

La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore (*)

SOMMARIO: 1. La posizione della Corte costituzionale. - 2. La costituzione del pubblico ministero nel processo incidentale sulle leggi davanti alla Corte costituzionale quale parte del giudizio *a quo*: inesistenza di ostacoli normativi alla sua ammissibilità. - 3. L'intervento del pubblico ministero nel processo incidentale sulle leggi davanti alla Corte costituzionale quale "terzo" interessato. - 4. Il ruolo del pubblico ministero nel contraddittorio del giudizio incidentale sulle leggi: le peculiarità rispetto alla posizione delle parti private, del presidente del consiglio dei ministri e del giudice *a quo*.

1. La posizione della Corte costituzionale. - La dottrina ha da tempo segnalato come una lettura della normativa relativa al contraddittorio davanti alla Corte costituzionale per i giudizi sulle leggi in via incidentale, nel senso di escludere la possibilità di costituirsi o comunque di intervenire da parte del pubblico ministero presente nel giudizio *a quo*, dovrebbe ritenersi una "anomalia" ⁽¹⁾, dal momento che parrebbe assai strano che, nel momento in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale di una norma sorta nel processo principale, quello non potesse esprimere la sua posizione ⁽²⁾, concludendone che "particolarmente se il giudizio *a quo* è un processo penale, nel quale il ruolo della parte pubblica è fondamentale, tale impossibile costituzione va pertanto ritenuta una grave lacuna dell'ordinamento, da colmare al più presto" ⁽³⁾.

Nonostante ciò la Corte costituzionale ha, di recente, confermato la posizione di chiusura rispetto alla costituzione del pubblico ministero nel processo costituzionale, ribadendo affermazioni già espresse e portando anche qualche nuova argomentazione.

Il problema ha tardato molti anni ad emergere specificamente nella giurisprudenza costituzionale, la quale in una delle sue prime decisioni parve dare allo stesso una risposta affermativa, seguendo quella che a molti era sembrata la soluzione più lineare e quasi scontata. Essa sostenne infatti che "devono ritenersi parti nel giudizio di costituzionalità delle leggi i soggetti processuali ai quali deve essere notificata l'ordinanza di remissione, quando non ne sia data lettura nel pubblico dibattimento" ⁽⁴⁾ e, dopo oltre venti anni, che "legittimati a partecipare ai giudizi di legittimità

(*) Destinato agli Scritti in onore di Alessandro Pace

¹ NIGIDO, *Il procedimento nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *La Corte costituzionale (raccolta di studi)*, Roma, 1957, 150.

² In tal senso BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero del giudizio a quo al processo costituzionale incidentale*, in *Giust. pen.*, 1981, III, 543.

Secondo CAPORILLI, SABATELLI, SBRANA (*Il contraddittorio nei giudizi in via incidentale e principale*, in PIZZORUSSO, ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di Famiglietti, Malfatti e Sabatelli, Torino, 2002, 89) l'esclusione della possibilità di costituirsi da parte del p.m. rischierebbe in alcuni casi di rendere incompleto o addirittura inesistente il contraddittorio davanti alla Corte costituzionale, come nelle ipotesi di questioni sollevate su istanza dello stesso organo o aventi ad oggetto questioni specificamente inerenti i poteri e le funzioni del medesimo.

In proposito LAMARQUE (*La rappresentanza davanti alla Corte costituzionale della posizione soggettiva del minore*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di Angiolini, Torino, 1998, 466 ss.) evidenzia la paradossale situazione relativa alla posizione del minore, una volta sollevata una questione inerente a norme che presentino una insufficiente tutela degli interessi del medesimo. Tale soggetto infatti non può costituirsi davanti la Corte, né può farlo il pubblico ministero, portatore degli interessi del minore nel processo civile.

³ Così ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in questa *Rivista*, 1995, 2514.

Secondo PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in *Il contraddittorio cit.*, 532, la natura ambivalente del pubblico ministero, assimilato ora al giudice ora alle parti, ha finito per configurare un soggetto della vicenda processuale che si snoda da giudizio principale a quello davanti alla Corte fortemente penalizzato sul piano delle facoltà ad esso riconosciute.

⁴ Corte cost., ord. 5 dicembre 1956, s.n., relativa alla sent. 26 gennaio 1957, n. 30, in questa *Rivista*, 1957, 407, con nota di M.S. GIANNINI.

costituzionale promossi in via incidentale sono soltanto coloro che partecipavano al contraddittorio avanti al giudice *a quo* nel momento in cui venne ordinata la sospensione e disposto il rinvio, *nonché il pubblico ministero*, quando il suo intervento sia obbligatorio, il presidente del consiglio dei ministri o il presidente della giunta regionale”⁽⁵⁾.

La Corte costituzionale ha affrontato in modo esplicito il problema della costituzione del pubblico ministero nel giudizio sulle leggi soltanto nel 1995 e, proprio in considerazione del fatto che si trattava della prima volta, la risposta apparve assai sbrigativa e per niente esauriente. A fronte dell'avvenuta richiesta di costituzione, la Corte infatti dichiarò irricevibile l'atto di deduzioni depositato, richiamandosi alla mancanza di una disciplina, anche a livello di norme integrative, che prevedesse e regolasse la partecipazione del pubblico ministero del giudizio principale al processo costituzionale⁽⁶⁾, sembrando risolvere il problema allo stato della normativa esistente e quasi auspicando un intervento del legislatore o anche della stessa Corte a livello integrativo.

Il Giudice costituzionale è tornato sull'argomento con due pronunce, entrambe relative alla figura del procuratore regionale della Corte dei conti⁽⁷⁾, attraverso le quali giunse alla medesima soluzione richiamandosi però anche e soprattutto alla posizione particolare che il pubblico ministero assume nel giudizio *a quo*, quale “organo di giustizia” che agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, che non consente di accostare la sua posizione a quella delle parti in causa e quindi di estendere ad esso la disciplina prevista per queste ultime ai fini della costituzione nel processo costituzionale⁽⁸⁾.

In occasione del giudizio avente ad oggetto una questione di grande rilevanza politico-istituzionale, la quale determinò uno dei momenti di maggiore tensione fra il Giudice costituzionale ed il legislatore, il pubblico ministero presente nel giudizio *a quo* chiese di potersi costituire e fu ammesso dalla Corte ad illustrare in udienza pubblica le ragioni in base alle quali egli domandava un mutamento di giurisprudenza, sottolineando, tra l'altro, come la presenza nel processo costituzionale del presidente del consiglio dei ministri non poteva ritenersi rappresentativa (ed assorbente) delle finalità e degli scopi della costituzione del pubblico ministero davanti alla Corte.

