamente pubblicati, che la Corte raccoglie nei fascicoli preparati dall'Ufficio Studi o dagli assistenti dei giudici in vista della decisione della causa. Come ogni giudice, anche i giudici costituzionali, leggono anche altro, oltre a ciò che viene prodotto nei fascicoli processuali. Da tempo (e anche recentemente) l'Università di Ferrara organizza e pubblica studi sotto il titolo di "Seminari preventivi", prima dunque, invece che dopo la sentenza della Corte, nella fiducia che nella preparazione delle sue decisioni la Corte ne prenda conoscenza». Peraltro anche coloro che hanno accolto con maggiore entusiasmo l'innovazione non hanno mancato di dare atto che, nonostante la mancata previsione della figura dell'*amicus curiae*, «tanto meno, giudici ed assistenti, rinunciavano ad acquisire, sia pure in via informale, tutte quelle indicazioni che giungessero al giudice costituzionale e che esso giudicasse utili alla soluzione di casi particolarmente complessi per la delicatezza della materia trattata (v. da ultimo, i pareri, di cui si è data notizia sulla stampa, giunti alla Corte, in aggiunta a quelli formalmente acquisiti, sul complesso caso Cappato: *La Repubblica*, 11 gennaio, 2020)», GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2020.

<sup>13</sup> La modifica è stata accolta con toni entusiastici: esaltandone la «positiva incidenza sui meccanismi del nostro sistema democratico», poiché assicura un «più articolato e diretto il rapporto tra Corte e cittadini, resi oggi più coscienti delle loro garanzie e delle loro tutele a fronte di leggi di dubbia costituzionalità», rimarcando «il "coraggio" dimostrato dal Giudice costituzionale, il quale, per primo, sembra oggi dare una risposta alle sempre più pressanti istanze di partecipazione che provengono dalla società civile» (GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.); attribuendole capacità di garantire «maggiore trasparenza procedurale e a una rafforzata partecipazione sociale alle decisioni» (FINOCCHIARO, *Modificazioni*, cit.); giudicandola «una rivoluzione» (COTTURI, *Quando la Costituzione è in movimento*, cit.). Nondimeno, anche da parte di coloro che con maggiore favore hanno accolto la riforma sono stati posti in luce taluni rischi: per il possibile

all'evidenza, di importanza cruciale, che dovranno essere approfondite alla luce dell'applicazione data al nuovo istituto e della prova dei fatti e che, tuttavia, eccedono le presenti riflessioni, in considerazione del limitato obiettivo sopra fissato.

## 2. Le «formazioni sociali»

La ricostruzione della disciplina deve muovere dall'identificazione dei soggetti legittimati all'intervento *ex art. 4-ter*<sup>14</sup>, riservato dal comma 1 alle «formazioni sociali senza scopo di lucro e [a]i soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità». La disposizione prefigura due distinte classi di soggetti che comprendono, da una parte, le «formazioni sociali», che non abbiano scopo di lucro; dall'altro, i «soggetti istituzionali».

La definizione fa riferimento ad «insiemi vuoti e che possono facilmente essere riempiti degli oggetti giuridici più disparati»<sup>15</sup>; quanto alla prima classe, stabilisce, in positivo, che deve trattarsi di «formazioni sociali», in negativo, che non devono

---

«aumento del tasso di litigiosità, che trascini il giudice costituzionale in un circolo mediatico, che ne mini l'autorevolezza. Il possibile dilatarsi dei tempi processuali a tutto scapito della necessaria tempestività della pronuncia della Corte. Una maggiore problematicità del giudizio che ne possa pregiudicare la necessaria serenità» e sottolineando l'esigenza di applicare l'istituto «evitando "eccessi" ovvero inutili dinieghi» (GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.); per il pericolo «della c.d. "cattura" della Corte, o quantomeno delle pressioni cui essa si espone, tema noto in particolare nell'ordinamento statunitense» (FINOCCHIARO, *Modificazioni*, cit.). Non sono altresì mancate perplessità «in relazione alla garanzia dell'effettiva incidenza in giudizio degli argomenti introdotti» dall'*amicus curiae* (SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)); è stato adombrato anche il pericolo di una «potenziale esposizione a una responsabilità "politica" più accentuata», evidenziando che la riforma «potrebbe porre più problemi di quanti tenda a risolverne, non potendo *a priori* escludere che la Corte venga esposta al rischio di offrire una sponda involontaria agli aspetti patologici della democrazia» e sottolineando che «la "cultura dell'ascolto" non deve esporre la Corte all'assedio delle più disparate istanze sociali non filtrate dalla "politica"» (TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 2020); è stato segnalato, ancora, che «l'apertura all'*amicus* porta con sé, da un lato, come ci insegna l'esperienza statunitense, il pericolo di una "cattura" della Corte e, dall'altro, come emerge dal sistema Cedu, il rischio di un eccessivo aggravio della mole di lavoro» (MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit.).

<sup>14</sup> Il sostantivo è adoperato, per ragioni di sintesi, in senso lato, in riferimento ad una partecipazione al giudizio del tutto diversa da quella oggetto dell'art. 4, la sola in relazione alla quale è utilizzabile in modo tecnicamente corretto.

<sup>15</sup> CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit.

avere «scopo di lucro». La locuzione rende certo che le persone fisiche sono irriducibili alla locuzione e, quindi, non sono legittimate all'intervento<sup>16</sup>, ma esige poi di identificare gli elementi distintivi che devono connotare le «formazioni sociali», ai fini dell'ammissibilità dell'intervento.

Entro i limiti qui d'interesse, va anzitutto ricordato che la richiamata locuzione è utilizzata nell'art. 2 Cost., per indicare i «luoghi» in cui si esplicano i diritti inviolabili dell'uomo e, inoltre, nelle disposizioni costituzionali che contemplano le aggregazioni nelle quali la persona umana si espande<sup>17</sup>. Dal complesso di dette disposizioni si evince il riconoscimento da parte della Costituzione di tutte le «formazioni sociali» in cui si svolge la personalità del singolo e, quindi, un «principio «pluralista» [che] è espressione tipica dello Stato democratico-sociale»<sup>18</sup>. Inoltre, si desumono, quali caratteri generalissimi che le connotano, il fine dell'ottimale sviluppo della personalità di coloro che vi appartengono e l'autonomia, intesa quale autoregolazione, che deve svolgersi nel rispetto della valorizzazione e salvaguardia delle posizioni soggettive all'interno delle formazioni<sup>19</sup>.

Le norme costituzionali, è stato autorevolmente osservato, consentono «una ricognizione della realtà sociale assai larga», che «va dalle associazioni economiche ai fini di cooperazione ai sindacati professionali, ai partiti politici, alle Chiese, alle famiglie». La Costituzione delinea infatti una società pluralista ed impedisce di limitare la locuzione in esame, «e quindi la garanzia costituzionale, ai gruppi «direttamente, organicamente e stabilmente inseriti nella società generale»», risultando la stessa riferibile ad una molteplicità variegata di organizzazioni, caratterizzate dal legame con la persona e con l'esplicazione delle possibilità individuali di questa, dalla libertà nel costituirsi e da una estrema varietà di forme, che non permette di inquadrarle in schemi prefissati<sup>20</sup>. Queste considerazioni conservano validità anche dopo la recente, dettagliata, regolamentazione offerta a tali formazioni dal «codice del Terzo settore» che ha identificato, in positivo ed in

---

<sup>16</sup>FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più «aperta»: la Consulta ammette le opinioni scritte degli «amici curiae» e l'audizione di esperti di chiara fama*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2020; MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative*, cit.; già prima della modifica, GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit.

<sup>17</sup> Quali le minoranze linguistiche (art. 6), le confessioni religiose (artt. 8, 19 e 20), le associazioni (art. 18), la famiglia (artt. 29-31), la scuola (artt. 33-34), i sindacati (art. 39), le comunità di lavoratori e utenti (art. 43), le cooperative (art. 45), i partiti politici (art. 49).

<sup>18</sup> ONIDA, *Costituzione italiana*, (voce), *Dig.disc.pubb.*, Torino, 1989.

<sup>19</sup> RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2019.

<sup>20</sup> RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Persona e comunità*, Bologna, 1966, 3, che conclude per il «fiducioso ancoraggio» delle formazioni sociali al diritto privato, senza che ciò escluda la possibilità di taluni interventi legislativi nella materia.

negativo, gli enti allo stesso riconducibili<sup>21</sup>. L'obiettivo avuto di mira è stato quello «di definire compiutamente il ruolo del "Terzo settore", alla luce di una nuova concezione dei rapporti tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, tale da privilegiare, nella prospettiva indicata dal comma 4° dell'art. 118 Cost., il perseguimento dell'interesse generale valorizzando il principio di sussidiarietà»<sup>22</sup>. Si tratta di una codificazione importante, da un canto, in quanto ribadisce e dà ulteriore attuazione al principio pluralistico, confermando la rilevanza dei compiti e del ruolo delle formazioni sociali nell'attuazione dei valori costituzionali; dall'altro, perché, tenuto conto della lettera e della finalità del citato art. 4-ter, consente di ritenere che l'iscrizione di un ente nel registro del Terzo settore costituisce circostanza da sola sufficiente, di regola, a far riconoscere allo stesso i presupposti della legittimazione all'intervento, senza che occorra svolgere alcuna, ulteriore indagine. Ed è plausibile ipotizzare che, tendenzialmente, proprio le organizzazioni del "terzo settore" costituiranno i principali e privilegiati *amici curiae* che interloqueranno con la Corte<sup>23</sup>. Nondimeno, l'inclusione in detto registro neppure costituisce condizione imprescindibile ai fini del riconoscimento ad una data organizzazione collettiva della qualifica di «formazione sociale» e, quindi, dell'ammissibilità dell'intervento. È infatti ipotizzabile che possano esservene altre (anche numerose) che, pur non intendendo avvalersi degli effetti dell'iscrizione nel registro, sono riconducibili alla locuzione «formazioni sociali» di cui all'art. 4-ter, riferibile, in virtù del principio pluralistico e di autonomia delle forme attraverso i quali lo stesso ha attuazione, ad una variegata molteplicità di enti aventi le finalità tipiche delle stesse ed a tutti la Corte ha evidentemente inteso fare riferimento con una modifica delle Norme integrative che, in definitiva, ha raccolto «la sfida del rapporto fra giustizia costituzionale e pluralismo sociale»<sup>24</sup>.

L'espressa prescrizione che le formazioni sociali non devono avere «scopo di lucro», benché ordinariamente tipica delle stesse ed espressamente stabilita anche dal codice del Terzo settore, appare comunque opportuna alla luce della regola dell'atipicità e dell'autonomia che le governa. La previsione delimita, senza possibilità di equivoci, l'ambito dei soggetti ammessi ad intervenire nei giudizi

---

<sup>21</sup> L'art. 4 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117: al comma 1, stabilisce un'ampia tipologia di enti riconducibili al Terzo settore; al comma 2 contempla gli enti non riconducibili al Terzo settore, tra i quali ve ne sono alcuni che senz'altro possono invece assumere la veste di *amici curiae* (quali, ad esempio, le «associazioni politiche»); al comma 3 si occupa degli «enti religiosi civilmente riconosciuti».

<sup>22</sup> QUADRI, *Il Terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, *Nuova giur.civ.*, 2018, p. 708.

<sup>23</sup> TANI, *La svolta Cartabia*, cit.

<sup>24</sup> RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.; TANI, *La svolta Cartabia*, cit.

costituzionali, allo scopo di garantire che costituiscano espressione di quella «società civile», di cui la Corte, come esplicitato nel comunicato stampa dell'11 gennaio 2020, ha ritenuto opportuno e necessario «sentire la [...] voce». Alla locuzione sono conseguentemente riconducibili la vasta moltitudine delle organizzazioni contemplate dal codice del Terzo settore e, inoltre, tutte quelle caratterizzate dalla circostanza che istituzionalmente non perseguono un profitto, né possono perseguirlo, coincidenti anzitutto con le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni private di cui al titolo II del libro I del codice civile<sup>25</sup>.

La notazione negativa posta dall'art. 4-ter (la mancanza di uno scopo di lucro) va peraltro interpretata alla luce della disciplina concernente dette organizzazioni, la quale, secondo il codice civile, non impedisce che possano trarre utili dall'attività loro consentita e svolgere attività economiche commerciali<sup>26</sup> (anche quelle che più marcatamente hanno ad oggetto scopi *lato sensu* sociali e di protezione dei soggetti deboli<sup>27</sup>), in vista ed ai fini del conseguimento dei propri obiettivi, come risulta confermato dallo stesso codice del Terzo settore (art. 6), sempre che, appunto, «caratterizzate da secondarietà e strumentalità e, ovviamente, comunque nel rispetto del fondamentale principio di non lucratività soggettiva»<sup>28</sup>. La nozione di «scopo di lucro» accolta dalla disposizione non è dunque quella oggettiva, sostanzialmente coincidente con il criterio di economicità dell'attività, bensì quella soggettiva, con la conseguenza che, per escluderlo, è necessario e sufficiente il divieto, stabilito da un'espressa previsione statutaria, di divisione dei profitti derivanti dall'eventuale attività economica svolta (beninteso, secondaria e strumentale) in vista del conseguimento dei propri fini. Non convince dunque l'interpretazione secondo cui la qualificazione di organizzazione «non lucrativa» andrebbe riservata ai soli organismi aventi scopi solidaristici o di utilità collettiva<sup>29</sup>,

---

<sup>25</sup> Coincidenti, secondo la *communis opinio*, con la categoria degli «enti non lucrativi», BASILE, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, (voce) *Enc. dir.*, agg., III, Milano, 1999.

<sup>26</sup> COSTANZA, *Associazioni e comitati (acquisto di beni e trascrizioni)*, (voce) *Enc. dir.*, agg., I, Milano, 1997.

<sup>27</sup> «Il riconoscimento della possibilità di svolgere attività di impresa ha da tempo scosso il mondo, sempre più variegato, del *non profit*, perché unisce alla soggettività, già conquistata per gli enti non personificati, la possibilità di raggiungere un'autonomia anche sul piano economico. Si delineano di conseguenza nuovi rapporti di forza-debolezza, non solo sul versante delle relazioni di questi enti con i pubblici poteri, ma anche sul crinale dei rapporti tra la molteplicità di soggetti che occupano il mondo delle collettività: dalle fondazioni di impresa ai comitati occasionali, dalle società non personificate alle organizzazioni non lucrative che svolgono attività a carattere produttivo», POLETTI, *Soggetti deboli*, (voce) *Annali*, VII, Milano, 2014.

<sup>28</sup> QUADRI, *Il Terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit.

<sup>29</sup> PIEPOLI, *Gli enti «non profit»*, in *Diritto privato europeo* a cura di Lipari, vol. I, Padova, 1997, p. 347.

in virtù di una concezione che riconduce le *non profit organizations* essenzialmente al settore della filantropia e dell'altruismo. Questa concezione sottovaluta infatti sia la circostanza che possono operare organismi diversi da quelli previsti negli art. 12 ss. c.c. (ad esempio, le cooperative sociali) – e, può aggiungersi, dal codice del Terzo settore –, sia la considerazione che «la “non lucratività” comprende l'aspirazione degli uomini a soddisfare propri interessi diversi dal guadagno, che è fine di certo realizzabile attraverso le associazioni (del resto, negli stessi fenomeni associativi a fini solidaristici, o di utilità collettiva, il perseguimento dello scopo risponde pure ad un interesse degli associati)»<sup>30</sup>. Possono conseguentemente essere ammesse all'intervento le società cooperative, perché hanno «scopo mutualistico»<sup>31</sup> (indipendentemente dalla complessità della relativa nozione e dalla morfologia dell'istituto cooperativo<sup>32</sup>), i consorzi e tutta l'ampia gamma di società «senza scopo di lucro» progressivamente ammesse dall'ordinamento, una volta affermatasi la tendenziale neutralità dello schema societario<sup>33</sup>, quali le società consortili, le società che gestiscono fondi per lo sviluppo della cooperazione, le società finanziarie regionali e varie società «legali».