Il Giudice costituzionale ritenne, anche questa volta, di non ammettere la costituzione del pubblico ministero, pur affermando – come del resto aveva già fatto in molte altre occasioni – che allo stesso deve essere riconosciuta “la qualità di parte nel processo *a quo*”, ma sottolineando ancora la peculiarità della sua posizione e la presenza di una normativa che si porrebbero in contrasto con la possibilità di una costituzione nel processo costituzionale. La Corte giudicò pure manifestamente infondata, in quanto la scelta del legislatore non potrebbe ritenersi irragionevole, la questione di costituzionalità degli art. 23 e 25 l. 87/1953, nella parte in cui escludono (o non prevedono) la costituzione in giudizio del pubblico ministero⁽⁹⁾.

Anche l'ultima, più recente, occasione di pronunciarsi sul tema è stata offerta alla Corte in riferimento ad una questione di costituzionalità di grosso rilievo, che aveva suscitato una grande attesa, ben oltre la ristretta cerchia degli abituali osservatori della giurisprudenza costituzionale. Si è trattato infatti della questione concernente la disciplina (c.d. lodo Alfano) che, dopo la dichiarazione di incostituzionalità del precedente tentativo, ha nuovamente previsto una speciale immunità per quattro alte cariche dello Stato (presidenti della repubblica, del consiglio dei ministri, del senato e della camera dei deputati).

Il pubblico ministero si era costituito, diffondendosi nella sua memoria a contestare la surrichiamata giurisprudenza, vuoi con riguardo agli argomenti fondati sul dato normativo, vuoi su quelli attinenti

⁵ Corte cost., ord. 27 giugno 1979, s.n., relativa alla sent. 21 novembre 1979, n. 132, in questa *Rivista*, 1979, 1069 (corsivo aggiunto).

⁶ Corte cost., ord. 17 luglio 1995, n. 327, in questa *Rivista*, 1995, 2502, con nota di ZANON.

⁷ Per le particolarità di questa figura rispetto a quella del pubblico ministero, v. BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero* cit., 542.

⁸ Corte cost. 9 gennaio 1996, n. 1 e 2 novembre 1996, n. 375, in questa *Rivista*, 1996, 1, con nota di SCARTOZZI e 3416.

⁹ Corte cost. 2 novembre 1998, n. 361, in questa *Rivista*, 1998, 3083, con note di SCAPARONE, PELLATI, ZANON e P. VENTURA.

al ruolo ed alla posizione nel sistema processuale e costituzionale del pubblico ministero. In particolare veniva fatta presente la necessità di distinguere la posizione ordinamentale da quella processuale dello stesso e, conseguentemente, quella di imparzialità istituzionale dalla parzialità funzionale. Si concludeva nel senso che la esclusione della possibilità, da parte del pubblico ministero, di costituirsi nel processo costituzionale veniva a porsi in stridente contrasto proprio con la posizione ordinamentale ad esso riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, risultando, di conseguenza, irrazionale che quello fosse privato della possibilità di sostenere le proprie ragioni in favore di quei valori costituzionali alla cui tutela la stessa Corte riconosce rivolta l'attività del pubblico ministero. Lo stesso principio di parità delle armi risulterebbe violato, creando "una disimmetria radicale" dei poteri processuali di quest'ultimo rispetto a quelli della parte privata⁽¹⁰⁾. La Corte costituzionale, nel richiamarsi ai propri precedenti, ricorda le limitazioni derivanti dalla normativa vigente, nonché le peculiarità del ruolo del pubblico ministero, che non consentono una sua assimilazione alla posizione delle parti. Essa prende anche specificamente in esame quanto previsto dal "nuovo" art. 111 Cost. e dal principio di parità delle armi tra accusa e difesa, sia con riguardo più propriamente al processo penale, sia a quello costituzionale.

Per il primo il principio non comporta, a giudizio della Corte, un'identità di poteri processuali, potendo un diverso trattamento essere giustificato, nei limiti della ragionevolezza, da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia ed in considerazione della peculiare posizione del pubblico ministero.

Con riguardo al processo costituzionale ed in ragione delle sue specificità, lo stesso principio non impone necessariamente che al pubblico ministero debbano essere riconosciuti gli stessi poteri delle parti private, per cui non appare irragionevole l'esclusione del primo dalla possibilità di costituirsi davanti alla Corte costituzionale⁽¹¹⁾.

2. La costituzione del pubblico ministero nel processo incidentale sulle leggi davanti alla Corte costituzionale quale parte del giudizio a quo: inesistenza di ostacoli normativi alla sua ammissibilità. - La disciplina del contraddittorio davanti alla Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi attivato in via incidentale non trova alcun riferimento nel testo della Costituzione, dove manca addirittura, per il controllo delle leggi e degli atti aventi forza di legge, l'indicazione delle vie di accesso⁽¹²⁾.

La previsione di un giudizio in via incidentale è contenuta infatti, come noto, nella l. cost. 1/1948, il cui art. 1 parla di una questione di costituzionalità "rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio".

Il riferimento alle "parti" viene fatto quindi con riguardo alla fase che si svolge davanti al giudice comune ed allo scopo di indicare i soggetti che hanno la possibilità di proporre a questo istanza affinché venga sollevata una eccezione di costituzionalità di un atto legislativo e fanno quindi riferimento ad una nozione che viene naturalmente ricavata dalla disciplina processualistica propria di quel tipo di processo⁽¹³⁾.

¹⁰ Memoria di costituzione in giudizio del dott. Manlio Minale, procuratore della repubblica presso il tribunale di Milano e del dott. Fabio De Pasquale, sostituto procuratore della repubblica presso il tribunale di Milano.

Le parti erano difese dal prof. Alessandro Pace, agli scritti in onore del quale è destinato il presente lavoro.

In senso critico nei riguardi delle motivazioni addotte nella memoria, le quali non potrebbero ritenersi convincenti, v. LEONE, *Sulla costituzione del pubblico ministero nel giudizio dinanzi alla Corte*, in *Il lodo ritrovato*, a cura di Bin, Brunelli, Guazzarotti, Pugiotto e Veronesi, Torino, 2009, 158 ss.