### 3. L'intervento quale *amicus curiae* versus l'intervento “ordinario” e la figura dello “esperto”

L'insieme costituito dalle «formazioni sociali» è dunque assai ampio e la sua delimitazione è affidata alle previsioni secondo cui possono inoltrare un'opinione

<sup>30</sup> BASILE, *Enti non lucrativi*, cit.

<sup>31</sup> Tale scopo rappresenta la finalità che costituisce la vera funzione sociale della cooperativa e le informa, siano esse o meno “a mutualità prevalente”. La riforma del 2003 (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6) ha infatti segnato «una svolta nel modo di intendere la cooperazione, disciplinata in maniera organica, superando il dualismo di forme, nel senso che tutte le cooperative, e quindi non solo quelle agevolate, devono essere mutualistiche», BONFANTE, *Società cooperative*, (voce) *Annali*, II, Milano, 2008. L'intervento dovrebbe, inoltre, essere ammissibile anche se spiegato da una società cooperativa europea, forma giuridica di organizzazione imprenditoriale introdotta e disciplinata dal regolamento Ce del Consiglio 22 luglio 2003, n. 1435/2003, che costituisce una forma giuridica europea di collaborazione tra cittadini, anche non operatori economici, FICI, *Società cooperativa europea*, (voce) *Annali*, IX, Milano, 2016.

<sup>32</sup> In quanto istituto nato dalla combinazione di due momenti, uno imprenditoriale e uno sociale, *ex plurimis*, BONFANTE, *Società cooperative*, cit.

<sup>33</sup> Divenuta sempre più estesa, in conseguenza dell'affermarsi della concezione della neutralità del modello societario e della non essenzialità della nozione di lucro nel contratto di società; su tale dibattito, tra gli altri, per la prima tesi, SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, *Riv. dir. civ.*, 1973, vol. I, p. 151; SPADA, *La tipicità delle società*, Padova, 1974, p. 76; per la seconda, CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. Diritto delle società*, II, Torino, 2002, 26; GALGANO, *Diritto commerciale*, Bologna, 2004, p. 18.

se sono «portat[trici] di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» (art. 4-ter, comma 1), allo scopo di offrire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità» (art. 4-ter, comma 3), locuzioni anche queste sufficientemente generiche, da interpretare alla luce della finalità della disposizione e della complessiva disciplina del processo costituzionale.

La *ratio* della disposizione è stata esplicitata nel richiamato comunicato stampa dell'11 gennaio 2020, sottolineando che, grazie ad essa, «anche la società civile, d'ora in poi, potrà far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale» e «la Consulta, in linea con la prassi di molte Corti supreme e costituzionali di altri Paesi, si apre così all'ascolto dei cosiddetti *amici curiae*: soggetti istituzionali, associazioni di categoria, organizzazioni non governative». L'indubbia efficacia del suadente messaggio potrebbe indurre ad enfatizzarlo sino al punto da ascrivergli «lo scopo di guidare nella interpretazione della novella»<sup>34</sup> e, anche per questo, suggerisce considerazioni che tuttavia eccedono quelle possibili in questa sede in ordine sia alle modalità della comunicazione da parte dei giudici (anche di un giudice “particolare”, qual è la Corte costituzionale) nell'attuale “società dell'informazione” mediante atti diversi da quelli che istituzionalmente è chiamato a pronunciare<sup>35</sup>, sia alla possibilità di identificare attraverso un tale comunicato l'intenzione del legislatore (intesa in senso ampio, con riferimento all'ente da cui essa promana), valorizzandola ai fini dell'interpretazione della disposizione. Quest'ultima è questione non nuova e complessa<sup>36</sup>, che tuttavia non occorre affrontare per la dirimente considerazione

---

<sup>34</sup> CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit.

<sup>35</sup> La modalità della comunicazione esige infatti, tra l'altro, che sia garantito il giusto equilibrio tra le esigenze, da un canto, di esplicitare con immediatezza e semplicità le ragioni dell'esercizio del potere con atti ulteriori rispetto a quelli con cui lo stesso avviene (anche quando questi consistano, come nella specie, nell'emanazione di norme); dall'altro, di non divenire preda delle sirene del consenso e di cercare di ingraziarsi l'opinione pubblica ipoteticamente ritenuta maggioritaria mediante un'informazione impressiva, ma che può essere eccessivamente semplificante e decettiva; al riguardo, per una recente ricognizione di dette questioni è sufficiente rinviare al dibattito sul tema «*Il dovere della comunicazione*», in *Questione giustizia*, 2018, n. 4, p. 213. Con specifico riferimento ai comunicati stampa della Corte ed alle ragioni che inducono a dubitare della loro opportunità, CELOTTO, *I «comunicati stampa» aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?* (nota a Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 262, *Giur.cost.*, 2009, p. 3728; di recente, D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le “voci di dentro” fra tradizione e innovazione*, *Dir. soc.*, n. 2/2018, p. 237, ivi ulteriori riferimenti.

<sup>36</sup> Oggetto di autorevoli e numerosissimi studi, *ex plurimis*, BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici* (2° ed. a cura di Crifò), Milano 1971, p. 261; GUASTINI, *Le fonti*

che la natura ed il contenuto del comunicato stampa ne escludono la riconducibilità tra i “lavori preparatori” (latamente intesi) e la rilevanza ai fini dell’identificazione della *mens legis*<sup>37</sup>. L’attenzione deve dunque essere focalizzata esclusivamente sul contenuto della disposizione, da interpretare alla luce della complessiva disciplina del processo costituzionale.

In particolare, con riguardo al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, rileva anzitutto l’art. 4 delle Norme integrative, che ammette l’intervento dei soggetti «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», con formulazione interpretata, come accennato, con particolare ampiezza. Tale disposizione appare pregnante, poiché concorre ad identificare e delimitare l’intervento che può essere spiegato quale *amicus curiae*. Questa nuova figura non può, infatti, interferire con le attribuzioni del giudice *a quo*, rischio questo peraltro immanente anche alla

---

*del diritto e l’interpretazione*, Milano, 1993, p. 368; SACCO, *Interpretazione del diritto*, (voce) *Dig. civ.*, Torino, 2012, p. 612; ZACCARIA-VIOLA, *Diritto e interpretazione: lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2013, p. 149 e, in particolare, la condivisa affermazione di Gustav Radbruch, secondo cui la volontà del legislatore non è un mezzo di interpretazione ma un traguardo interpretativo e un risultato dell’interpretazione.

<sup>37</sup> Secondo le indicazioni evincibili dall’organigramma dell’organizzazione della Corte (<https://www.cortecostituzionale.it/organiCorte>), l’ufficio stampa «cura, secondo le direttive del Presidente, la comunicazione istituzionale e le relazioni con la stampa. Predisponde e diffonde, anche *online*, comunicati sull’attività e sulle decisioni più rilevanti della Corte». Non si tratta dunque di un atto riconducibile alla Corte nella sua collegialità e che, in considerazione della modalità di formazione e redazione, ha il limitato scopo di garantire una più ampia conoscenza di una data attività della Corte, ma che non può avere funzione integrativa e/o esplicativa dell’atto da questa adottato, del quale è data notizia. I “comunicati” sono stati inseriti nel sito *internet* della Corte a partire dal 2003, hanno avuto ad oggetto: informazioni in ordine alle decisioni, con andamento, quanto al profilo quantitativo, altalenante; in prosieguo di tempo, si sono caratterizzati per il fatto di dare conto: del dispositivo di decisioni non ancora depositate, ma anche di decisioni pubblicate, pure mediante la riproduzione di stralci delle stesse; di informazioni sull’attività organizzativa della Corte; di informazioni sulle dimissioni di alcuni giudici; della fissazione delle cause, D’AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit. Da ultimo, per le forme ed i contenuti della comunicazione dell’attività della Corte nel 2019, anno in cui ha conosciuto un significativo sviluppo, relazione del 28 aprile 2020 della dr.ssa Donatella Stasio, responsabile della comunicazione della Corte costituzionale, avente ad oggetto “*La comunicazione della Corte costituzionale. Anno 2019*”, [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/7\\_report\\_comunicazione\\_2019.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/7_report_comunicazione_2019.pdf).

disciplina dell'art. 4 delle Norme integrative<sup>38</sup> ed alla dilatazione della nozione di interesse che legittima l'intervento<sup>39</sup>. Può allora convenirsi con la considerazione che il nuovo istituto consentirà «nell'aula dove si svolge il “processo alla legge” una giusta simmetria con la dialettica che caratterizza il confronto che si ha nelle aule parlamentari» - e, può aggiungersi, nella società civile -, ma non che permetterà altresì di riprodurre la stessa simmetria che lo connota nelle aule «giudiziarie»<sup>40</sup>. In queste la dialettica processuale si esplica infatti esclusivamente tra le parti ed i soggetti titolari di un interesse che legittima l'intervento, costituendo questione diversa quella dell'influenza che possono esplicare le voci esterne al processo e la pressione esercitata dai *mass media*. L'art. 4-ter ha quindi realizzato un passaggio ulteriore, poiché ha dilatato la dialettica del giudizio costituzionale rispetto a quella ammissibile nel giudizio principale, peraltro già estesa ai sensi dell'art. 4 e della giurisprudenza costituzionale, e ciò permette alla Corte di ascoltare la voce anche dei soggetti titolari di un interesse non riconducibile a quest'ultima disposizione,

---

<sup>38</sup> In quanto, «se la Corte per decidere sull'intervento spinge come è inevitabile che faccia la propria indagine sul rapporto sostanziale, per comprendere se l'interesse vantato da colui che spiega il proprio intervento nel processo è destinato a essere inciso in modo immediato e diretto dalla decisione sul rapporto controverso, ha la consistenza di una *Rechtsschutzbedürfnis*, è inevitabile che penetri nella cognizione del rapporto controverso, rischiando di interferire con la sfera di attribuzioni del giudice a quo, cui è, però, esclusivamente affidata questa decisione dalla logica stessa del meccanismo della incidentalità», CONTI, *La Corte si apre*, cit., anche per riferimenti in ordine alla dottrina che ha evidenziato il rischio accennato nel testo.

<sup>39</sup> Evincibile, da ultimo, dall'ordinanza n. 37 del 2020 (successiva all'introduzione dell'*amicus curiae*, ma resa in un giudizio al quale non era applicabile la nuova figura) che, in un giudizio avente ad oggetto la legittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono la pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa, ha ritenuto integrato l'interesse all'intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, in quanto dall'eventuale condanna penale e dalla sua gravità a carico del giornalista e del direttore responsabile imputati nel procedimento *a quo* deriverebbero specifiche conseguenze in ordine al potere del Consiglio di avviare l'azione disciplinare nei confronti degli imputati e, quindi, la declaratoria di incostituzionalità avrebbe potuto incidere sul potere del Consiglio, MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit., ivi per altre significative decisioni. Secondo CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., l'ordinanza «pare individuare una categoria molto singolare di soggetti che possono intervenire nel processo costituzionale, nella quale l'interesse alla giustizia costituzionale è assolutamente distinto dall'interesse al processo che giustificerebbe la partecipazione al giudizio nel corso del quale la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata», consistendo l'interesse che legittima l'intervento *ex art. 4* in «un bisogno di giustizia costituzionale occasionalmente connesso con il giudizio *a quo*, ma del tutto autonomo dallo stesso».

<sup>40</sup> Come ritiene invece GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative*, cit.

bensì meramente «attinente» alla questione di costituzionalità, se e quando ciò sia giudicato «utile» ai fini della «conoscenza e valutazione del caso», non per garantire un diritto inciso dalla stessa, nei termini che potrebbero legittimare l'intervento "ordinario". Proprio per questo l'intervento quale *amicus curiae* non risponde alle esigenze di garanzia del giusto processo e del diritto di difesa<sup>41</sup>, bensì ad una logica collaborativa<sup>42</sup>; conseguentemente, neanche comporta l'acquisizione in capo all'interveniente di poteri analoghi a quelli delle parti. Non sembra dunque prefigurabile un potere di scelta in ordine al tipo di intervento<sup>43</sup>. Qualora sussista un interesse che legittima l'intervento *ex art. 4* dovrebbe infatti essere dichiarato inammissibile quello eventualmente spiegato ai sensi dell'art. 4-ter, pena la possibile alterazione della dialettica processuale: in positivo, in conseguenza della prospettazione di argomenti apparentemente ispirati ad una logica di collaborazione ed aventi invece sostanza e finalità di immediata tutela di un interesse che può essere direttamente inciso dalla decisione (nel senso ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale); in negativo, risultando altrimenti in tal caso ingiustificata la limitazione dei poteri processuali.

Alla delimitazione del presupposto e della finalità dell'intervento quale *amicus curiae*, concorre, inoltre, la previsione dell'art. 14-bis delle Norme integrative, in virtù del quale «la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama». La disposizione amplia i poteri istruttori della Corte, benché le norme integrative, «con una clausola praticamente in bianco», già «consent[issero] l'assunzione di tutti quei mezzi di prova che la Corte ritenga opportuni», poteri tuttavia «sottoutilizzati» o «sottovalutati», al punto da indurre a paragonare la questione relativa agli stessi ad «un fiume carsico, [che] cioè scorre sotterraneo

---

<sup>41</sup> Come risulta dalla giurisprudenza della Corte che ha fondato la propria giurisprudenza sull'intervento *ex art. 4* sull'art. 24 Cost., LECIS, *La svolta del processo costituzionale*, cit.

<sup>42</sup> Secondo una concezione posta in rilievo dalla dottrina sin da tempi non recenti, CERRI, *Azione, difesa, partecipazione* nel giudizio incidentale, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, p. 257; MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit.,

<sup>43</sup> In tal senso, invece, MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit., secondo cui, «Il "doppio binario" così delineato indubbiamente porrà il terzo che intenda in qualche modo partecipare al giudizio costituzionale dinanzi ad un "bivio" dalle rilevanti implicazioni giuridiche: dovrà scegliere se presentare istanza di intervento con notevole aggravio dell'onere probatorio in punto di ammissibilità, ma poteri analoghi a quelli delle parti, o, invece, propendere per una memoria in qualità di *amicus* al fine di proporre argomentazioni nuove e rilevanti per il giudizio, ma senza le garanzie del contraddittorio che contraddistinguono la posizione delle parti in causa».

[...], talvolta affiora in superficie [...] ma poi si inabissa di nuovo»<sup>44</sup>. Si tratta di un tema peculiarmente complesso, anche perché interseca quello del ruolo e dei compiti della Corte e, tuttavia, al limitato scopo delle presenti considerazioni, è possibile ritenere che finalità dell'art. 14-*bis* sia quella di colmare eventuali mancanze conoscitive concernenti le questioni tecniche che sempre più spesso si pongono con riguardo «a settori dell'ordinamento “difficili”, complessi, con i quali la Corte deve sovente confrontarsi», le quali esigono di acquisire informazioni specialistiche ai fini del sindacato, nei casi di manifesta irrazionalità, dell'uso fatto dal legislatore di dati tecnico-scientifici, ovvero di acquisire una piena conoscenza delle prassi applicative e delle sue conseguenze rilevanti per la decisione<sup>45</sup>, ora possibile mediante uno strumento nuovo e diverso rispetto alla consulenza tecnica di ufficio<sup>46</sup>.