¹¹ Corte cost., ord. 6 ottobre 2009, s.n., allegata alla sent. 19 ottobre 2009, n. 262, *Foro it.*, 2009, I, 2874, con osservazione di ROMBOLI.

Per un commento a tale pronuncia v. ODDI, *La parte afona*, in questa *Rivista*, 2009,

¹² Cfr. CARROZZA, ROMBOLI, E.ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di Romboli, Napoli, 2006, 685 ss.

¹³ Le due fasi nelle quali si articola il processo costituzionale (quella davanti al giudice comune, che si conclude con l'emanazione dell'ordinanza di rinvio o di manifesta infondatezza o irrilevanza e quella davanti alla Corte costituzionale) seguono, anche con riguardo al contraddittorio, criteri e nozioni tra loro diversi, per cui appare

Nei progetti che precedettero il lavoro dell'Assemblea costituente, ed in particolare in quello predisposto da Calamandrei, si faceva riferimento ad una istanza “delle parti o del pubblico ministero”, come pure nel testo discusso dalla seconda sottocommissione. Fu il Comitato di redazione (c.d. comitato dei diciotto) ad eliminare il richiamo al pubblico ministero, cosa che fu poi appunto mantenuta anche nell'approvazione della l. cost. 1/1948⁽¹⁴⁾.

Il contraddittorio nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi trova pertanto la sua intera regolamentazione nella legge ordinaria 87/1953, di prima attuazione della normativa costituzionale, nonché nelle norme integrative approvate nel 1956 dalla Corte costituzionale.

La legge del 1953, con riferimento alla fase davanti al giudice *a quo*, ha proceduto a integrare il richiamo alla “parte”, quale titolare del potere di istanza, con il riferimento anche al pubblico ministero (“una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza”).

La specifica previsione, accanto a quella della parte, della iniziativa del pubblico ministero è stata da alcuni ritenuta espressione della volontà di indicare come la fase instaurativa non è diretta solo alla tutela dei diritti e degli interessi delle parti, ma anche agli interessi pubblici che troverebbero la loro tutela nella funzione e nella iniziativa del pubblico ministero⁽¹⁵⁾, mentre per altri essa si giustificerebbe con riguardo a tutti quei casi in cui il pubblico ministero non assume nel giudizio principale la veste di parte, come nei giudizi di volontaria giurisdizione o in quelli civili⁽¹⁶⁾.

Nella considerazione che la legge ordinaria avrebbe aggiunto un nuovo soggetto (il pubblico ministero) a quelli ritenuti legittimati dalla legge costituzionale (le parti private), sono stati sollevati dubbi sulla costituzionalità della prima⁽¹⁷⁾ o comunque è stato affermato che tale specificazione avrebbe trovato migliore collocazione in una legge costituzionale⁽¹⁸⁾.

Qualora dovessimo ritenere che la mancata previsione, da parte dell'Assemblea costituente, del riferimento al pubblico ministero nell'art. 1 l. 1/1948 avesse lo scopo di negare allo stesso la facoltà di proporre istanza, credo non potrebbero nutrirsi dubbi sulla incostituzionalità della legge ordinaria che avrebbe infatti aggiunto un soggetto nuovo, tra l'altro, come detto, già previsto e poi eliminato.

In realtà l'assenza di qualsiasi discussione in proposito in Assemblea costituente, lascia pensare che più facilmente si sia ritenuto la figura del pubblico ministero compresa in quella di “parte”. La stessa nozione di “parte” è fatta propria anche dal legislatore del 1953, il quale ha inteso eliminare ogni dubbio in proposito, soprattutto allo scopo di escludere - causa la natura “ambigua” del pubblico ministero per alcuni versi accostabile alla parte, per altri al giudice - la legittimazione del medesimo a sollevare direttamente questioni di costituzionalità.

In altri termini la finalità del legislatore parrebbe essere quella di escludere che il pubblico ministero potesse ricomprendersi nella nozione di “autorità giudiziaria”, accostandolo, al contrario,

necessario non cadere nell'equivoco di estendere al processo costituzionale, dotato di una propria autonomia rispetto agli altri processi giurisdizionali, le nozioni proprie di questi ultimi, né riferirsi, senza distinzione, agli interessi sostanziali ivi presenti.

Può essere che il processo costituzionale, come nel caso del contraddittorio, assuma quale titolo legittimante il possesso di una qualifica, i cui presupposti sono determinati dalla legge processuale comune, ma ciò non toglie che, una volta verificata la legittimazione, il ruolo del soggetto che si costituisce o interviene nel processo costituzionale prescinda da quello assunto nel giudizio principale per assumere una connotazione propria del processo costituzionale.

In proposito ZAGREBELSKY (*La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 227) sottolinea l'autonomia del processo costituzionale, rilevando come il rapporto processuale originario non si sposta di fronte al Giudice costituzionale, trattandosi di due giudizi profondamente diversi nel loro oggetto, nel loro carattere e nei loro soggetti.

¹⁴ Per riferimenti più specifici sia consentito rinviare a ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 10 ss.

¹⁵ In tal senso D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 2° ediz., 1992, 72-73.

¹⁶ DELLI PRISCOLI, DEMARCHI, *L'eccezione di incostituzionalità: profili processuali*, Bologna, 2008, 47-49.

¹⁷ MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, 229.

¹⁸ Così ANGELICI, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1974, 315.

per il processo costituzionale, alla posizione della parte e quindi legittimandolo a proporre istanza, ma non a sollevare questioni di costituzionalità⁽¹⁹⁾.

La qualificazione del pubblico ministero come “parte” e non come “giudice”, mentre giustifica e rende assolutamente scontata, in via generale, la posizione espressa dalla giurisprudenza costituzionale che ha sempre negato la possibilità per il pubblico ministero di sollevare questioni di costituzionalità⁽²⁰⁾, non esclude che in certe situazioni e sussistendo determinate condizioni, si possa accedere, anche con riguardo al p.m., ad una nozione “sostanziale” di giudice, vale a dire “ai limitati fini del processo costituzionale”, così come accaduto ad esempio per la Corte dei conti in sede di controllo o più di recente per gli arbitri⁽²¹⁾.

In conclusione può quindi ritenersi che la sola disposizione di livello costituzionale che contiene un riferimento alle “parti” (del giudizio *a quo*), lo fa richiamandosi ad una nozione comprensiva della figura del pubblico ministero e che la distinzione presente nella legge di prima applicazione (art. 23 l. 87/1953) conferma, anziché contrastare, tale nozione, sembrando appunto rivolta principalmente a distinguere la figura del pubblico ministero da quella del giudice, accostandola a quella delle parti private.

L’individuazione dei soggetti che possono essere presenti, con le loro deduzioni, nel processo davanti alla Corte costituzionale viene quindi operata dalla l. 87/1953 – come risulta palese dai lavori preparatori, ripresi dalla prima giurisprudenza costituzionale – attraverso l’istituto della notifica dell’ordinanza di remissione, dalla quale appunto decorrono i termini per la costituzione o l’intervento in giudizio.

L’ordinanza deve essere notificata alle “parti” del giudizio *a quo*, “al pubblico ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al presidente del consiglio dei ministri o al presidente della giunta regionale, a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello stato o di una regione” (art. 23, 4° comma, l. 87/1953).

Anche in questo caso la nozione di “parte”, in linea con quanto sopra detto, può essere ritenuta comprensiva del pubblico ministero, mentre il riferimento a quest’ultimo viene fatto proprio ad indicare la necessità della notifica al medesimo, anche quando egli, pur essendo il suo intervento obbligatorio, non lo abbia di fatto svolto e non abbia pertanto assunto la qualità di “parte” del giudizio *a quo*⁽²²⁾.

¹⁹ In tal senso ANDRIOLI (*Questioni d’incostituzionalità e affari non contenziosi*, in questa *Rivista*, 1958, 405), rileva come “l’art. 23 della l. 87/1953, col porre il pubblico ministero sullo stesso piano delle parti private, non gli consente, per ragioni di esclusione, di adire direttamente la Corte costituzionale, ma esige che la sua iniziativa si svolga per il tramite del giudice”.

²⁰ Per riferimenti a tale giurisprudenza v. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in PIZZORUSSO, ROMBOLI, E.ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di Panizza, Torino, 1997, 90 ss. e più recentemente PANZERI, *La Corte ribadisce il difetto di legittimazione del pubblico ministero come “giudice” a quo*, in *Giur. it.*, 2003, 1088 ss.

²¹ Secondo CHIAVARIO (*Considerazioni sul tema*, in *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 211-212) dovrebbe riconoscersi al pubblico ministero la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità nella fase delle indagini preliminari; PANZERI, *La Corte ribadisce cit.*, 1091-1092, secondo cui l’esclusione della legittimazione del p.m. non dovrebbe essere assoluta, ma da giudicare di volta in volta, sulla base della presenza o meno in capo allo stesso di poteri decisori.

La più recente giurisprudenza pare mostrare una posizione in certo senso interlocutoria da parte della Corte, la quale è sembrata voler evitare di assumere un atteggiamento comunque negativo, così ad esempio allorché ha dichiarato di prescindere dalla qualificazione soggettiva del p.m. che aveva sollevato l’eccezione, dichiarando la stessa inammissibile per mancanza dell’elemento oggettivo del “giudizio” (ord. 21 marzo 2002, n. 86, in questa *Rivista*, 2002, 784, con nota di SECHI) oppure quando è sembrata addirittura presupporre la legittimazione del pubblico ministero, dal momento che ha provveduto ad una restituzione degli atti per *ius superveniens*, con richiesta di riesame della rilevanza, riguardo ad una eccezione proposta appunto da un magistrato del p.m. (ord. 24 aprile 2003, n. 138, in questa *Rivista*, 2003, 1010).

²² In tal senso ANDRIOLI, *L’intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in questa *Rivista*, 1957, 284-285, secondo cui la nullità derivante dalla mancata presenza nel giudizio principale del pubblico ministero non impedisce affatto al giudice di sollevare l’eccezione di costituzionalità, in considerazione della irrilevanza, per il processo costituzionale, di eventuali vizi del giudizio principale, mentre la necessaria notifica in questi casi al p.m. si

Come dimostrano in modo inequivoco le discussioni parlamentari relative all'approvazione della legge ordinaria del 1953, le diverse forme di pubblicità delle quali si volle dotare il provvedimento di remissione della questione di costituzionalità (notifica, comunicazione e pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*) erano rivolte a specifiche e ben individuate finalità.

La prima (notifica) quella di permettere ai destinatari di costituirsi, nei termini indicati, nel processo costituzionale; la seconda (comunicazione) di informare gli organi titolari del potere legislativo della pendenza di un giudizio in ordine ad un loro atto normativo e di rendere possibile un'eventuale modifica dello stesso; la terza (pubblicazione) di far conoscere a tutti gli operatori giuridici, ed *in primis* ai giudici, che una certa disposizione di legge si trova *sub iudice*, sollecitando quindi prudenza nella applicazione della stessa.

In particolare evidente appare la diversa importanza, fondata sul differente scopo ed effetto, della notifica rispetto alla comunicazione, come risulta chiaramente anche dallo stesso art. 23, 4° comma, l. 87/1953, il quale, per la prima, stabilisce che "l'autorità giudiziaria ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza (...) sia notificata", mentre prevede più semplicemente che "l'ordinanza viene comunicata dal cancelliere".

Ciò traspare, ancora di più, dalle norme integrative approvate dalla Corte costituzionale, dalle quali (art. 2, 1° comma) discende come solo "la regolarità dell'ordinanza e delle *notificazioni*" costituisce condizione necessaria perché il provvedimento di rinvio sia pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* ⁽²³⁾, mentre altrettanto pare non valere per l'avvenuta esecuzione delle comunicazioni, disciplinata separatamente (art. 2, 2° comma).

In ragione di ciò non appare condivisibile la posizione secondo cui la notifica assolverebbe una diversa funzione a seconda che si riferisca alle parti private ed al presidente del consiglio o della giunta (individuazione dei soggetti che possono costituirsi o intervenire) oppure al pubblico ministero. In quest'ultimo caso infatti risponderebbe a mere esigenze notiziali, con l'unico effetto di rendere edotto il p.m., non presente alla pubblica udienza, che una determinata questione di costituzionalità è stata rimessa alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio in corso ⁽²⁴⁾.