La pur sintetica identificazione dei presupposti e della finalità dell'art. 14-*bis* fa trasparire che, nonostante taluni profili di apparente similitudine, gli istituti dello «esperto» e dell'*amicus curiae* sono sicuramente diversi. La Corte, mediante il primo, acquisisce «informazioni attinenti a specifiche discipline» in ordine a questioni tecniche ed i pareri degli esperti sono connotati da tendenziale oggettività e resi in una posizione di sostanziale imparzialità ed equidistanza rispetto agli interessi coinvolti dalla questione, nonostante i dubbi che pure pone

---

<sup>44</sup> In tal senso, di recente, per tutti, anche per ulteriori riferimenti, MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, [http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/malfatti\\_scrittiCostanzo](http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/malfatti_scrittiCostanzo), 2020, anche per completi riferimenti della dottrina sul tema e per l'indicazione in ordine alla rarità dei casi nei quali sono stati utilizzati i poteri istruttori, desumibile dalla circostanza che al 2019 risultano pronunciate dalla Corte 94 ordinanze istruttorie; MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale*, cit., del pari utilizza l'aggettivo «carsico» per evidenziare l'alternanza con cui emerge la questione dei poteri istruttori, sottolineando che nei primi studi era ricollegata al tema della natura, politica o giurisdizionale, dell'attività della Corte, mentre negli ultimi tempi è stata rivitalizzata soprattutto dalla sempre più pressante esigenza di dare risposte a quesiti eminentemente tecnici, la cui soluzione implica l'impiego di nozioni di carattere scientifico.

<sup>45</sup> Sul punto, è sufficiente rinviare a MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”*, cit.; MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale*, cit.

<sup>46</sup> Ritenuta invece da MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale*, cit., lo strumento che avrebbe potuto essere utilizzato se, può aggiungersi, fosse stato, per così dire, rivitalizzato. La Corte ha già fatto uso del nuovo strumento, in data 27 febbraio 2020, nel giudizio in via incidentale avente ad oggetto l'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, in materia di posizioni organizzative di elevata responsabilità dei dirigenti delle Agenzie fiscali, allo scopo di «acquisire ulteriori e specifiche informazioni in relazione alle esigenze organizzative delle Agenzie fiscali, alle mansioni assegnate al personale e alle modalità di selezione dello stesso».

la disciplina del nuovo istituto in relazione all'osservanza del contraddittorio<sup>47</sup>. Le «opinioni» degli *amici curiae* consistono, invece, in argomentazioni esposte da soggetti i quali (almeno nel caso in cui siano riconducibili alla classe delle formazioni sociali) ritengono che la decisione influisca su interessi dei quali sono portatori, risultando dunque molto più vicine ai “motivi” che possono essere sviluppati da una delle parti del processo. I due istituti vanno conseguentemente mantenuti distinti e non sembrano fungibili<sup>48</sup>, benché vi siano situazioni di confine nelle quali la distinzione può risultare problematica<sup>49</sup>.

#### 4. Le condizioni di ammissibilità e la finalità dell'intervento

È nel quadro di tale complessiva disciplina stabilita dalle Norme integrative che va interpretato l'art. 4-ter nelle parti in cui, al comma 1, stabilisce la condizione di ammissibilità dell'intervento dell'*amicus curiae* e, al comma 3, la finalità, che è opportuno esaminare prima di volgere l'attenzione alla seconda classe dei soggetti legittimati allo stesso.

La prima di dette previsioni richiede che le «formazioni sociali» ed i «soggetti istituzionali» devono essere portatori di «interessi collettivi o diffusi»<sup>50</sup> e, quindi,

<sup>47</sup> In quanto «alle parti non è data facoltà di interloquire con la Corte in merito alla scelta dei medesimi o, al limite, di proporre esse stesse la convocazione di esperti, fermo restando l'apprezzamento del collegio», SCHILLACI, *La porta stretta*, cit.

<sup>48</sup> Come non convincentemente sembra ritenere FINOCCHIARO, *Modificazioni alle Norme integrative*, cit., secondo cui il contributo informativo potrebbe «provenire tanto dall'audizione degli esperti in camera di consiglio, quanto dalle opinioni scritte degli *amici curiae*» che, tuttavia, con una contraddizione che già da sola rende dubbia la tesi, osserva anche che l'art. 14-bis disciplina «una possibilità ulteriore e *distinta* [enfasi mia] rispetto a quella relativa all'ammissibilità delle opinioni scritte degli *amici curiae*».

<sup>49</sup> Esemplicativamente, la disciplina concernente la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, che costituisce il principale organo consultivo del Consiglio d'Europa in materia costituzionale, prevede che le corti costituzionali possono formulare «richieste di parere *amicus curiae*» (VOLPE, *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia)*, voce, *Dig. pubb.*, Torino, 2017) che, tuttavia, se attivate, sembrano riconducibili alla fattispecie dell'art. 14-bis delle Norme integrative.

<sup>50</sup> Secondo la concezione tradizionale, gli interessi collettivi sono quelli facenti capo a (propri di) un autonomo soggetto di diritto in relazione ai quali, pur essendo in teoria “di ciascuno e di tutti” (PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, voce, *Enc. dir.*, Milano, XII, 1964), il diritto di azione è riservato a un soggetto stabilmente organizzato e sono tutelabili soltanto attraverso la mediazione di tale soggetto, cioè di un ente esponenziale non occasionale. Secondo una recentissima decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 20 febbraio 2020, n. 6), l'interesse collettivo «è una "derivazione" dell'interesse diffuso per sua natura adespota», «può considerarsi sussistente ove riferito a

evoca ed implica la questione, dibattuta soprattutto con riguardo alla seconda tipologia di interessi, dell'*an* e del *quomodo* della tutela degli stessi nei processi dinanzi ai giudici ordinari, amministrativi e contabili. È noto infatti che, a partire dagli anni '70, la giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto all'ente esponenziale dell'interesse diffuso la legittimazione a richiederne la tutela, condizionatamente alla verifica della rappresentatività dello stesso, condotta con riguardo alla stabilità dell'organizzazione, alla finalità perseguita (accertata con riferimento allo statuto) e, in taluni casi, al collegamento con il territorio (in relazione, ad esempio, alle associazioni ambientaliste)<sup>51</sup>. L'espressa disciplina di alcuni casi e modi dell'azione a tutela di un tale interesse aveva peraltro reso controversa nella giurisprudenza amministrativa la possibilità di riconoscere la legittimazione ad agire e di stabilire la tipologia delle azioni esperibili anche da parte dei soggetti non previsti dalla legge ed oltre gli oggetti da questa specificamente indicati. Il contrasto è stato composto all'inizio di quest'anno dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con una sentenza che ha accolto la tesi più liberale<sup>52</sup>. Di questa pronuncia rilevano, in particolare, le argomentazioni con cui è stato sottolineato che «il silenzio del legislatore sul generale tema della tutela degli interessi collettivi, [...] testimonia più di ogni altro elemento, soprattutto in epoca di iperproduzione legislativa come quella attuale, la stabilità e la profonda condivisione di un orientamento che da ormai un cinquantennio caratterizza l'approccio giurisprudenziale, e che è del tutto incompatibile con l'affermazione di un opposto principio di tipizzazione *ex lege*, soggettiva o oggettiva, della legittimazione a ricorrere o delle azioni esperibili, in controtendenza con l'orientamento "storico" della giurisdizione amministrativa di selezione degli interessi giuridicamente rilevanti, e perciò necessariamente tutelabili, nel confronto dinamico con il potere pubblico». Gli interessi diffusi, è

---

beni materiali o immateriali a fruizione collettiva e non esclusiva» ed è ontologicamente diverso dall'interesse legittimo individuale, sicché la sua tutela neppure deve ridondare «in un materiale ed effettivo vantaggio per tutti i singoli componenti della comunità o della categoria». Gli interessi diffusi (o anche adespoti) sono invece magmatici e pregiuridici (FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, voce, *Dig. pubb.*, VIII, Torino, 1993) e benché il compito della loro tutela risulti oggi assolto da numerosissimi organismi, sono privi di soggettività e fanno capo, volta per volta, ad uno *status* indeterminato e spesso occasionale (ad es., consumatori, fruitori dell'ambiente, utenti di servizi pubblici).

<sup>51</sup> Per una recente ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza e delle posizioni della dottrina ripercorse proprio con riguardo alla figura dell'*amicus curiae*, SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale*, cit., anche per l'indicazione delle norme che espressamente disciplinano la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste e dei consumatori, che hanno costituito oggetto di una specifica, organica regolamentazione.

<sup>52</sup> Cons. Stato, A.P., 20 febbraio 2020, n. 6.

stato altresì osservato, «vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna. Non in forza di una *fictio* ma di un giudizio di individuazione e selezione degli interessi da proteggere, nonché della rigorosa verifica della rappresentatività del soggetto collettivo che ne promuove la tutela». In definitiva, la cura dell'interesse pubblico, cui l'attribuzione del potere è strumentale, «non solo caratterizza, qualifica e giustifica, nel diritto amministrativo, la dimensione unilaterale e autoritativa del potere rispetto agli atti e ai comportamenti dell'imprenditore o del professionista - nel diritto civile invece subordinati al principio consensualistico - ma vale anche a dare rilievo, a prescindere da espliciti riconoscimenti normativi, a posizioni giuridiche che eccedono la sfera del singolo e attengono invece a beni della vita a fruizione collettiva della cui tutela un'associazione si faccia promotrice sulla base dei criteri giurisprudenziali della rappresentatività, del collegamento territoriale e della non occasionalità».

Tale ultimo, importante, arresto dell'organo di vertice della giurisdizione amministrativa conforta che il riconoscimento normativo è irrilevante ai fini della legittimazione processuale ad intervenire nel processo amministrativo<sup>53</sup>, come tendenzialmente anche in quello civile<sup>54</sup>, costituendo questione differente quella della sussistenza di una situazione giuridica soggettiva tutelabile in tale ambito. Siffatto riconoscimento, *a fortiori*, deve ritenersi vieppiù irrilevante ai fini dell'intervento quale *amicus curiae* nel processo costituzionale, nel quale non è richiesto che il soggetto sia titolare di un interesse inciso dalla decisione, bensì soltanto, più limitatamente, che sia portatore di un interesse «attinente alla questione di legittimità», tenuto altresì conto del principio di atipicità delle «formazioni sociali», dianzi accennato.

Ai fini dell'ammissibilità dell'intervento in esame è, quindi, sufficiente che l'opinione sia inoltrata da «formazioni sociali» (nel senso sopra precisato), benché non «iscritte», costituite (anche secondo il tipo dell'associazione non riconosciuta) per la salvaguardia di interessi giuridicamente meritevoli di tutela «attinenti» alla questione di costituzionalità, che siano ritenute dalla Corte rappresentative di interessi collettivi o diffusi, tenuto conto della loro stabilità, dell'organizzazione e delle previsioni statutarie che fissano scopi e finalità in quelli preordinati all'attività di tutela e promozione degli stessi.

---

<sup>53</sup> Come, per altro verso, sembra desumibile anche dalla previsione della legge sul procedimento amministrativo, in quanto consente l'intervento ai «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento» (art. 9, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241).

<sup>54</sup> GIUSSANI, *Associazioni ad hoc e soggettivizzazione dell'interesse collettivo*, *Giur. comm.*, 2017, p. 963.

La verifica andrà condotta avendo riguardo al ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alle «formazioni sociali», in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale e sociale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.<sup>55</sup> del quale risultano espressione ed attuazione, che risulterà rivitalizzato dal nuovo istituto<sup>56</sup>, a condizione che l'innovazione si riveli davvero in grado di «dare voce ai senza voce, cioè ai soggetti che non sono stati adeguatamente coinvolti nel procedimento legislativo, o che comunque si trovano ai margini del dibattito e delle scelte pubbliche»<sup>57</sup>, assumendo in tal modo quella «grande rilevanza “politica”» che le è stata attribuita<sup>58</sup>.

In relazione a quest'ultimo profilo, appare ancora più importante l'apertura del giudizio costituzionale anche in quelli in via principale ed aventi ad oggetto conflitti di attribuzioni<sup>59</sup>. La riforma, in questa parte, è marcatamente innovativa, se si considera che nella giurisprudenza costituzionale costituisce principio pacifico quello secondo cui «il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi»<sup>60</sup> e che in quello per conflitto di attribuzioni «non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi», salvo che la pronuncia della

---

<sup>55</sup> «Espressione inizialmente dell'articolazione ragionevole, ma oggi dell'atomizzazione della cosiddetta società civile, conquistando una rilevanza economica e numerica decisive», TANI, *La svolta Cartabia*, cit.

<sup>56</sup> COTTURI, *Quando la Costituzione è in movimento*, cit., osserva che, con la nuova figura, «un pezzo importante di autonomia sociale può essere volto a dare vita concreta alla sussidiarietà, ben al di là dei significati che la cultura partitocratica ha inteso assegnarle» e con essa la Corte ha assunto «la cittadinanza attiva come interlocutore legittimo per il farsi della giurisdizione», assumendo «esplicitamente un ruolo di responsabilità» nel «processo di maturazione di una democrazia allargata e partecipata.

<sup>57</sup> Secondo l'auspicio di FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più “aperta”*, cit.

<sup>58</sup> TANI, *La svolta Cartabia*, cit.

<sup>59</sup> Ai quali è applicabile l'istituto dell'*amicus curiae*, in virtù della modifica degli artt. 23, 24 e 25 delle Norme integrative realizzata con la delibera in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020. L'art. 23 per il giudizio in via principale, l'art. 24, comma 4, per i conflitti interorganici, e l'art. 25, comma 4, per i conflitti intersoggettivi, rinviano infatti agli artt. 4, commi 1-6, 4-bis, 4-ter e 14-bis di dette Norme.

<sup>60</sup> Da ultimo, sentenza 26 marzo 2020, n. 56. Peraltro, secondo SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale*, cit., «è proprio con riferimento al giudizio in via principale che viene maturandosi una forma di intervento scisso dall'interesse sostanziale dedotto in giudizio», che ricorda, quale caso esemplificativo quello deciso dalla sentenza 28 marzo 2006, n. 129, avendo il terzo chiesto di essere audito come *amicus curiae* sulla base delle sue competenze specifiche in materia di telecomunicazioni.

Corte possa «precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente»<sup>61</sup>.

La previsione dell'intervento in esame rafforza il principio di sussidiarietà e si iscrive appieno nella logica del pluralismo sociale, del rafforzamento dell'istituto democratico e del processo costituzionale, «che si avvia perché vi è chi ha interesse a promuoverlo ma che si chiude dunque – sempre – nell'interesse di tutti. E, se così è, l'interesse generale deve aver modo di potersi rispecchiare e far valere anche nel corso del giudizio, dal momento che la piega che quest'ultimo può assumere riguarda non le sole parti del processo principale o lo stesso giudice investito della sua trattazione»<sup>62</sup>. D'altronde, nel giudizio incidentale il giudice *a quo*, una volta emessa l'ordinanza di rimessione, non ha alcuna possibilità di interloquire non tanto con le parti (tenuto conto che la dialettica sull'incidente di costituzionalità si è svolta nel processo principale), quanto con «l'Avvocatura erariale, che di norma “difende” le disposizioni oggetto del dubbio di costituzionalità; e che le parti private del giudizio *a quo* non sempre hanno la disponibilità e magari talora i mezzi adeguati per intervenire efficacemente nel contraddittorio davanti alla Corte»<sup>63</sup>. Nel giudizio principale mancano inoltre, istituzionalmente, soggetti che possano fare sentire la propria voce, nonostante l'attinenza delle questioni in questo dibattute con interessi dei quali sono portatori. L'intervento quale *amicus curiae* garantisce quindi un rafforzamento del contraddittorio (latamente inteso, come prospettazione di argomenti ad opera di soggetti ulteriori rispetto alle parti e che tale qualità non acquistano) ed assicura l'ampia esplicazione dei principi pluralistico e di sussidiarietà.

In una società sempre più articolata e complessa ed inserita in una dimensione globale, in cui si sono, per non pochi profili, scoloriti i confini nazionali «l'interpretazione costituzionale non può restare avulsa da uno spettro ampio di informazione e di conoscenza sulle questioni che dividono il tessuto pluralistico»<sup>64</sup>. Le argomentazioni svolte nell'opinione, in quanto provenienti da un soggetto portatore di un interesse “attinente” alla questione, ma non direttamente inciso della decisione, possono (e devono) servire a mettere a disposizione della Corte, come stabilisce l'art. 4-ter, comma 3, quegli ulteriori «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità».

La necessitata genericità della disposizione, nella parte concernente la tipologia degli «elementi» che possono essere offerti dall'*amicus curiae*, va dunque riempita

<sup>61</sup> Tra le più recenti, sentenza 14 dicembre 2017, n. 262, ivi ulteriori richiami.

<sup>62</sup> RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020.

<sup>63</sup> ONIDA, *La Corte costituzionale aperta alla società civile (intervista)*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020.

<sup>64</sup> RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, cit.

di contenuto alla luce della *ratio* della stessa, che conduce pianamente a ritenere che questi possono consistere, esemplificativamente, in dati anche extra-giuridici, eventualmente scientifici (soprattutto se e quando controversi) e sociologici, oltre che in elementi di diritto internazionale e comparato<sup>65</sup>, ma anche in argomentazioni critiche in ordine agli stessi ed all'interpretazione che ne sia stata fornita (che hanno un significato evidentemente diverso da quello delle parti). L'apporto degli *amici curiae*, ha rimarcato il Presidente della Corte costituzionale, potrà fornire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso [...], derivanti dalla loro esperienza “sul campo”, soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme»<sup>66</sup>, permettendo di accertare come una data norma concretamente vive ed è applicata nell'ordinamento, quali sono gli effetti prodotti, anche prima ed oltre l'interpretazione fornite nelle aule giudiziarie, e l'incidenza sui valori in gioco.

In definitiva, l'intervento andrà giudicato ammissibile in quanto si rivelerà in grado di «arricchire» ed estendere «il dibattito sul caso e di mettere a disposizione dei giudici conoscenze nuove o aspetti che, in una società sempre più complessa come quella attuale, potrebbero anche restare sotto traccia»<sup>67</sup>. L'obiezione che detti elementi ed argomenti già in passato potevano essere acquisiti (e spesso lo erano), anche se non veicolati dalle parti del processo<sup>68</sup>, non coglie nel segno. Importante risultato della riforma – della quale pure non vanno sottovalutati i rischi<sup>69</sup> – è infatti quello di trarli fuori dal limbo nel quale erano stati sino ad oggi

---

<sup>65</sup> MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit.

<sup>66</sup> *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2019*, 28 aprile 2020, p. 3.

<sup>67</sup> VIOLINI, *Accesso alla Corte costituzionale: quale ruolo per gli enti di terzo settore*, Vita, 5.02.2020, che con efficacia osserva: «conoscere di più per giudicare meglio: questa pare essere la *ratio* delle nuove norme».

<sup>68</sup> Cfr. le note n. 9, 11 e 13, nonché la nota che segue.

<sup>69</sup> Accennati, in particolare, nella nota 13; va qui aggiunto che «tra i rischi che la nostra Corte costituzionale dovrà tener ben presente nel valutare l'ammissibilità delle memorie degli amici vi è, quindi, la pressione, diretta o indiretta che tali enti potranno esercitare, analogamente a quanto accade al legislatore, e nondimeno il pericolo di essere travolta da un'ipertrofia informativa», MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit. Neppure può, inoltre, essere escluso che la Corte possa divenire oggetto di «critiche strumentali che potrebbero indirizzarsi verso i suoi verdetti, ora da questa ed ora da quella fazione politica che punti ad asseverare presso una pubblica opinione culturalmente non attrezzata ed emotivamente esposta la tesi secondo cui il giudice non rimane insensibile alle suggestioni esercitate da gruppi di pressione, invitati a rappresentare il proprio punto di vista a mezzo di un breve scritto», RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale*, cit.

relegati, implementando il dibattito nella camera di consiglio<sup>70</sup>, rafforzando la trasparenza ed il contraddittorio e che, appunto in quanto sottoposti alle parti, bene potranno «espressamente figurare nella motivazione»<sup>71</sup>.

## 5. La modalità dell'intervento

Tale finalità della disposizione e le opportunità insite nella stessa danno ragione degli accenti entusiastici con i quali, in larga misura, è stata accolta la riforma<sup>72</sup>, benché la prudenza suggerisca di rinviare più ponderate riflessioni alla prova dei fatti, anche per accertare se ed in quale misura la “società civile” risponderà alla «chiamata alla partecipazione»<sup>73</sup>. L'effettiva utilità della figura dell'*amicus curiae* è, infatti, questione discussa ed «assai ardua in tutti gli ordinamenti», anche per la «difficoltà di misurare in qualche modo il contributo dei soggetti esterni»<sup>74</sup> e non è *extravagante* il timore che possa divenire una sorta di strumento difensivo per la

---

<sup>70</sup> Dimostrata, con riguardo all'esperienza della Corte suprema degli Stati Uniti, dalla circostanza che, «parallelamente alla proliferazione delle memorie degli amici vi è stato anche un notevole aumento di decisioni non unanimi della Corte Suprema: i *briefs* hanno stimolato le opinioni dissenzienti, MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative*, cit.

<sup>71</sup> LECIS, *La svolta del processo costituzionale*, cit.; SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale*, cit., evidenzia come «spesso, nelle motivazione delle decisioni [della Corte suprema statunitense] compaiano frequenti citazioni degli *amicus brief* come supporto delle *opinions* dei giudici».

<sup>72</sup> Dei quali si è dato sinteticamente conto nella nota 13.

<sup>73</sup> LECIS, *La svolta del processo costituzionale*, cit. Peraltro, si contrappongono due rischi di segno contrario, ma entrambi meritevoli di attenzione, quali, da un canto, quello della scarsa applicazione dell'istituto, dall'altro quello di una eccessiva partecipazione, ipotizzabile in considerazione dell'elevato numero delle “formazioni sociali”, prospettato quest'ultimo da TANI, *La svolta Cartabia*, cit., e in relazione allo stesso va ricordato che MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative*, cit. evidenzia che «ad oggi il 98% dei casi dinanzi alla Corte Suprema è interessato dalla presenza di *amici curiae*».

<sup>74</sup> GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit.

Corte<sup>75</sup>, ovvero che possa servire a rafforzare alcune *lobbies*<sup>76</sup> piuttosto che a dare voce alla “società civile”<sup>77</sup>.

Tali valutazioni sono influenzate dalle modalità dell’intervento, che quindi è opportuno esaminare prima di volgere l’attenzione alla seconda classe di soggetti ai quali è riservato.

L’art. 4-ter stabilisce che «l’opinione», redatta in forma scritta e sintetica, deve essere «presentata» «entro venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale» (comma 1), mediante inoltre a mezzo della posta elettronica (comma 2). La modalità è in armonia con quella che caratterizza il processo telematico dinanzi alle altre giurisdizioni e, sotto questo profilo, rende agevole l’intervento, che può tuttavia essere complicato dal termine sopra indicato. La previsione è stata evidentemente imposta dalla complessiva disciplina del processo costituzionale, ma è chiaro che può comportare, di per sé sola, una selezione degli interventi. Il non lungo termine implica la conoscenza dell’avvenuta proposizione dell’incidente di costituzionalità e favorisce l’intervento delle “formazioni sociali” già “coinvolte” dal giudizio *a quo*, ovvero in quelli che, in considerazione della natura delle questioni, abbiano goduto di un’eco mediatica; in ogni caso, favorisce le formazioni sociali più strutturate, in grado di realizzare un costante *screening* delle questioni sollevate, come accade per quelle organizzate per svolgere attività di *lobbying*.

---

<sup>75</sup> In un tempo in cui gli «interventi della Corte hanno un sapore sempre più politico, sono costretti a entrare in questioni sempre più complesse e difficili da gestire per un organo di giustizia costituzionale la cui legittimazione si fonda sulla autorevolezza di decisioni non di facile lettura né per i cittadini né per i giornalisti né per gli altri soggetti che ritengono di avere buoni argomenti per criticarle», il nuovo istituto potrebbe infatti servire alla Corte non tanto «per ottenere le opinioni di chi le deposita», ma soprattutto «per difendersi dai critici che parlano con il senno del poi, ai quali da qui in avanti potrà essere chiesto perché, se avevano da dire qualcosa, non lo hanno fatto, dal momento che avevano a disposizione uno strumento assai agile per farlo», CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit.

<sup>76</sup> SPECCHIA, *L’integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale*, cit., ricorda che «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» ed osserva: «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».

<sup>77</sup> Rischio che, tuttavia, come si dirà *infra*, può essere bilanciato da un accorto utilizzo dell’istituto da parte dei soggetti istituzionali.

L'art. 4-ter, comma 2, stabilisce la regola della sinteticità, in analogia a quella prevista dal codice del processo amministrativo e dalle norme concernenti le corti sovranazionali<sup>78</sup>. Il limite dimensionale (25.000 caratteri, spazi inclusi) non penalizza efficacia e congruità dell'opinione e pone un ragionevole argine al possibile, inutile, profluvio di argomentazioni che, negli ultimi anni, sempre più spesso ha caratterizzato gli atti del processo, a discapito della chiarezza<sup>79</sup>. La disposizione non esplicita le conseguenze della violazione del limite dimensionale, ma la lettera del comma 2, stabilendo che l'atto «non può superare» la lunghezza fissata, è caratterizzata da un verbo che induce a configurarlo quale condizione di ammissibilità dell'intervento<sup>80</sup>.

L'ingresso dell'opinione tra gli atti del processo è condizionato ad un vaglio di ammissibilità riservato al Presidente della Corte che, sentito il solo giudice relatore<sup>81</sup>, con decreto (che non è previsto debba essere motivato), ammette «le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità» (art. 4-ter, comma 3). La decisione sull'ammissibilità dell'intervento è sottratta alla collegialità in considerazione della

---

<sup>78</sup> La norma è analoga all'art. 3, comma 2, c.p.a., ma stabilisce l'obbligo di una sintesi ancora più stringente di quella stabilita dalle disposizioni di attuazione di detto codice, che prevede altresì casi e modalità della deroga del limite di caratteri (cfr. decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, n. 167, come modificato dal decreto 16 ottobre 2017, n. 127).

<sup>79</sup> Siano essi di parte o del giudice, profluvio alimentato dallo strumento informatico e dal sistema del "copia e incolla", DE NICTOLIS, *La sinteticità degli atti di parte e del giudice nel processo amministrativo*, Relazione al convegno in occasione della "Giornata europea della giustizia civile", Corte di cassazione, Roma, 26 ottobre 2016, ove riferimenti della disciplina concernente le corti sovranazionali.

<sup>80</sup> La conclusione è confortata dalla diversità di formulazione rispetto all'art. 13, comma 5, disp. att. del c.p.a., il quale, stabilendo che «Il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione», esclude che il limite costituisca condizione di ammissibilità dell'atto (in giurisprudenza, Cons. di Stato, sez. IV, 9 marzo 2020, n. 1686; sez. V, 11 aprile 2018, n. 2190; sez. V, 12 giugno 2017, n. 2852; in dottrina, LIPARI, *La sinteticità degli atti difensivi*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2016). Le differenti conseguenze della violazione sono giustificate, oltre che dalla diversa formulazione letterale delle disposizioni, dalla considerazione che quella prevista nel processo amministrativo è riferibile esclusivamente ad un atto di parte (quale non è quello che contiene "l'opinione").

<sup>81</sup> Non è previsto che siano sentite le parti, come accade, invece, in relazione alla decisione che deve essere adottata sull'istanza di intervento (art. 4-bis, comma 2), con diversità giustificata dalla circostanza che l'*amicus curiae* non acquisisce veste di parte, non può avere copia degli atti e non partecipa all'udienza.

sua riconducibilità nell'alveo delle decisioni istruttorie<sup>82</sup>. La modalità non mette a rischio i diritti dell'*amicus curiae*, tenuto conto della finalità e della logica collaborativa del suo intervento<sup>83</sup>, le quali giustificano altresì che la partecipazione si esaurisca nell'inoltro dell'opinione e non consenta l'accesso agli atti del processo e la partecipazione dell'udienza. Nondimeno, la circostanza che la decisione in ordine all'ingresso dell'opinione tra gli atti sui quali le parti ed il Collegio potranno e dovranno confrontarsi avviene «al di fuori della dinamica del contraddittorio» dà adito a dubbi in ordine alla congruità della disciplina rispetto all'obiettivo di garantire una cooperazione davvero efficace<sup>84</sup>. La modalità della decisione potrebbe infatti determinare un risultato opposto a quello di accrescere la legittimazione agli occhi della collettività della Corte; non implausibilmente è, quindi, ipotizzabile che, anche per evitare le inevitabili polemiche innescate da un eventuale diniego, non saranno molti i casi nei quali il Presidente dichiarerà inammissibile l'intervento<sup>85</sup>.

## 6. I «soggetti istituzionali»

La seconda delle due classi di *amici curiae* previste dall'art. 4-ter è costituita dai «soggetti istituzionali», locuzione apparentemente chiara e che presenta invece taluni profili di problematicità, anche se non rilevanti ai limitati fini delle presenti riflessioni.

Il sostantivo “istituzione” da cui deriva l'aggettivo che esprime la qualità della classe denota un concetto dogmatico e, come è stato osservato, «sarebbe fuor di luogo la ricerca di una normativa positiva che si ipotizzasse dettata dal legislatore per la disciplina delle istituzioni in quanto categoria giuridica generale»<sup>86</sup>. Una

---

<sup>82</sup> Sottratte alla regola della collegialità, in quanto l'art. 7, comma 2, delle Norme integrative stabilisce che «La documentazione di cui, con apposito provvedimento adottato dal Presidente su proposta del giudice relatore, si disponga l'acquisizione al giudizio è depositata nella cancelleria».

<sup>83</sup> GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit.

<sup>84</sup> Secondo SCHILLACI, *La “porta stretta”*, cit., «un più deciso inquadramento della partecipazione secondo canoni processualistici avrebbe forse consentito di declinare la relazione tra giudizio e spazio pubblico nel senso di una più efficace cooperazione».

<sup>85</sup> Secondo CONTI, *La Corte costituzionale si apre*, cit., «la Corte ha creato uno spazio pubblico di dialogo al quale molto difficilmente potrà sottrarsi e nel quale sarà costretta a confrontarsi anche con soggetti politici, nel senso più partigiano, selezionandoli sulla base del merito delle loro posizioni (quanto e se vale la pena prenderle in considerazione) per mezzo di un potere insindacabile del suo Presidente», apparendo piuttosto «remota la possibilità che la Corte rifiuti le opinioni che i suoi “amici” le vorranno sottoporre».

<sup>86</sup> BARDUSCO, *Istituzioni*, (voce), *Dig.pubb.*, Torino, 1993, ove l'approfondimento dell'utilizzo della nozione di istituzione in vari settori giuridici, nel campo del diritto privato e del diritto pubblico, con modalità tali da permettere di ricondurre alla stessa

sommatoria ricognizione delle disposizioni più risalenti<sup>87</sup> consente, peraltro, di accertare, ad esempio, che il termine istituzione era stato impiegato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per identificare, tra l'altro, le «istituzioni scolastiche pubbliche o private» (art. 42, primo comma) e svariati soggetti svolgenti funzioni educative e culturali (art. 49). L'art. 25, quinto comma, di tale atto normativo contemplava altresì gli enti denominati istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza (IPAB), destinati ad operare in ambito regionale nel campo dell'assistenza e beneficenza, costituenti enti pubblici, ma oggetto poi di profonde trasformazioni che hanno contribuito a far sì che in ordine alla natura degli stessi «esiste in dottrina ed in giurisprudenza uno storico dibattito, via via alimentato e condizionato dalle modifiche normative succedutesi nella disciplina delle stesse», che hanno indotto ad affermare «un'indubbia peculiarità di questo genere di soggetti, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici»<sup>88</sup>. Nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale il termine era stato invece utilizzato per indicare le «istituzioni sanitarie di carattere privato», costituenti appunto una particolare categoria di enti privati (artt. 43 e 44 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Volgendo e limitando l'attenzione ad alcuni tra i più recenti atti normativi, è possibile riscontrare che la locuzione è stata adoperata, tra l'altro, per identificare, in modo indifferenziato (non ulteriormente specificato), i soggetti preposti ai «compiti di controllo e verifica degli adempimenti concessori per esigenze di prevenzione e repressione del gioco illegale»<sup>89</sup>, ovvero quelli «competenti per le attività di ripristino e di ricostruzione di territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, successive agli interventi di protezione civile»<sup>90</sup>, oppure è stato utilizzato in un'accezione che sembra postulare come imprescindibile la natura pubblica dei soggetti, talora anche il requisito della territorialità<sup>91</sup>.