In conclusione è possibile sostenere che, a livello di legislazione ordinaria, nella individuazione dei soggetti che possono partecipare al contraddittorio nel giudizio davanti alla Corte costituzionale niente si oppone alla costituzione del pubblico ministero, ma al contrario tutto depone a favore.

Una simile conclusione è accolta dalla prevalente dottrina, sia ovviamente da quanti ritengono ammissibile la costituzione del pubblico ministero nel giudizio costituzionale sulle leggi, sia da coloro che la escludono, individuando però la ragione di tale esclusione nella disciplina contenuta nelle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale.

E' stato infatti sostenuto in proposito come l'esclusione della costituzione del p.m. non derivi dalla legge n. 87 del 1953, la quale anzi parrebbe ammetterla, quanto dagli art. 3 e 17 (ora 16) N.I., il primo dei quali in particolare detta la disciplina relativa alla costituzione delle parti, stabilendo che essa avvenga mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con elezione di domicilio a Roma e che la procura può essere apposta in calce e a margine dell'originale delle deduzioni con la sottoscrizione della parte, certificata autografa dal difensore ed il secondo prevede che, all'udienza

giustifica in quanto lo stesso, al pari del presidente del consiglio dei ministri, è legittimato al processo di legittimità costituzionale assai più che alla *res deducta* avanti al giudice comune.

²³ In diverse occasioni la Corte costituzionale, rilevando l'esistenza di un vizio nella notifica dell'ordinanza di remissione, ha deciso, in una prima fase, di restituire gli atti al giudice *a quo* per consentirgli di porvi rimedio (v. ord. 12 novembre 1964, n. 81, in questa *Rivista*, 1964, 1001), mentre successivamente ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità (v. ordd. 29 giugno 1983, n. 202, *ivi*, 1983, 1028, 24 luglio 1995, n. 372, *ivi*, 1995, 2725, 11 dicembre 1997, n. 395, *ivi*, 1997, 3725, 30 marzo 1999, n. 104 e 23 dicembre 1999, n. 462, *ivi*, 1999, 938 e 3948, 20 gennaio 2006, n. 13 e 14 novembre 2006, n. 377, *ivi*, 2006, 111 e 3953)

²⁴ In tal senso BELLOMIA, *Costituzione di parti; intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, I, 68 ss., spec. 73.

pubblica, i difensori delle parti svolgano succintamente (ora “in modo sintetico”) i motivi delle loro conclusioni.

Tali disposizioni risulterebbero inapplicabili ad un organo come il pubblico ministero e mostrerebbero come la Corte costituzionale abbia inteso assimilare, per il processo davanti a se medesima, la posizione del pubblico ministero a quella del giudice, mentre il legislatore avrebbe al contrario avvicinato la stessa a quella delle parti per quanto concerne la fase davanti al giudice *a quo* ai fini della proposizione della istanza di costituzionalità⁽²⁵⁾.

La contraddizione, in parte rilevata dagli stessi sostenitori della tesi in esame⁽²⁶⁾, appare abbastanza evidente, riflettendo sulla circostanza che la condizione per potersi costituire davanti alla Corte costituzionale è, secondo quanto previsto dalla legge, quella di essere parte nel giudizio *a quo*, secondo le regole processuali di quel giudizio. L’assunzione di tale posizione, in generale e ai fini della proposizione dell’istanza, rappresenta pertanto condizione necessaria e sufficiente per la costituzione nel processo costituzionale, risultando per questo inaccettabile l’assimilazione alle parti nella fase davanti al giudice *a quo* ed invece al giudice nel giudizio davanti alla Corte.

In ogni caso l’esclusione della costituzione del pubblico ministero, basata su quanto previsto nelle norme integrative, appare comunque non condivisibile in base a tre ulteriori e diverse considerazioni.

La prima si fonda sul sistema delle fonti relativo alla giustizia costituzionale ed al contraddittorio nel controllo delle leggi in particolare, dal quale parrebbe doversi agevolmente dedurre che, qualora la costituzione in giudizio del pubblico ministero, prevista o consentita dalle leggi costituzionali e ordinarie, venisse negata sulla base di quanto stabilito dalle norme integrative e in specifico dalle modalità di costituzione in giudizio ivi previste, queste ultime, a parte ogni considerazione circa le modalità con cui far valere il vizio⁽²⁷⁾, dovrebbero ritenersi sicuramente illegittime per evidente contrasto con la legge, quando non risultassero superabili in via di interpretazione conforme.

La seconda può basarsi sulla esistenza di una norma apposita, di livello legislativo (art. 20 legge 87/1953), regolante la difesa tecnica della parti del giudizio costituzionale, in base alla quale, per quanto concerne gli organi dello Stato e secondo la lettura datane dalla Corte costituzionale⁽²⁸⁾, questi possono difendersi personalmente e non necessitano quindi di una difesa professionale.

La terza riguarda invece l’avvenuto riconoscimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, della possibilità di qualificare il pubblico ministero come “potere dello stato”, ai fini della legittimazione ad essere parte attiva o passiva nei conflitti tra poteri⁽²⁹⁾.

Il pubblico ministero in varie occasioni infatti, come noto, è stato parte di un conflitto tra poteri e, con riguardo alla costituzione in giudizio delle parti, l’art. 26, 4° comma, delle norme integrative fa rinvio, tra l’altro, proprio agli art. 3 e 17 (ora 16), mostrando quindi come gli stessi non siano stati di ostacolo alla costituzione nel giudizio costituzionale di un organo come il pubblico ministero.

L’esperienza del conflitto tra poteri attivato da organi del pubblico ministero e la conseguente costituzione in giudizio del medesimo pare mostrare altresì come siano in realtà non insuperabili i dubbi sollevati relativamente a quale ufficio dello stesso dovrebbe concretamente costituirsi davanti alla Corte⁽³⁰⁾.

²⁵ Così PIZZETTI, ZAGREBELKY, “Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972, 25-29; ZAGREBELKY, *La giustizia costituzionale* cit., 228.

²⁶ PIZZETTI, ZAGREBELKY, “Non manifesta infondatezza” cit., 26, nota 22.

²⁷ La Corte costituzionale ha ritenuto che le norme integrative non hanno valore di legge e sono quindi estranee al sindacato di costituzionalità ad essa affidato (v. ord. 28 dicembre 1990, n. 572, in questa *Rivista*, 1990, 3219, con nota di NOCILLA, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e valore di legge in una insoddisfacente decisione di inammissibilità* e, più di recente, ord. 14 luglio 2006, n. 295, *ivi*, 2006, 3013).