---

realtà organizzative di vario genere, tendenzialmente caratterizzate dal fatto che la loro attività (nei due casi della riconducibilità al diritto privato o al diritto pubblico) si svolge nell'interesse di soggetti diversi da quelli che detengono l'amministrazione dell'ente, e che ne elaborano le decisioni.

<sup>87</sup> Per la quale si rinvia a BARDUSCO, *Istituzioni*, cit., da cui è tratta l'esemplificazione riportata nel testo.

<sup>88</sup> Corte cost., sentenza 27 giugno 2012, n. 161.

<sup>89</sup> Art. 1, comma 728, della legge 27 dicembre 2019, n. 304, allo scopo di identificare ulteriori soggetti rispetto alla «Agenzia delle dogane e dei monopoli, [ed] alle Forze dell'ordine», titolari di detti poteri di controllo.

<sup>90</sup> Allegato alla legge 12 dicembre 2019, n. 156.

<sup>91</sup> Il riferimento è all'art. 8, comma 1, della legge 20 agosto 2019, n. 92, in quanto, ai fini dell'integrazione dell'insegnamento dell'educazione civica prevede i «soggetti istituzionali» quale classe distinta dalle organizzazioni del «mondo del volontariato e del Terzo settore».

Nell'impossibilità di rinvenire riferimenti normativi che permettano la precisa e sicura identificazione delle figure riconducibili alla locuzione, è possibile soltanto dare atto della circostanza che la questione è ulteriormente complicata, in primo luogo, dalla nota difficoltà insita nel modo di intendere il sostantivo istituzione (cui non è possibile neppure accennare<sup>92</sup>), in quanto adoperato per indicare realtà organizzative di vario genere, operanti nel diritto pubblico e nel diritto privato<sup>93</sup>. In secondo luogo, dalla tendenza, progressivamente divenuta dominante, a stabilire un nuovo equilibrio tra pubblico e privato, con l'affermarsi del cd. "diritto misto"<sup>94</sup>, anche a seguito della diffusione del fenomeno della privatizzazione dell'organizzazione amministrativa e dell'esternalizzazione di talune funzioni pubbliche<sup>95</sup>.

Su questa difficoltà, determinata dalla tendenziale riferibilità della nozione di istituzione a molteplici settori del diritto ed a figure organizzative di varia composizione e natura, sarebbe superfluo soffermarsi in questa sede, ma essa potrebbe tuttavia venire in rilievo in relazione ad alcune fattispecie, per così dire, di confine, di eventuale problematica qualificazione ai fini della riconducibilità di talune di esse alla classe in esame. Al limitato scopo d'anzì prefisso, è possibile, e sufficiente, dare per ricevuta (e scontata) la riconducibilità tra i soggetti

---

In armonia con tale previsione, sempre con riguardo agli enti del Terzo settore, nell'art. 4, comma 1, lettera p), della legge 6 giugno 2016, n. 106, la locuzione è utilizzata per prevedere la possibilità di riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, ai fini di accrescere la loro rappresentatività presso i «soggetti istituzionali». Analogamente, nella delega sul federalismo fiscale, la locuzione è utilizzata per indicare le regioni e gli enti locali che nominano i componenti del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, art. 3, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42; allo stesso modo, l'art. 20 della legge 31 gennaio 1994, n. 7, recante «Nuove disposizioni per le zone montane», emblematicamente rubricato «Collaborazione tra soggetti istituzionali», contempla come tali «lo Stato, le regioni e gli enti locali».

<sup>92</sup> MODUGNO, *Istituzione*, (voce) *Enc. dir.*, Milano, 1973.

<sup>93</sup> Per tutti, BARDUSCO, *Istituzioni*, cit.

<sup>94</sup> Frutto della convivenza delle due differenti branche del diritto (CASSESE, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 909) all'interno di un ordinamento in cui anche «il concetto di ente pubblico diventa "a geometria variabile", a seconda della normativa da applicare e degli interessi che vengono in rilievo», PAJNO, *La giustizia amministrativa nel 2016*, Relazione tenuta in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 del Consiglio di Stato, Roma, Palazzo Spada, 16 febbraio 2016.

<sup>95</sup> *Ex plurimis*, AZZENA, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, (voce), aggiornamento, *Dig. pubbl.*, Torino, 2011; PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, *Dir. amm.*, 2015, p. 541.

istituzionali oltre che dello «Stato, [delle] Regioni, [e degli] enti locali»<sup>96</sup>, e cioè degli enti connotati dal requisito della territorialità, anche di tutti i molteplici<sup>97</sup> soggetti fra i quali sono ripartiti i pubblici poteri<sup>98</sup>, «a garanzia dell'attuazione e della difesa dei valori medesimi, attraverso una particolare articolazione delle funzioni pubbliche che ne assicuri l'equilibrio e la reciproca integrazione»<sup>99</sup>.

La Carta fondamentale, così come ha stabilito l'obiettivo della valorizzazione del pluralismo sociale, attribuendo nel perseguimento dello stesso un ruolo essenziale alle formazioni sociali<sup>100</sup>, ha altresì fissato quale valore fondamentale dell'ordinamento costituzionale il pluralismo istituzionale (garantito dal giudizio per conflitto di attribuzioni<sup>101</sup>), nelle due dimensioni, verticale ed orizzontale, in «conseguenza della rottura dell'unità di comando politico e amministrativo che appare connaturata alla società politica complessa nata con la “modernità”»<sup>102</sup>, che ha determinato una diffusione ed una articolata allocazione dei molteplici poteri riconducibili allo Stato<sup>103</sup>.

<sup>96</sup> Corte cost., sentenza 23 maggio 2008, n. 166.

<sup>97</sup> Esemplicativa di detta molteplicità è la modalità con cui SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, (voce) *Dig. pubb.*, Torino, 1994, indica quali soggetti istituzionali «Stato e Regioni, Parlamento e Governo ecc.».

<sup>98</sup> BIANCO, *Repubblica*, (voce) *Dig. pubb.*, Torino, 1997, definisce la Repubblica come «lo Stato unitariamente inteso, come insieme dei pubblici poteri e soggetti istituzionali, e come insieme dei cittadini destinatari delle risoluzioni dei titolari delle pubbliche potestà».

<sup>99</sup> MONTANARI, *Dall'ordinamento alla governance. Uno slittamento di piani, Europa e dir. priv.*, 2012, n. 2, p. 397, che significativamente osserva (evidenziando la difficoltà accennata nel testo, con riguardo anche all'ordinamento sovranazionale) che «vaga, sotto il profilo “categoriale”, è spesso la terminologia degli atti che vengono posti in essere e dei soggetti istituzionali di cui si afferma la competenza».

<sup>100</sup> Delineando un disegno al cui interno si inseriscono altresì le autonomie funzionali, la cui connotazione «le distacca dalle tradizionali forme di esercizio di pubbliche funzioni, presentandole perciò come «fenomeni di frontiera» tra Stato apparato e Stato comunità ed in cui «trova giustificazione il loro radicarsi nell'ordinamento normativo attraverso il principio di sussidiarietà c.d. orizzontale», TORRETTA, *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione*, *Foro amm. TAR*, 2004, n. 9, p. 2771.

<sup>101</sup> GRASSI, *Conflitti costituzionali*, (voce) *Dig. pubb.*, Torino, 1989.

<sup>102</sup> BALBONI, *Decentramento amministrativo*, (voce) *Dig. pubb.*, Torino, 1989, riflettendosi altresì nel pluralismo istituzionale il pluralismo politico proprio degli ordinamenti a matrice liberale, COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, (voce) *Dig. pubb.*, Torino, 1993.

<sup>103</sup> Corte cost., sentenza 19 luglio 2013, n. 219, fa espresso riferimento «all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione», fermo che, «pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale» si giustifica, a determinate condizioni, «una deroga alla normale ripartizione di competenze», sentenza

In attuazione ed applicazione del pluralismo istituzionale<sup>104</sup> è, peraltro, aumentata la complessità degli apparati e dei processi di decisione<sup>105</sup> ed è in conformità a detto modello che sono organizzati «nell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato» ed in questo «il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco "controllo e bilanciamento"»<sup>106</sup>. Nondimeno, su tali complessi profili non occorre attardarsi, poiché è certa, plausibilmente non controvertibile, la configurazione del Procuratore Generale della Corte di cassazione quale soggetto istituzionale riconducibile alla classe in esame che, in considerazione della descritta finalità dell'art. 4-ter, delle funzioni allo stesso attribuite e della sua collocazione ordinamentale (di seguito delineate), induce a ritenere che allo stesso si attaglia la veste di *amicus curiae*.

### 7. Il Procuratore Generale della Corte di cassazione quale *amicus curiae*

È dalla descritta sintesi della disciplina dell'istituto che occorre muovere, per accertare se ed in quali giudizi dinanzi alla Corte costituzionale il Procuratore Generale della Corte di cassazione (*infra*, anche P.G.) possa intervenire quale *amicus curiae*. Allo scopo di dare soluzione a tale interrogativo la sola premessa sicura che può essere posta è, come precisato, che il P.G. rientra in una delle due classi previste dall'art. 4-ter, per stabilire quali siano i soggetti legittimati all'intervento (in quanto «soggetto istituzionale»), importante, eppure vaga e di scarsa significazione. Per offrire risposta alla domanda occorre, infatti, accertare quali siano le funzioni del P.G. e la sua configurazione ordinamentale e, quindi, verificare, avendo riguardo alle stesse, l'ambito di ammissibilità dell'intervento quale *amicus curiae* nei giudizi dinanzi alla Corte. La risposta non è semplice, anche

---

11 ottobre 2003, n. 303; negli stessi termini, sentenze 8 giugno 2005, n. 219; 8 maggio 2009, n. 149; 27 marzo 2018, n. 61.

<sup>104</sup> Tema altrettanto ampio, in ordine al quale è pressoché impossibile (ma, forse, inutile) attardarsi ad offrire riferimenti di dottrina; *ex plurimis*, D'ALBERTI, *Santi Romano e l'istituzione*, *Riv.trim.dir.pubb.*, 2014, n. 3, p. 579, sui significati e gli effetti del pluralismo istituzionale.

<sup>105</sup> CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, *Riv.trim. dir.pubb.*, 2019, 1,1. L'acquisizione della consapevolezza dell'essenzialità delle autonomie funzionali ha, inoltre, condotto a superare la restrittiva concezione che le aveva ineluttabilmente correlate al requisito della territorialità, in favore di «una più ampia che, anche in virtù del principio di sussidiarietà, applicato nella dimensione sia verticale sia orizzontale, ha condotto all'attribuzione di compiti e responsabilità anche ad "autorità" non solo territorialmente, ma anche "funzionalmente" più vicine ai cittadini interessati», TORRETTA, *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione*, *Foro amm.-TAR*, 2004, n. 9, p. 2771.

<sup>106</sup> Corte cost., sentenza 24 dicembre 1993, n. 462.

perché esige di confrontarsi con la preliminare questione della configurazione del pubblico ministero (di seguito, anche p.m.), la cui complessità, a tacere d'altro, è posta in luce dalla tradizionale definizione che se ne dà di «parte imparziale»<sup>107</sup>, avendo altresì il P.G., in quanto titolare di molteplici, tipiche, funzioni, che si esplicano in diversi ambiti, una posizione ulteriormente peculiare all'interno dell'ordinamento.

Nell'impossibilità pur solo di sintetizzare il dibattito in ordine a detta questione<sup>108</sup>, è sufficiente dare atto della concezione, qui condivisa, secondo cui il p.m., all'esito di una plurisecolare evoluzione, connotata da un «andamento carsico»<sup>109</sup>, è passato dall'essere «procuratore del Re, e quindi rappresentante del sovrano monarca» all'essere, «più genericamente [rappresentante] dell'Esecutivo», per assumere infine la veste di «rappresentante della Repubblica la cui sovranità appartiene al popolo»<sup>110</sup>. Tutte le funzioni assegnate al p.m., concernenti la materia penale, ma anche inerenti agli ambiti civile e disciplinare, sono state segnate da un'evoluzione che l'ha condotto a divenire istituzione di garanzia dei diritti fondamentali, in conseguenza del «mutamento di paradigma del diritto e delle istituzioni intervenuto con il costituzionalismo rigido delle odierne democrazie. Se in passato nel vecchio stato liberale e legislativo di diritto, le funzioni di garanzia dei diritti fondamentali fornite dalla sfera pubblica per il tramite della giurisdizione e dell'azione del pubblico ministero erano essenzialmente quelle penali (contro le lesioni, da parte dei consociati, della vita, delle libertà fondamentali e degli altri beni giuridici ritenuti meritevoli di tutela), nello Stato costituzionale di diritto, con l'introduzione di limiti e vincoli costituzionali imposti alla stessa sfera pubblica a tutela, oltre che dei diritti di libertà, anche dei diritti sociali e di beni comuni parimenti fondamentali, il ruolo di garanzia del pubblico ministero è invece destinato ad allargarsi, parallelamente

---

<sup>107</sup> Locuzione che costituisce un ossimoro, ma sottintende anche un valore, PONIZ, *Il pubblico ministero come parte imparziale: ossimoro o valore?*, *Questione giustizia*, 4, 2014. La complessità della figura emerge chiara anche in relazione al giudizio incidentale dinanzi alla Corte per il fatto che, come si dirà di seguito, il p.m. «accomunato alle parti nella proposizione della questione di costituzionalità, è poi accomunato al giudice nel divieto di partecipare al giudizio costituzionale», MARCENÒ-ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2018, p. 109.

<sup>108</sup> Nella sterminata letteratura, ai richiami contenuti nelle note che seguono, adde, DAGA, *Pubblico ministero* (voce), *Enc. giur.*, Roma, 1991; ORLANDI, *Pubblico ministero* (ufficio del), (voce) *Enc.dir., Annali*, Milano, 2008; RUGGIERI, *Pubblico ministero*, (dir.proc.pen.), (voce) *Enc. dir., Annali*, Milano, 2008; ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Milano, 1996.

<sup>109</sup> GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, *Questione giustizia*, 16.12.2019, per una recente ricostruzione delle fasi salienti di detta evoluzione ed ulteriori riferimenti.

<sup>110</sup> RORDORF, *Editoriale*, *Questione giustizia*, n. 1, 2018, p. 3.

a quello della giurisdizione, contro le loro lesioni ad opera di atti invalidi o di atti illeciti o di inadempimenti commessi dai pubblici poteri»<sup>111</sup>.

La moderna concezione del p.m. ne ha segnato la transizione «da organo di legalità, tutore dell'osservanza e dell'applicazione delle leggi penali, a organo di giustizia e promotore dei diritti, che garantisce i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un'amministrazione della giustizia» equa ed imparziale<sup>112</sup>. Come enunciato dalla Carta di Roma<sup>113</sup>, il p.m. contribuisce infatti «ad assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti di loro competenza» (punto I); agisce «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» (punto II); deve «concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e [...] porgere un'attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime» (punto VIII).

Siffatti compiti sono espletati all'interno della funzione giurisdizionale, affidata al giudice ed al p.m. con ruoli distinti, ma complementari. Proprio per questo, i valori costituzionali posti alla base degli art. 101 ss. Cost. sono riferibili nel sistema della giustizia penale anche al magistrato del p.m., benché non possano sottovalutarsi le ambiguità, anche costituzionali, che caratterizzano tale figura ed il modello di assetto gerarchico che la connota<sup>114</sup>, rendendo la «questione del pubblico ministero uno dei nodi irrisolti degli studi sull'ordinamento giudiziario»<sup>115</sup>. Nondimeno, ai limitati fini qui d'interesse, è sufficiente ricordare che, anche secondo le “voci di dentro”, la P.G. è collocata, «non in senso

---

<sup>111</sup> FERRAJOLI, *Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia*, *Questione giustizia*, n. 1, 2012, p. 31.

<sup>112</sup> GUGLIELMI, *Introduzione. Ragioni del processo, ragioni dell'ordinamento: rinunciare a un'istituzione di garanzia*, *Questione giustizia*, n. 1, p. 18, anche per riferimenti all'evoluzione della figura in ambito sovranazionale.

<sup>113</sup> Così è denominato il Parere n. 9 (2014) del Consiglio consultivo dei procuratori europei all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

<sup>114</sup> Di recente, approfondito da GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, cit.; BIGNAMI, *L'indipendenza interna del pubblico ministero*, *Questione giustizia*, n. 1, 2018, p. 79, ivi ulteriori richiami ed un'analisi della riforma ordinamentale realizzata nel biennio 2005/2007 e dell'attuazione datane dal C.S.M.

<sup>115</sup> «Nonché oggetto privilegiato di frequenti polemiche di politica del diritto», ZANON-BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, p. 249.

gerarchico, al vertice (requirente) del sistema processuale»<sup>116</sup>, e può darsi dunque come pacifica la concezione dell'inesistenza di un assetto gerarchico tra i differenti uffici del p.m., in relazione ai quali non è rinvenibile un ufficio di vertice, né all'interno del distretto di ogni corte di appello, né in ambito nazionale. Efficacemente è stato osservato che i molteplici uffici del p.m. «funzionano e agiscono in modo autonomo e indipendente, quasi come “monadi giudiziarie», costituendo caratteristica degli stessi una sorta di «atomismo diffuso»<sup>117</sup>.

Volgendo, e limitando, l'attenzione alle funzioni svolte dal P.G. nei tre principali ambiti di competenza<sup>118</sup>, e ricordato, in premessa, che la peculiarità della sua posizione è confortata già solo dalla considerazione che i p.m. di legittimità compongono, insieme con i giudici di legittimità, il ristretto collegio dei magistrati che esprimono, al loro interno, il giudice della Corte di cassazione che da questa deve essere eletto, è sufficiente sinteticamente osservare che quelle in materia penale si distaccano marcatamente dalle funzioni di merito (peraltro, anche queste connotate da caratteri che evidenziano il ruolo di garanzia del p.m.<sup>119</sup>), facendo sì

---

<sup>116</sup> PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Bilancio di responsabilità sociale-anno 2018*, Roma, 14/15 marzo 2019, p. 2.

<sup>117</sup> In tal senso, per tutti, ZANON-BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 283, ivi l'esplicitazione che, appunto in considerazione di tale assetto, ciascun ufficio di procura è attivamente legittimato a difendere di fronte alla Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la propria sfera di attribuzioni costituzionali costituita dall'art. 112 Cost. e l'approfondimento dell'irriducibilità al paradigma dei controlli gerarchici dei poteri di sorveglianza ed avocazione dei P.G. distrettuali e del potere organizzatorio attribuito a questi ed al P.G. della Corte di cassazione, sul quale, per l'interpretazione fornita dall'Ufficio della Procura generale del relativo ruolo come quello di «promotore della fisiologia del sistema di vigilanza sull'attività del pubblico ministero, onde salvaguardare l'esigenza di “nomofilachia delle prassi”, corollario dei principi di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e di prevedibilità delle decisioni giudiziarie», FIMIANI, *L'evoluzione dell'attività di vigilanza del Procuratore generale della Corte di cassazione nel “dialogo” con le procure generali distrettuali*, Relazione in occasione della presentazione del Bilancio sociale della Procura Generale della Corte di cassazione, Roma, 14/15 marzo 2019.

<sup>118</sup> Per una sintesi delle molteplici attribuzioni del P.G., PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Bilancio di responsabilità sociale-anno 2018*, cit., pp. 3-4. Inoltre, va ricordato che il P.G., per dettato costituzionale (art. 104, secondo comma, Cost.), è componente di diritto del C.S.M., organo di governo autonomo della magistratura, al quale spetta ogni provvedimento riguardante lo *status* dei magistrati ordinari e l'assetto organizzativo degli uffici giudiziari.

<sup>119</sup> In quanto il principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale è «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale [...]: indipendenza funzionale del p.m., legalità nel procedimento di repressione dei reati e uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge», i quali impediscono che possa ricevere

che la natura composita del p.m. - in quanto deputato a farsi carico dell'accusa, ma con l'onere di agire in modo imparziale e disinteressato rispetto a uno specifico scopo, la condanna dell'imputato - cede il passo al secondo di detti profili, «rendendolo qualificabile effettivamente, “organo di giustizia”»<sup>120</sup>, chiamato a svolgere i compiti propri di un organo di garanzia, al punto che, è stato icasticamente osservato, ad esso neppure si attaglia la definizione di «parte imparziale», poiché «parteggia apertamente a favore del diritto»<sup>121</sup>.

In ambito civile, i dubbi sull'essere la presenza del P.G. nel processo civile «un lusso che non possiamo permetterci»<sup>122</sup>, benché rinvigoriti dall'istituzione della VI sezione civile della Corte di cassazione (e dall'esclusione dell'intervento del P.G. nelle cause decise ai sensi dell'art. 380-*bis* c.p.c.), oltre che dalla recente, marcata, cameralizzazione del rito di legittimità (*ex art.* 380-*bis*.1 c.p.c.), non possono sminuirne il ruolo, né indurre a ritenerlo superfluo. È stato infatti convincentemente dimostrato che il «suo intervento è comunque insostituibile e necessario» in considerazione del «ruolo di “cooperante alla nomofilachia”», oltre che di immediato promotore della stessa in virtù dell'istituto del «ricorso

---

istruzioni e direttive dall'esecutivo in ordine all'*an* ed al *quomodo* delle indagini, legittimando altresì la difesa delle proprie attribuzioni con lo strumento del conflitto dinanzi alle Corti costituzionale, *ex plurimis*, ZANON-BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 259.

<sup>120</sup> PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Bilancio di responsabilità sociale-anno 2018*, cit., 18, sottolineando che al P.G. non spettano funzioni di avvio del processo, né di impulso dello stesso mediante le impugnazioni; il P.G. interviene nei processi dinanzi alla Corte di cassazione con piena libertà di formulare le conclusioni, non essendo tenuto a sostenere le ragioni del p.m. ricorrente, appunto perché «“organo di giustizia”, il cui fine istituzionale generale è quello di vegliare sulla “osservanza delle leggi”, avendo lo scopo specifico di contribuire a che il giudice di legittimità assolva alla funzione nomofilattica demandatagli». Efficacemente, IACOVIELLO, *Il ruolo della Procura generale, Relazione in occasione della presentazione del Bilancio sociale della Procura Generale della Corte di cassazione*, Roma, 14/15 marzo 2019, osserva che, in ambito penale, il P.G. espleta tre funzioni (definite: decidente, requirente e consulente), nello svolgimento delle quali «non deve solo proteggere i valori, deve anche promuoverli» e questi sono «quelli indicati nella Carta costituzionale e nelle Carte sovranazionali». La definizione quale «organo di giustizia» è stata confermata dalla Corte costituzionale, sentenza 15 febbraio 1991, n. 88, anche dopo la riforma del 1988 del codice di rito penale; sulla questione della condivisibilità di tale perdurante configurazione anche dopo la novellazione del codice di rito penale, per tutti, di recente, ZANON-BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 256.

<sup>121</sup> IACOVIELLO, *Il ruolo della Procura generale*, cit.

<sup>122</sup> DENTI, *Le riforme della cassazione civile: qualche ipotesi di lavoro*, *Foro it.*, 1988, V, p. 24.

nell'interesse della legge» (art. 363 c.p.c.)<sup>123</sup>, poiché sempre interviene quale «vettore di un interesse pubblico e non delle pretese e delle posizioni proprie dei litiganti», per ragioni anche diverse da quelle che lo giustificano nel giudizio di merito, rilevando, diversamente da questo, non la «natura della causa», bensì «la funzione di uniformazione del diritto»<sup>124</sup>.

Il ruolo di «organo di giustizia» del P.G. emerge altresì in relazione alla funzione disciplinare. Anche se il P.G. è uno dei due titolari dell'azione che avvia il procedimento, il suo obbligatorio intervento nel giudizio dinanzi alle Sezioni unite civili avviene poi con le forme di cui all'art. 379 c.p.c., e «si coordina [...] con la funzione di controllo di legittimità propria della Corte di cassazione. L'art. 70, comma 2, c.p.c. lo contempla quale che sia la materia su cui verte il giudizio, quindi anche nel giudizio di impugnazione in materia disciplinare, nella quale il pubblico ministero opera, comunque, sempre a tutela dell'interesse superiore al rispetto delle leggi»<sup>125</sup>.

Le molteplici funzioni, pur nella loro diversità, sono dunque unificate da «un filo rosso che tutte le lega e che è costituito dall'obiettivo di garanzia della uniformità, intesa non come conformazione dall'alto ma come costante verifica del rispetto dell'uguaglianza»<sup>126</sup>, essendo l'intervento sempre improntato al perseguimento di un interesse generale, che è quello «alla tenuta della legalità repubblicana, quale si desume dal dettato costituzionale e dalle disposizioni normative che vi si adeguano e la attuano», assumendo il P.G. un ruolo

---

<sup>123</sup> Per una recente ricostruzione del dibattito sul ruolo del P.G. nel giudizio civile di legittimità e per la dimostrazione che esiste «un futuro non per lui ma per la nomofilachia, e quindi per i cittadini», PEPE, *Il PM civile di legittimità con la "lanterna di Diogene" alla ricerca della sua identità*, [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2020, ove richiami di dottrina in ordine a tale dibattito.

<sup>124</sup> SGROI, *La funzione della Procura generale della Cassazione, Questione giustizia*, 1, 2018, 52, rimarcando altresì che «il pm non è né rappresentante di un potere, né puro e semplice portatore di interessi della società o di una sua componente» e «veicola un punto di vista autenticamente indipendente, in ciò assimilabile alla posizione del decidente»; ivi anche una completa, attenta e diacronica, ricognizione delle norme che disciplinano le funzioni del P.G. nel giudizio civile di legittimità e riferimenti di dottrina in ordine alla sua collocazione istituzionale all'interno dell'ordinamento.

<sup>125</sup> Cass, S.U., 29 novembre 1995, n. 12323; 11 maggio 1995, n. 5132; 14 giugno 1993, n. 6612 del 1993; ciò a tacere della sostanziale attribuzione di poteri decisorii nel caso di archiviazione ai sensi dell'art. 16, comma 5-bis, del d.lgs. n. 109 del 2006; al riguardo, SALVATO, *Ambiguità ed equivoci in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati*, *Cass. Pen.*, 2019, 1, 32.

<sup>126</sup> SGROI, *La funzione della Procura generale della Corte di cassazione*, cit.

significativamente definito, poco tempo prima della riforma in esame, «di *amicus curiae* e di controllore della legalità del giudizio»<sup>127</sup>.

### 7.1 L'intervento nel giudizio incidentale

Per quanto qui interessa, rileva che l'accennata configurazione del P.G. come organo di giustizia e di garanzia costituisce altresì espressione ed applicazione del pluralismo istituzionale, valore fondamentale dell'ordinamento costituzionale affermatosi, come accennato, in «conseguenza della rottura dell'unità di comando politico e amministrativo che appare connaturata alla società politica complessa nata con la “modernità”»<sup>128</sup>, che concorre ad evidenziare l'ampia potenzialità di intervento quale *amicus curiae* nei giudizi dinanzi alla Corte.

La Costituzione, è stato autorevolmente sottolineato, non costituisce il «centro dal quale tutto derivava per irradiazione, attraverso la sovranità dello Stato cui si appoggiava», bensì è il «centro verso cui tutto deve convergere»<sup>129</sup>, avendo l'ordinamento costituzionale «più dimensioni», poiché «non è solo il risultato di atti comunicativi linguistici, ma anche di atti, fatti e rapporti sociali in senso ampio» ed essendo il testo della Costituzione collocato all'interno di tale ordinamento «in una “relazione sistemica” sia con i valori di cui si fanno portatori i soggetti che compongono la base materiale dell'ordinamento sia con i testi normativi materialmente (anche se non formalmente) costituzionali»<sup>130</sup>. Appunto per questo, è stato da ultimo rimarcato, «la piena attuazione dei principi costituzionali ha un carattere necessariamente corale e richiede l'attiva leale collaborazione di tutte le istituzioni» all'interno di una dialettica in cui la Corte non è tanto «mediatrice diretta dei conflitti tra diritti o principi, quanto piuttosto garante del quadro d'insieme entro il quale la mediazione deve compiersi ad opera delle istituzioni politiche, che rispondono in ultima analisi ai cittadini, in quell'avventura che ci coinvolge tutti come protagonisti e artefici della vita comune»<sup>131</sup>.

In considerazione di tale conformazione dell'ordinamento costituzionale, l'intervento del P.G. quale *amicus curiae* non è, e non può essere, condizionato

---

<sup>127</sup> RORDORF, *Editoriale*, cit.; analogamente SGROI, *La funzione della Procura generale alla Corte di cassazione*, cit., con specifico riguardo al P.G. nel giudizio civile di legittimità, osserva che in esso «può scorgersi una figura riconducibile, certo per approssimazione e solo sotto il profilo funzionale, non istituzionale, all'istituto anglosassone dell'*amicus curiae*».

<sup>128</sup> BALBONI, *Decentramento amministrativo*, cit; GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit.

<sup>129</sup> ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 10.

<sup>130</sup> BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, (voce) *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2015.

<sup>131</sup> MARTA CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2019*, cit., p. 4.

dalla posizione assunta dall'istituzione cui spetta intervenire nei giudizi in rappresentanza dello Stato, né dà luogo, nel caso di prospettazione di elementi contrari alla stessa, ad una sorta di anomalo conflitto interorganico tra poteri. Il P.G. riveste infatti il ruolo di rappresentante di tutti i destinatari della norma impugnata, quale organo dello stato-comunità; non si sovrappone al presidente del consiglio dei ministri, che interviene a difesa della legge, come espressione dello stato-apparato, se non dello stato-governo<sup>132</sup>. L'intervento, risponde alla finalità, diversa da quella del presidente del consiglio dei ministri, di arricchire il patrimonio di conoscenza a disposizione della Corte e di realizzare la necessaria ed opportuna collaborazione di tutte le istituzioni che, in relazione a determinate questioni, in virtù dei compiti alle stesse spettanti, sono meglio in grado di fornire gli elementi, di fatto e di diritto, concernenti i valori coinvolti dalla questione di legittimità costituzionalità, rilevanti ai fini della decisione. In definitiva, l'apporto collaborativo che il P.G. può offrire costituisce espressione ed applicazione del principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui «la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi» (ovvero, può aggiungersi, attribuiti all'ordine giudiziario, non risolvendosi in quelli soli spettanti agli organi giudicanti) «siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco»<sup>133</sup>, garantendo appieno la dialettica imposta dal pluralismo istituzionale e dal carattere «corale» dell'opera di attuazione dei principi costituzionali.

L'intervento è conseguentemente ammissibile in tutti i casi nei quali la questione sia attinente ad uno degli interessi riconducibili agli ambiti di competenza dell'azione del P.G.; certo, non basta l'interesse generico alla legalità, occorrendo avere riguardo a quelli più specificamente riferibili ai compiti istituzionalmente allo stesso affidati quando, proprio per essi, egli sia nella condizione di garantire quell'apporto conoscitivo opportuno ai fini della decisione e del bilanciamento alla stessa ordinariamente sotteso, che implica l'esigenza di avere piena contezza di tutte le possibili ricadute sul complesso dei valori in gioco. Tale risultato rende l'intervento coerente con la finalità di rafforzare il processo costituzionale quale «scenario emblematico ed esemplare di tutti gli interessi

---

<sup>132</sup> ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, vol. III, 2441, sia pure svolgendo la considerazione riportata nel testo al fine di sostenere l'ammissibilità dell'intervento "ordinario" nel giudizio incidentale promosso da un processo in cui il p.m. riveste la qualità di parte, con specifico riferimento alle questioni aventi ad oggetto norme penali e che, tuttavia, mantengono più generale validità, con riguardo a tutte le funzioni svolte dal P.G.