²⁸ Su tale disposizione v. quanto rilevato al paragrafo successivo.

²⁹ La legittimazione del pubblico ministero al conflitto di attribuzione tra poteri dello stato è stata, per la prima volta, riconosciuta da Corte cost. 1° giugno 2003, nn. 263, 264, 265, in questa *Rivista*, 2003, 1888, 1891 e 1893.

³⁰ PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, 3° ediz., Roma, 1984, 363-364, il quale vede un elemento contrario alla costituzione del p.m. davanti alla Corte nella mancata previsione di tale eventualità da parte delle norme di ordinamento giudiziario, per cui non appare chiaro quale ufficio del pubblico ministero dovrebbe concretamente costituirsi, se quello che interviene nel processo *a quo*, quello corrispondente di Roma da investire mediante rogatoria o

In conclusione, sulla base della normativa esaminata in ordine al contraddittorio nel giudizio incidentale sulle leggi, credo si possa affermare come la costituzione del pubblico ministero non risulti affatto esclusa, ma come, al contrario, molti elementi depongano proprio nel senso della ammissibilità della stessa. Del resto la giurisprudenza costituzionale, ormai consolidata nel qualificare il pubblico ministero come parte del giudizio *a quo*, contribuisce, per questo aspetto, a fondare la condizione prevista dalla legge per la facoltà di questo di costituirsi davanti alla Corte ed infatti la posizione assunta in ordine all'esclusione del medesimo dal giudizio costituzionale risulta in effetti, riguardo a tale giurisprudenza, come una evidente disarmonia ⁽³¹⁾.

Per questo appare non condivisibile la posizione di quanti hanno sostenuto che la costituzione davanti alla Corte del pubblico ministero risulterebbe ad oggi improponibile in assenza di nuovi interventi normativi ⁽³²⁾, né ritengo si possa concordare, per le ragioni sopra dette, con chi ha inteso la recente modifica delle norme integrative come espressione della volontà della Corte costituzionale di non mutare in proposito la propria giurisprudenza, desumendola dal fatto che la stessa non ha modificato le stesse nel senso di rendere possibile la costituzione del pubblico ministero nel giudizio costituzionale ⁽³³⁾.

3. *L'intervento del pubblico ministero nel processo incidentale sulle leggi davanti alla Corte costituzionale quale "terzo" interessato.* - La giurisprudenza costituzionale, ciò nonostante, ha ribadito anche di recente l'esclusione della costituzione del pubblico ministero nel giudizio incidentale sulle leggi quale parte del giudizio *a quo*. Ciò legittima pertanto l'opportunità di verificare la possibilità dello stesso di poter essere presente davanti alla Corte nella qualità di "terzo" interveniente.

In proposito l'art. 20, 2° comma, l. 87/1953 stabilisce che "gli organi dello Stato e delle regioni hanno diritto di intervenire in giudizio".

Tale disposizione, contrariamente alla volontà espressa dal relatore della legge, risulta essere stata approvata sulla base di un chiarimento fornito dal governo, secondo cui essa, forse male collocata nel disegno di legge, non stabiliva solo il modo, bensì riconosceva il diritto di intervenire, non potendosi negare agli organi statali o regionali di intervenire per sostenere la legittimità della legge o per proporre qualunque istanza ⁽³⁴⁾.

Dopo che per lungo tempo la norma era stata pressoché dimenticata o qualificata come "sibillina" ⁽³⁵⁾ quanto a contenuto, la Corte costituzionale ne ha dato una lettura conforme all'intento originario del legislatore, seguendo un'interpretazione senza dubbio più logica e razionale all'interno dell'intera previsione normativa dell'art. 20 regolante la difesa tecnica delle parti. Essa ha infatti sostenuto che "anche quella relativa agli organi dello Stato è, dunque, una regola che riguarda la rappresentanza e difesa nel giudizio, giacché si stabilisce che non è richiesta, per tali organi, una difesa professionale. Ciò tuttavia, non riguarda, né vale quindi a modificare, la disciplina della legittimazione ad essere parte o ad intervenire in giudizio" ⁽³⁶⁾.

la procura generale presso la corte di cassazione o un soggetto *ad hoc*. Sul problema v. pure le osservazioni di ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero* cit., 2512-13, il quale affronta specificamente il tema anche sotto il profilo della fonte idonea a disciplinare la materia.

Secondo BATTAGLINI, *Sulla partecipazione del pubblico ministero* cit., 544, l'ufficio del pubblico ministero sarà rappresentato dal sostituto che ha avanzato l'istanza o che comunque era presente nel giudizio *a quo*.

³¹ In tal senso pure G. VERDE, *Il contraddittorio nel giudizio incidentale: la posizione del p.m.*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi* cit., 188.

³² Così invece PANIZZA, *L'autorità giudiziaria*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale* cit., 113.

³³ Per tali affermazioni v. LEONE, *Sulla costituzione del pubblico ministero* cit., 162.

³⁴ Sulla vicenda v. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale* cit., 44 ss. e 116 ss.

³⁵ CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 5° ediz., 1984, 301, parla in proposito di "una sibillina disposizione (rimasta ad ogni buon conto lettera morta)".

³⁶ Corte cost. 9 ottobre 1998, n. 350, in questa *Rivista*, 1998, 2659, con nota di 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*.

In base a tale lettura pertanto l'art. 20, 2° comma, legge 87/1953 non potrebbe legittimare l'intervento in giudizio del pubblico ministero.

La posizione della Corte costituzionale in ordine alla possibile presenza di terzi nel processo costituzionale incidentale è stata, come noto, per molti anni di ferma ed assoluta chiusura.

Pacifica e costante era infatti nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione secondo la quale possono costituirsi nel giudizio soltanto i soggetti destinatari della notifica dell'ordinanza di rimessione, per cui deve essere escluso l'intervento di altri soggetti, siano essi singoli aventi un interesse sostanziale alla questione dibattuta nel giudizio costituzionale oppure enti o associazioni che intendano sostenere l'interesse di una determinata categoria professionale, in quanto non aventi la qualifica formale di parte del giudizio *a quo* al momento della emanazione dell'ordinanza di rimessione⁽³⁷⁾.