<sup>133</sup> Sentenza 28 giugno 2004, n. 196.

coinvolti dalla questione», che è proprio una di quelle perseguite dal nuovo istituto e che consente alla Corte di «avvantaggiarsi di contributi sradicati dagli interessi rispettivi di soggetti determinati»<sup>134</sup>.

L'opinione del P.G., come quella degli altri soggetti istituzionali (con riguardo ai casi in cui la questione coinvolge interessi attinenti ai loro compiti), può altresì attenuare il rischio, non implausibilmente adombrato, che la nuova figura finisca per costituire «un canale privilegiato» per quegli «*amici curiae* che riescano ad affidarsi a consulenti e avvocati di grido, o a *media* più o meno influenti che ne amplifichino le voci»<sup>135</sup>, giungendo ad esporre la Corte ad «una “cattura” [...] da parte delle *lobbies*»<sup>136</sup>.

Ritenuta l'ammissibilità dell'intervento del P.G. come *amicus curiae* nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la compiuta valutazione della reale utilità del nuovo istituto deve essere rinviata alla prova dei fatti. È infatti complicato (forse addirittura impossibile) anche solo tentare di immaginare in quali casi potrà essere spiegato. Una tale prefigurazione rischia infatti di tradursi in uno sterile e vano esercizio di fantasia, tenuto conto che è condizionata alla prospettazione offerta di una determinata questione dall'ordinanza di remissione (nel giudizio incidentale), ovvero dall'atto che avvia il giudizio (in quelli in via di azione e nei conflitti di attribuzioni), che segnano gli invalicabili confini entro cui lo stesso potrà essere spiegato<sup>137</sup> e che, di necessità, condizionano l'apprezzamento in ordine all'ammissibilità dell'intervento; relativamente a detto profilo sono, quindi, possibili soltanto alcune generalissime considerazioni.

---

<sup>134</sup> Finalità che, in passato, si era tentato di perseguire attraverso un'interpretazione dell'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, riferita anche alla costituzione delle parti; su tale questione, NICCOLAI, *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20, comma 2 legge n. 87 del 1953 e su qualche altra questione connessa al contraddittorio*, (nota a Corte cost., 9 ottobre 1998, n. 350), *Giur cost.*, 1998, p. 2672, anche per ulteriori riferimenti.

<sup>135</sup> RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, cit.; analogamente, MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative*, cit., richiama l'attenzione sul rischio della «pressione, diretta o indiretta che tali enti potranno esercitare».

<sup>136</sup> GROPPPI, *Interventi di terzi e amici curiae*, cit., con riguardo alla figura in esame nell'ordinamento statunitense.

<sup>137</sup> Costituiscono principi pacifici quelli secondo i quali: nel giudizio in via incidentale non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, oltre i limiti dell'ordinanza di remissione; e ciò sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il *thema decidendum*, per tutte, sentenza 26 marzo 2020, n. 57; nel giudizio in via di azione il *thema decidendum* è fissato dal ricorso e non possono essere prese in considerazione neppure le censure sollevate con le memorie depositata in prossimità dell'udienza pubblica, tra le più recenti, sentenza 26 marzo 2020, n. 56.

Con riguardo al giudizio in via incidentale, va anzitutto ricordato che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il p.m. non può costituirsi nello stesso neppure quando rivesta nel processo principale la qualità di parte<sup>138</sup>. L'inammissibilità della costituzione e/o dell'intervento del p.m. che sia "parte" nel giudizio *a quo*<sup>139</sup> è, peraltro, significativa, in quanto le decisioni della Corte costituzionale l'hanno affermata - benché con qualche incertezza - anche valorizzando che egli «sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"»<sup>140</sup>. La

<sup>138</sup> Il principio da ultimo è stato ribadito dall'ordinanza del 6 ottobre 2009, allegata alla sentenza 19 ottobre 2009, n. 262, ove i richiami delle precedenti decisioni, sulle quali v. anche *infra*, le note n. 139 e 140. Non è qui possibile dare compiutamente conto di detta questione ed è sufficiente ricordare, in sintesi, che una parte consistente della dottrina è diversamente orientata, propendendo per la possibilità del p.m. di partecipare al giudizio costituzionale in via incidentale, sulla scorta, tra l'altro, del principio del contraddittorio e della conformazione assunta dal processo (anche costituzionale) a seguito delle modifiche all'art. 111 Cost.; per tutti, anche per ulteriori riferimenti, PACE, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015; ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero*, cit.; ZANON, *L'impossibile costituzione del Pubblico Ministero nel giudizio in via incidentale*, (nota a Corte cost., 17 luglio 1995, n. 327), *Giur. cost.*, 1995, p. 2504.

<sup>139</sup> L'alternativa in ordine alla modalità di "intervento" è formulata, tenuto conto che, secondo PACE, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero p.ult.cit.*, il p.m., «essendo parte nel giudizio *a quo*, non potrebbe essere considerato "interveniante" nel giudizio dinanzi alla Corte», benché si sia invece «subito ritenuto [...] che anche il p.m., in quanto parte, può [...] "prospettare" al giudice un'eventuale q.l.c.»; diversamente, per ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero*, cit., dovrebbe essere consentita la costituzione del p.m. almeno come interveniente, ritenendolo portatore di un interesse che legittimerebbe l'intervento ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative, identificato in un «interesse istituzionale specifico», che «potrebbe essere individuato, ad esempio, nella tutela del principio di obbligatorietà dell'azione penale e pertanto l'intervento essere ammesso in ordine a questioni di costituzionalità che attengano alla realizzazione o riduzione del medesimo»; analogamente, ad avviso di PIERANGELI, *L'intervento del p.m. nel processo costituzionale*, in *Il lodo ritrovato*, a cura di Bin e altri, Torino, 2009, 199, il p.m. potrebbe "intervenire" nel giudizio dinanzi alla Corte.

<sup>140</sup> L'affermazione virgolettata nel testo è contenuta, in modo identico, nelle sentenze 9 gennaio 1996, n. 1 e 2 novembre 1996, n. 375. Peraltro, entrambe concernono il p.m. contabile e, tuttavia, recano l'affermazione riportata nel testo, richiamando a conforto l'ordinanza 17 luglio 1995, n. 327, che, tuttavia, concerneva il p.m. penale (la seconda sentenza in modo netto ritiene pienamente omologabili le fattispecie, sottolineando: «la situazione in esame coincide con quella già scrutinata da questa Corte nell'ordinanza n. 327 del 1995»). Quest'ultima decisione aveva, peraltro, diversamente motivato l'inammissibilità, fondandola esclusivamente sul fatto che la costituzione non è «prevista e disciplinata dalle norme integrative». La sentenza 2 novembre 1998, n. 361, pur dando atto

constatazione, da sola, è infatti sufficiente a dare ulteriore certezza della peculiarità del ruolo del p.m., finanche qualora rivesta la qualità di parte nel processo principale, e concorre ad esaltare quello che ancora più connota il P.G., per le considerazioni sopra svolte in ordine al contenuto delle funzioni allo stesso attribuite in relazione ai processi penali e civili, di merito e di legittimità<sup>141</sup>, ed alla collocazione ordinamentale.

---

della posizione del p.m. di parte nel processo penale *a quo*, aveva ribadito l'inammissibilità, ma rimarcando, «da un lato la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale disciplina [...], che tiene distinti il "pubblico ministero" e le "parti"», sottolineando altresì che la «peculiarità del ruolo del pubblico ministero fa poi ritenere non irragionevole la scelta discrezionale del legislatore di distinguere tale organo rispetto alle parti del procedimento *a quo*, non prevedendone la legittimazione a costituirsi nel giudizio sulle leggi». L'ordinanza 6 ottobre 2009, allegata alla sentenza 19 ottobre 2009, n. 262, ha fondato la dichiarazione di inammissibilità sul richiamo indistinto delle «sentenze n. 361 del 1998, n. 1 e n. 375 del 1996; ordinanza n. 327 del 1995», ma con più forza ha rimarcato la posizione di parte del p.m. Rinviando agli scritti richiamati nella precedente nota, per l'analisi critica di dette pronunce, resta significativo che alle origini dell'orientamento favorevole alla soluzione dell'inammissibilità vi è la qualificazione del p.m. come "organo di giustizia", che agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, indipendentemente dai profili di diversità tra le figure del p.m. "ordinario" e "contabile" ed a prescindere dalle accennate discrasie rinvenibili in dette decisioni.

<sup>141</sup> Considerazioni alle quali va ulteriormente aggiunto che l'assunzione della qualità di parte nel giudizio penale di legittimità va ponderata alla luce della circostanza che «i rappresentanti della Procura generale della Suprema Corte, i quali intervengono in tutte le udienze della Corte, a mente dell'art. 74 Ord. Giud. cit., sono assolutamente liberi nel formulare le loro conclusioni, nel senso che non debbono sostenere le ragioni del pubblico ministero ricorrente»; al P.G. «non competono, analogamente alle Procure generali delle Corti di appello (fatte salve le ipotesi di avocazione delle indagini) e a differenza dei procuratori di primo grado, funzioni di avvio del processo, ma neppure competono funzioni, invece attribuite al pubblico ministero presso il giudice di secondo grado, di ulteriore impulso del processo medesimo, attraverso le impugnazioni»; «il potere di proporre appello o ricorso diretto per cassazione contro una sentenza (di assoluzione o, in determinati casi, di condanna dell'imputato) di primo grado è attribuito al Procuratore della Repubblica ed al Procuratore generale della Corte di appello; il potere di proporre ricorso per cassazione contro analoga sentenza emessa in grado di appello, solo a quest'ultimo. Mai tale potere è, al contrario, attribuito ai magistrati della Procura generale della Suprema Corte di cassazione», PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Bilancio di responsabilità sociale-anno 2018*, cit., pp. 18-19. Relativamente ai giudizi civili di legittimità (ma anche a quelli disciplinari), è stata dianzi evidenziata la specificità del ruolo, occorrendo peraltro ricordare che nei giudizi dinanzi alla VI Sezione civile, definiti ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c. il P.G. neppure interviene ed in quelli camerale, ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c., l'intervento è facoltativo.

La ritenuta esclusione della costituzione, ma anche dell'intervento *ex art. 4* delle Norme integrative, concorre ad ampliare i margini dell'inoltro dell'opinione da parte del P.G., in quanto possibile, come detto, soltanto nel caso in cui il primo non sia ammissibile. Non si tratta, sia chiaro, di recuperare la pienezza del contraddittorio nei confronti del p.m. nel giudizio dinanzi alla Corte attraverso una strada diversa da quella ritenuta non percorribile dalla giurisprudenza costituzionale. L'intervento come *amicus curiae* è e resta infatti diverso da quello del p.m. quale parte del processo di merito (ove fosse stato ritenuto ammissibile) e non è a questo equiparabile neppure nel caso in cui il giudizio *a quo* sia un processo di legittimità, tenuto conto della descritta peculiarità della posizione del P.G.

L'intervento può dunque concernere, di regola, i giudizi promossi dal giudice ordinario, in quanto riferibili alla giurisdizione al cui interno il P.G. espleta le proprie funzioni, mentre dubbia, comunque non semplice, potrebbe esserne l'ammissibilità in relazione ai giudizi promossi dalla Corte dei conti. La difficoltà origina dalla circostanza che anche nell'ambito di tale giurisdizione è previsto il p.m., organo la cui configurazione, sotto alcuni profili, è forse ancora più complessa del p.m. della giurisdizione ordinaria. Nondimeno, tra le due figure di pubblico ministero esiste una significativa similitudine, tenuto conto che, come affermato dalla Corte costituzionale, anche il p.m. contabile «agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo»<sup>142</sup>. Tale compito del p.m. contabile ed il suo ruolo di «partecipe di "osservatore della legalità finanziaria" con l'onere di segnalazione degli elementi critici rilevanti sia sotto il profilo della legalità, sia sotto il profilo economico e amministrativo delle risorse pubbliche» sono stati rafforzati dal codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), che attualmente disciplina le attività allo stesso affidate<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> Sentenza 9 marzo 1989, n. 104, benché concernente un giudizio per conflitto di attribuzioni.

<sup>143</sup> NUGNES, *Il ruolo del Pubblico ministero contabile e la garanzia del diritto di difesa nel procedimento preliminare al giudizio di responsabilità*, *www.federalismi.it*, 2019; per riferimenti sulla figura del p.m. contabile, ai richiami ivi contenuti, *adde, ex plurimis*, AURIEMMA, *Il pubblico ministero contabile nei giudizi innanzi la Corte di Cassazione*, *www.lexitalia.it*, 2009; SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2012, 208; per un quadro d'insieme delle differenti figure di p.m., COSTANZO, *Il pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali nell'ordinamento costituzionale italiano*,

Per tale configurazione, sembrerebbe possibile ritenere che, tendenzialmente, in relazione a questioni sollevate dalla Corte dei conti sia difficile ipotizzare i presupposti dell'inoltro dell'opinione da parte del P.G., anche a prescindere dalla questione dell'ammissibilità dell'intervento nei giudizi costituzionali del P.G. della Corte dei conti, quale *amicus curiae* che presenta profili di specificità, ma esula dalle presenti considerazioni<sup>144</sup>. È dunque possibile soltanto accennare al fatto che sussistono ambiti caratterizzati da ampie zone grigie nelle quali sono coinvolti interessi attinenti alle sfere di competenza delle differenti giurisdizioni al cui interno operano le due figure di p.m. che, in considerazione della finalità dell'intervento, rendono comunque ipotizzabile quello del P.G., con riguardo a questioni che coinvolgano interessi attinenti alle funzioni dallo stesso espletate<sup>145</sup>.

In relazione a queste ultime, l'intervento è astrattamente prefigurabile anche nei giudizi promossi dai giudici amministrativi, non essendo rilevante, in contrario e da sola, la circostanza che spettano ad una giurisdizione diversa da quella in cui esplica le proprie funzioni il P.G. In tali processi, anche a seguito del progressivo, marcato, ampliamento della giurisdizione del giudice amministrativo e, comunque, di fattispecie nelle quali il riparto appare controvertibile<sup>146</sup>, tenuto conto degli

---

[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2007, secondo cui è possibile offrire «del pubblico ministero, una visione coordinata e unitaria, nel più ampio orizzonte della c.d. unicità della giurisdizione, che, come autorevolmente affermato, non postula omogeneità assoluta a livello organizzativo, ma può anzi avvalersi di plessi giurisdizionali specificamente attagliati ai diversi particolari contesti ordinamentali».

<sup>144</sup> Profili conseguenti, tra l'altro, alla circostanza che le ragioni addotte dalla giurisprudenza costituzionale richiamata nella nota n. 140 in ordine all'inammissibilità della costituzione e dell'intervento (c.d. ordinario) sono confortate dalle pronunce delle Sezioni unite civili che hanno ritenuto il Procuratore generale della Corte dei «parte del giudizio in senso soltanto formale» (tra le altre, S.U. 30 novembre 2006, n. 22519), occorrendo tuttavia tenere conto di un'ordinanza che ne ha ritenuto ammissibile la condanna alle spese del giudizio, aprendo in tal modo alla configurazione dello stesso quale parte sostanziale (S.U. 13 dicembre 2007, n. 26111, su tale pronuncia e per le implicazioni della stessa, AURIEMMA, *Il pubblico ministero contabile*, cit.).

<sup>145</sup> Tra le molte, può pensarsi alle questioni che possono sorgere in tema di società cc.dd. pubbliche, rilevanti non soltanto ai fini del mero riparto di giurisdizione (soltanto in parte risolte dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), sui quali, per una visione d'insieme, v. i contributi in FIMMANÒ-CATRICALÀ (a cura di), *Le società pubbliche*, Napoli, 2016.