La Corte costituzionale aveva sempre dichiarato inammissibile anche l'intervento di quanti, pur non avendo assunto la veste formale di parte nel processo *a quo*, sostenevano di essere legittimi contraddittori, escludendo la propria competenza a sindacare gli eventuali vizi del contraddittorio del giudizio principale o la presenza in capo alla parte di un interesse ad agire nello stesso⁽³⁸⁾.

Attraverso tale giurisprudenza la Corte si era mostrata sorda agli inviti rivolti da una larga parte della dottrina che si era espressa favorevolmente, *de iure condito* o *de iure condendo*, ad un allargamento del contraddittorio, al fine di una migliore e più completa rappresentazione degli interessi presenti nel giudizio costituzionale.

L'unica deroga aveva riguardato un caso assai particolare, per cui, proprio per questo, esso finiva per potersi ritenere una conferma della suddetta giurisprudenza⁽³⁹⁾.

Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso la Corte costituzionale ha abbandonato l'atteggiamento di netta chiusura nei confronti della presenza di terzi nel giudizio costituzionale sulle leggi sollevato in via incidentale, consentendo la presenza di soggetti, diversi dal Presidente del consiglio dei ministri o della giunta regionale, che non avevano assunto, al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rinvio, la qualifica di parte del giudizio *a quo*⁽⁴⁰⁾.

Più di recente la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire la medesima posizione con la sent. 21 aprile 2005, n. 163, in questa *Rivista*, 2005, 1335, con nota di GIOSTRA e con l'ord. 16 maggio 2006, s.n. allegata alla sent. 16 giugno 2006, n. 232, *ivi*, 2006, 2297, con nota di PRINCIPATO.

³⁷ Più in particolare era stato precisato come tale soluzione discendesse in maniera manifesta dagli art. 23 e 25 l. 11 marzo 1953 n. 87 e 2, 3 delle Norme integrative, i quali attribuiscono la facoltà di costituirsi solo alle parti destinatarie della notifica dell'ordinanza di rinvio, che sono le "parti in causa" del giudizio *a quo*, disponendo che l'ordinanza sia notificata a tali soggetti, che la regolarità della notifica sia controllata dal presidente della Corte prima della pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* e che dall'ultima notificazione decorra il termine per la costituzione.

³⁸ La Corte aveva sostenuto infatti, ad esempio, come "non si deve confondere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che a certi effetti può essere riesaminata dalla Corte, con l'interesse ad agire o ad intervenire nel processo principale, che non si presta affatto a formare l'oggetto di autonome valutazioni della stessa" (sent. 7 febbraio 1985, n. 34, in questa *Rivista*, 1985, 104).

³⁹ L'ipotesi riguardava una questione di costituzionalità avente ad oggetto una legge la quale stabiliva il collocamento nel ruolo dei professori universitari degli aggregati primari clinici, per la parte in cui non estendeva tale previsione agli assistenti ordinari dichiarati maturi in un concorso a cattedra. La Corte sollevò davanti a sé la questione di costituzionalità relativa al riconoscimento di tale inquadramento per gli aggregati primari clinici, con la possibilità di giungere (come poi effettivamente avvenne) ad un livellamento "al basso". Nel giudizio costituzionale intervennero due aggregati clinici, nella considerazione che la loro posizione non era toccata dall'originario ricorso al giudice *a quo*, mentre il loro interesse era sorto solamente a seguito della questione sollevata dalla Corte davanti a se stessa, per cui non poteva negarsi loro il diritto a costituirsi nel giudizio costituzionale (sent. 4 febbraio 1982, n. 20, in questa *Rivista*, 1982, 188, con nota di CORREALE).

⁴⁰ È stato infatti ammesso l'intervento del sedicente padre naturale il quale aveva attivato la procedura per il disconoscimento di paternità, ma che non si era potuto costituire nel giudizio *a quo* in quanto soggetto non legittimato direttamente ad esercitare l'azione di disconoscimento. La Corte ha ritenuto ammissibile il suo intervento a seguito del fatto che il giudice *a quo* ha sollevato la questione di costituzionalità relativamente alla mancata previsione della legittimazione ad agire del preteso padre naturale dal cui accoglimento dipende il suo diritto di intervento nel giudizio principale, anche se la sua presenza è stata ammessa limitatamente a tale profilo della questione (sent. 27 novembre 1991, n. 429, in questa *Rivista*, 1991, 3620).

La giurisprudenza costituzionale ricordata che ha quindi, entro certi limiti, aperto il contraddittorio nel giudizio incidentale, trova fondamento nell'affermazione secondo cui nel nostro ordinamento costituzionale non può ammettersi "che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che vi sia la possibilità giuridica per i titolari delle medesime posizioni di 'difenderle' come parti nel processo stesso", con la specificazione che non può ritenersi sufficiente per legittimare il diritto di intervento nel processo costituzionale un generico interesse, comune a tutti i possibili destinatari dell'atto impugnato, ma "deve essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio *a quo*, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente" ⁽⁴¹⁾.

Dopo essersi per diversi anni richiamata in molte occasioni a tale giurisprudenza – anche se in maniera non sempre coerente e più spesso allo scopo di negare l'ammissibilità della richiesta di intervento – la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno di formalizzare, nella veste di "legislatore", una simile apertura, seppure con una normazione a maglie larghe, attraverso la modifica delle norme integrative avvenuta con deliberazione in data 10 giugno 2004.

Tra le disposizioni modificate figura infatti l'art. 4 relativo all'intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, il quale disciplinava (come poteva ricavarsi direttamente dalla rubrica della disposizione in parola) l'intervento del presidente del consiglio dei ministri e del presidente della giunta regionale, a seconda che oggetto della questione di costituzionalità fosse una legge o atto avente forza di legge statale oppure una legge regionale.

In considerazione della sopra ricordata giurisprudenza costituzionale, l'art. 4 è stato modificato, sia nella rubrica ("Interventi in giudizio" in luogo di "Intervento in giudizio del presidente del consiglio dei ministri e del presidente della giunta regionale"), sia nel contenuto, aggiungendo due ulteriori commi, attraverso i quali si prevede la possibilità di ammettere l'intervento in giudizio di soggetti terzi, diversi cioè dalle parti del giudizio principale e dai presidenti del consiglio dei ministri e della giunta regionale ⁽⁴²⁾.