<sup>146</sup> Emblematica, tra le più recenti, è la sentenza della Corte costituzionale 20 febbraio 2020, n. 24, che ha deciso le questioni aventi ad oggetto l'art. 120, comma 2, del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), nella parte concernente la revoca della patente di guida da parte del prefetto nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali, sollevate dal TAR per le Marche e dal Tribunale ordinario di Lecco, in relazione a parametri parzialmente coincidenti e per profili pure in parte analoghi. La Corte, riuniti i giudizi, ha ritenuto fondata la questione e dichiarato costituzionalmente

interessi coinvolti, non è infatti implausibile immaginare che possano essere sollevate questioni che implichino valutazioni concernenti anche quelli attinenti, per svariati profili, alle funzioni proprie del P.G., in relazione alle quali si palesi possibile (ed utile) l'apporto conoscitivo che detto organo può fornire<sup>147</sup>.

## 7.2 L'intervento nei giudizi in via di azione o per conflitto di attribuzioni

L'intervento quale *amicus curiae*, come si è accennato, è ammissibile anche nel giudizio in via principale e, ai fini dell'identificazione dei casi nei quali potrà essere spiegato dal P.G., rileva il carattere "strabico" che lo connota.

Il giudizio in via di azione è infatti diretto esclusivamente a dirimere conflitti legislativi di competenza, ma soltanto qualora sia avviato dalle Regioni e dalle Province autonome. Diversamente, l'impugnazione proposta dallo Stato è stata

---

illegittima la norma indubbiata, giudicando preliminarmente ammissibile quella sollevata dal TAR, benché il provvedimento impugnato incidesse su un diritto soggettivo e non rientrasse tra le materie di giurisdizione esclusiva, in quanto l'accoglimento della questione avrebbe potuto incidere sulla consistenza della situazione giuridica soggettiva lesa.

<sup>147</sup> Si pensi (a titolo meramente esemplificativo ed al solo scopo di prefigurare la vasta gamma di casi nei quali è possibile ipotizzare un intervento, limitatamente ad alcuni di più immediata evidenza), tra le molte e per tutte: alle questioni aventi ad oggetto la documentazione antimafia, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, riservate alla cognizione del giudice amministrativo (per tutte, Cons. Stato, sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452; sez. III, 13 agosto 2019, n. 5706; Cons.giust.amm., 16 marzo 2020, n. 165) - che può anche intersecare norme sovranazionali (Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2020, n. 2797) -, ovvero inerenti alle misure di prevenzione personali applicate dal questore, impugnabili davanti al giudice amministrativo (e cioè, il "foglio di via obbligatorio" e "l'avviso orali" di cui agli art. 2, d.lgs. n. 159 del 2011, cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 gennaio 2020, n. 741; TAR Marche, sez. I, 27 febbraio 2020, n. 143; TAR Umbria, sez. I, 13 giugno 2019, n. 329); alle questioni concernenti la materia delle sanzioni amministrative, nelle quali il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo si fonda sulla distinzione, di ordine insieme funzionale e strutturale, tra sanzioni punitive (o "in senso stretto") e misure propriamente ripristinatorie (sanzioni "in senso lato") (tra le altre, Cons. Stato, sez. V, 24 gennaio 2019, n. 1; S.U. 16 aprile 2009, n. 8990) e che, tuttavia, non esclude la possibile emersione di profili in riferimento ai quali emerga l'opportunità dell'apporto conoscitivo fornito dal P.G., anche laddove si tratti di fattispecie riservate alla cognizione del giudice amministrativo; alle questioni in materia di disciplina dell'immigrazione, tenuto conto che «il sostrato sostanziale della situazione giuridica soggettiva incisa non muta sulla base della sola mutevole attribuzione legislativa della controversia all'una o all'altra giurisdizione, ma muta solo la considerazione con cui l'ordinamento ne valuta la capacità di influire a livello procedimentale sulla ponderazione dell'interesse pubblico, da parte dell'Amministrazione competente, in relazione ad altri valori dell'ordinamento, laddove nell'interesse legittimo tale posizione giuridica» (NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, anche per ulteriori richiami).

«ritenuta sin dall'inizio (in realtà, conformemente alla volontà, emersa anche alla Costituente, di tenere il legislatore regionale "sotto tutela") come volta più in generale a garantire il rispetto della legalità costituzionale da parte della legge regionale»<sup>148</sup>. Questa configurazione è stata confermata e ribadita dalla giurisprudenza costituzionale anche dopo la riforma del Titolo V<sup>149</sup> e comporta che l'interesse ad agire delle Regioni e delle Province autonome deve essere qualificato dalla finalità di reintegrare la propria competenza lesa dalla norma statale. Regioni e Province autonome possono, quindi, denunciare la violazione di parametri non compresi nel Titolo V esclusivamente quando questa ridondi in lesione delle loro competenze costituzionali<sup>150</sup>, mentre lo Stato «può impugnare in

---

<sup>148</sup> PERTICI, *Giudizio in via d'azione*, (voce), *Dig. pubb.*, Torino, 2012.

<sup>149</sup> Per ragioni di sintesi, a conforto del carattere pacifico e costante del principio, basta rinviare, da ultimo, a NEVOLA-DIACO-SCURATI MANZONI-NORELLI, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019*, Quaderno del Servizio studi della Corte costituzionale, redatto in occasione della Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale, 102, laddove esplicita: «lo spettro dei parametri deducibili nel giudizio in via principale si può presentare più o meno ampio in funzione della circostanza che il ricorrente sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma. Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse riguardare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni»; sono inoltre indicati i numerosi casi in cui la Corte è stata sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri sia competenziali sia estranei al Titolo V ed anche casi quelli lo Stato ha denunciato «esclusivamente [del]la lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze». Per riferimenti in ordine alla differente tesi sostenuta da una parte della dottrina, secondo cui il mutamento del quadro costituzionale avrebbe invece implicato «che le posizioni dello Stato e della Regione dovessero essere equiparate anche con riguardo ai vizi denunciabili (potendosi a tal fine prospettare l'alternativa tra un livellamento verso l'alto, per cui entrambi i soggetti avrebbero potuto far valere qualsiasi tipo di vizio di costituzionalità della legge impugnata, oppure verso il basso, con la conseguenza che entrambi avrebbero potuto denunciare soltanto la violazione delle proprie competenze)», PERTICI, *Giudizio in via di azione*, cit.

<sup>150</sup> La ridondanza ha costituito la regola processuale utilizzata dalla Corte per attenuare l'asimmetria tra le parti e che, tuttavia, appare nozione elastica, mutevolmente ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale, *ex plurimis*, CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010), Milano 2011, 290; ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, (nota a Corte cost. 16 febbraio 2012, n. 22), *Giur.cost.*, 2012, p. 298; di recente, DE MARIA, *La Corte sul Decreto sicurezza, tra nuove configurazioni della ridondanza e limitazioni ai «DASPO urbani»*, (nota a Corte cost. 24 luglio 2019, n. 195), *Giur. cost.*, 2019, p. 2265.

via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale», poiché ad esso è «riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare», anche per «[del]l'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso»<sup>151</sup>.

La diversità delle due ipotesi rileva in quanto, nel caso di impugnazione proposta dallo Stato, qualora sia denunciata la violazione di parametri diversi da quelli compresi nel Titolo V della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale, riguardata dalla parte del P.G., può risultare, almeno in parte, omologa a quella sollevata, negli stessi o analoghi termini, nel corso di un giudizio incidentale; quindi, al quesito concernente l'ammissibilità dell'intervento *ex art. 4-ter* può essere data soluzione sostanzialmente analoga a quella offerta con riguardo a tale tipo di giudizio<sup>152</sup>.

In relazione al giudizio in via di azione, non sembra poi prefigurabile una ragione pregiudizialmente ed astrattamente impeditiva dell'intervento quale *amicus curiae* del P.G. (come di un altro, diverso, soggetto istituzionale), in conseguenza del fatto che ha ad oggetto (di regola ma, come detto, non esclusivamente) un conflitto di competenza. Se è vero infatti che la competenza legislativa regionale non può che essere territorialmente determinata, è altresì vero che «il carattere della territorialità non deve essere inteso in modo grezzo» e che «gli interessi di cui la regione può avere cura sono quelli territorialmente qualificati, cioè in riferimento alla collettività locale», con la conseguenza che sussiste «un divieto a carico delle leggi regionali “non solo di disciplinare direttamente rapporti attinenti ad una diversa sfera territoriale, ma altresì di dettare norme che hanno il fine di determinare ripercussioni extraterritoriali, interferendo quindi con l'ordinamento di altre regioni e dello stato”»<sup>153</sup>.

La natura e l'oggetto del giudizio in via principale non bastano dunque, da sole, a rendere inammissibile un siffatto intervento, benché, analogamente a quanto rilevato in relazione al giudizio incidentale, non sia semplice ipotizzare in quali casi potrebbe essere spiegato, essendo la relativa valutazione necessariamente condizionata dal contenuto della questione sollevata. Al solo scopo di porre in luce

---

<sup>151</sup> Sentenza 24 luglio 2003, n. 274.

<sup>152</sup> Peraltro, anche aderendo alla tesi dell'ammissibilità della “costituzione” o dello “intervento” del p.m. nei giudizi rinvenienti da processi di cui è parte - sostenuta da una parte della dottrina, ma è resistita dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. le note nn. 138-140) – manca, nel caso del giudizio in via di azione, un processo principale del quale, in tesi, il p.m. avrebbe potuto spiegare intervento; conseguentemente, non vengono in rilievo quelle situazioni altrimenti ostative all'intervento in esame

<sup>153</sup> MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale*, cit., richiamando, quanto all'ultima proposizione, ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1999, p. 222.

che detto intervento non può essere aprioristicamente escluso, è sufficiente ricordare, sinteticamente ed in via meramente esemplificativa, che, a seguito della riforma del Titolo V, la «organizzazione della giustizia di pace» costituisce oggetto di espressa considerazione nell'art. 116, terzo comma 3, Cost., quale una delle materie in relazione alle quali sono possibili ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuite alle regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. La locuzione «organizzazione della giustizia di pace» è riferibile soltanto ai profili organizzativi, non all'amministrazione della giurisdizione<sup>154</sup>. Non è tuttavia implausibile immaginare che, se e quando saranno attribuite alle regioni competenze in questa materia<sup>155</sup>, il loro esercizio potrebbe dare luogo a questioni in riferimento alle quali (ovviamente, se e quando promosse dai soggetti legittimati) proprio il P.G., quale *amicus curiae*, è in grado di fornire elementi utili e necessari allo scopo di accertare e valutare compiutamente le ricadute di determinate scelte organizzative sulle modalità di esercizio della giurisdizione. Non pochi sono gli ulteriori casi nei quali è pure possibile pensare ad un utile apporto conoscitivo fornito dal P.G., in considerazione dei compiti e delle funzioni allo stesso assegnati, al fine di permettere alla Corte una più completa conoscenza dell'impatto delle norme impugnate in giudizi aventi ad oggetto questioni (qui accennate, si ripete, a titolo meramente esemplificativo, soltanto al fine di evidenziare la tendenziale ampia applicabilità del nuovo istituto) concernenti materie di competenza esclusiva dello stato<sup>156</sup> o concorrente<sup>157</sup>, ma anche residuale delle regioni<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> *Ex plurimis*, CARCANO-SALVATO, *Il giudice di pace*, Milano, 2003, p. 16.

<sup>155</sup> L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., costituisce oggetto di una recente «bozza di legge quadro, sulla quale cfr. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019.

<sup>156</sup> Sempre a mero titolo di esempio, si pensi alle materie che più immediatamente evocano un'attinenza con attribuzioni e compiti del P.G. quali quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lettere h), l), Cost., in relazione, tra l'altro, ai problemi connessi alla definizione della materia «ordine pubblico e sicurezza» ed all'accertamento del se e quando possano prefigurarsi implicazioni di una data disciplina regionale su profili attinenti compiti riservati allo Stato (sentenze 23 dicembre 2019, n. 285; 16 novembre 2018, n. 208).

<sup>157</sup> È possibile, immaginare – sempre e solo a titolo di esempio – che sia in questione un controvertibile profilo in ordine all'eventuale interferenza di una determinata disciplina in materia di “governo del territorio” con la disciplina penale (sentenza 29 maggio 2013, n. 101).

<sup>158</sup> Quali, ancora in via meramente esemplificativa, la polizia amministrativa locale (sentenza 6 giugno 2012, n. 141), laddove determinate scelte organizzative possano avere

Relativamente al giudizio avente ad oggetto un conflitto di attribuzioni, si è sopra fatto cenno dei casi nei quali è ammissibile l'intervento da parte di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. È possibile pianamente negare l'ammissibilità dell'intervento *ex art. 4-ter*, qualora si tratti di un giudizio in cui il p.m. costituisca il potere coinvolto dal conflitto<sup>159</sup>. La richiamata autonomia ed indipendenza che caratterizzano, sotto il profilo strutturale, l'organizzazione dell'ufficio del p.m. fanno infatti sì che la legittimazione al conflitto spetti al capo dell'ufficio che ha adottato l'atto impugnato<sup>160</sup> e, pur nell'assenza di una sovraordinazione gerarchica sembra da

---

ricadute, tra l'altro, sull'esercizio di poteri inerenti il diritto punitivo (amministrativo o penale).

<sup>159</sup> In relazione ai conflitti interorganici, è pacifica nella giurisprudenza costituzionale la natura di potere dello Stato del p.m.: «in quanto autorità giudiziaria che dispone direttamente della polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 109 Cost., e perciò titolare delle attività d'indagine finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale in virtù dell'art. 112 Cost.» (da ultimo, sentenza 6 dicembre 2018, n. 229, ove ulteriori richiami); «in quanto (e solo in quanto) investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate [...]. Funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene», sicché è ammissibile «il conflitto di attribuzione proposto contro il pubblico ministero sia in relazione agli atti tipici di esercizio dell'azione penale – quali la richiesta di rinvio a giudizio (sentenze 12 aprile 2012, n. 88; 16 dicembre 1998, n. 410) o la richiesta di giudizio immediato (sentenza 12 aprile 2012, n. 87) – o alla decisione di non esercitarla (richiesta di archiviazione, sentenza 10 novembre 2000, n. 487); sia in relazione alle attività investigative compiute dall'organo dell'accusa nella fase delle indagini preliminari (sentenze 15 gennaio 2013, n. 1; 12 aprile 2012 n. 87 e n. 88; ordinanza 4 luglio 2003, n. 232). E ciò anche in rapporto ad esigenze di difesa del segreto di Stato», restando invece esclusa l'ammissibilità del conflitto «con riguardo agli atti del pubblico ministero successivi all'esercizio dell'azione penale e interni al processo con essa promosso» (sentenza 13 luglio 2017, n. 183).

Relativamente ai conflitti intersoggettivi, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile il conflitto proposto da una Provincia autonoma nei confronti dello Stato, in relazione ad atti del p.m., sentenze 20 novembre 2000, n. 511; 20 marzo 1985, n. 69.

<sup>160</sup> Secondo la giurisprudenza costituzionale, in relazione all'esercizio obbligatorio dell'azione penale, cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate, «a fronte del riparto di detta attribuzione fra i diversi uffici giudiziari territorialmente e funzionalmente competenti, ma, al tempo stesso, della organizzazione gerarchica interna ai singoli uffici, quello requirente si presenta come un potere "parzialmente diffuso": legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione è il capo dell'ufficio interessato – in particolare, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale – in quanto competente a dichiarare definitivamente,

escludere l'ammissibilità di un intervento da parte del P.G. Nondimeno, la difficoltà di immaginare, in astratto, i casi nei quali potrebbe ipotizzarsi l'intervento quale *amicus curiae* del P.G. ovviamente non è sufficiente a farne escludere, con assoluta certezza, l'ammissibilità.

---

nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene (ordinanza n. 60 del 1999)», sentenza 15 gennaio 2013, n. 1; in dottrina, PIERANGELI, *Pubblico ministero, giudice ed esercizio dell'azione penale: tra esigenze costituzionali, conflitti di attribuzione e principio di leale collaborazione*, *Giur. cost.*, 2010, p. 3659.