La formulazione della disposizione è tale ("altri soggetti") da poter astrattamente legittimare la richiesta di qualunque "terzo", non essendo infatti specificato alcun requisito, salvo precisare la competenza della Corte a decidere circa la ammissibilità. In tal senso appare naturale il rinvio alla posizione assunta nella giurisprudenza costituzionale, nella quale non sono mancate occasioni in cui l'ampliamento suddetto o la richiesta di intervento ha riguardato soggetti pubblici.

Si possono ricordare le ipotesi dell'intervento di regioni non parti del giudizio *a quo*, allorché era stato impugnato un atto formalmente statale, ma di evidente rilievo per la regione ⁽⁴³⁾ oppure in

Con la sentenza 1° luglio 1992, n. 314 (*ivi*, 1992, 2595, con nota di ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio*) la Corte costituzionale ha ammesso l'intervento di un soggetto che, pur avendo senza dubbio tutte le condizioni ed i requisiti per potersi costituire davanti al giudice *a quo*, non era stato posto in condizione di poterlo fare in quanto non gli era stato notificato né il ricorso, né il provvedimento di fissazione dell'udienza di comparizione, mentre lo ha escluso relativamente ad un'ipotesi in cui l'interveniente era stato posto in condizione di costituirsi nel giudizio *a quo* attraverso la regolare e tempestiva notifica dell'atto introduttivo, ma questi l'aveva fatto solamente dopo l'emanazione dell'ordinanza di rimessione (sent. 8 luglio 1992, n. 315, *ivi*, 1992, 2618).

In entrambi i giudizi le parti private erano difese dall'onorato di questo scritto prof. Alessandro Pace.

⁴¹ Corte cost. 8 settembre 1995, n. 421, in questa *Rivista*, 1995, 3237, con nota di CERRI, *Ancora sull'intervento nei giudizi incidentali*.

⁴² I commi 3° e 4°, aggiunti nel 2004, stabiliscono che "eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente. L'atto di intervento di cui ai commi precedenti deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio".

Una valutazione estremamente – ed a mio avviso ingiustificatamente – riduttiva della modifica è stata data dalla Corte allorché essa ha rilevato come il mutamento dell'art. 4 N.I. non produce alcuna innovazione di carattere sostanziale, limitandosi a disciplinare le modalità dell'intervento, ferma restando la competenza del Giudice costituzionale a decidere sulla stessa (ord. 21 giugno 2005, s.n., all. alla sent. 29 luglio 2005, n. 345, in questa *Rivista*, 2005, 3273).

⁴³ Cfr., ad esempio, Corte cost. 22 gennaio 1970, n. 6, in questa *Rivista*, 1970, 59, con nota di LOMBARDI; 4 maggio 1984, n. 135, *ivi*, 1984, 883; 25 luglio 1997, n. 277, *ivi*, 1997, 2531, con nota di PALERMO.

considerazione di un evidente loro interesse sostanziale, ad esempio in materia di legislazione sanitaria ⁽⁴⁴⁾ o ancora di enti locali relativamente ad una eccezione relativa ad una legge regionale concernente l'attribuzione ad essi del gettito delle imposte erariali ⁽⁴⁵⁾.

In un caso, più per ragioni politiche che giuridiche, fu ammesso - nonostante si trattasse di un soggetto che, pur sussistendone i presupposti e le condizioni, aveva scelto di non costituirsi nel giudizio *a quo* - l'intervento del governo degli Stati Uniti d'America in ordine al giudizio di costituzionalità avente ad oggetto la legge di ratifica del trattato di estradizione tra l'Italia ed il governo Usa ⁽⁴⁶⁾.

Più recentemente in un giudizio avente ad oggetto la questione di costituzionalità di una legge regionale, è intervenuto, nella qualità di "terzo" il presidente del consiglio dei ministri, a sostegno della dichiarazione di incostituzionalità. La legittimazione ad intervenire veniva desunta dal fatto che lo stesso presidente del consiglio aveva provveduto ad impugnare in via diretta la medesima legge regionale, dando luogo ad una causa già discussa in udienza pubblica.

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile per carente motivazione in ordine alla rilevanza e non ha preso invece espressamente posizione in ordine alla ammissibilità dell'intervento del presidente del consiglio, come invece la assoluta novità della situazione avrebbe senz'altro dovuto consigliare. La mancata dichiarazione di inammissibilità dell'intervento potrebbe indurre comunque a pensare che lo stesso sia stato ritenuto ammissibile ⁽⁴⁷⁾.

In altri, pur recenti, casi, la Corte, con riguardo ad una questione di costituzionalità relativa alla legittimità costituzionale della disciplina delle intercettazioni telefoniche "indirette" o "casuali" di parlamentari, ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del senato della repubblica, non essendo questi parte del giudizio *a quo* ed essendo l'interesse pubblico rappresentato dalla possibile presenza del Presidente del consiglio dei ministri ⁽⁴⁸⁾.

⁴⁴ Così Corte cost. 26 maggio 1998, n. 185, in questa *Rivista*, 1998, 1510, con note di ANZON, GROPPi, GIANGASPERO e PRINCIPATO, in cui è stata ammessa la presenza della regione Emilia-Romagna in ordine al giudizio relativo alla cura Di Bella, in quanto ritenuta titolare di un evidente interesse sostanziale, con riguardo sia all'oggetto della controversia di merito, sia all'incidente di costituzionalità; Corte cost., ord. 11 dicembre 2001, n. 394, *ivi*, 2001, 3866, in cui, con riguardo ad una questione relativa ai termini per l'opzione dei medici universitari per l'attività intra o extra muraria, è stato dichiarato ammissibile l'intervento delle regioni Emilia-Romagna e Toscana, "poiché sussiste un interesse specifico, giuridicamente rilevante, di entrambe all'esito del giudizio di costituzionalità, dato che esso ha ad oggetto anche norme che riguardano profili dell'organizzazione del servizio sanitario attribuiti alla loro competenza, cosicché un'eventuale pronuncia di accoglimento appare suscettibile di incidere direttamente su un profilo della situazione giuridica soggettiva di entrambe".

⁴⁵ Corte cost., ord. 3 luglio 2007, n. 250, in questa *Rivista*, 2007, 2501, con cui è stato ammesso l'intervento delle province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani, nella considerazione che una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata avrebbe, nella prospettiva del rimettente, la conseguenza di far venire meno, con effetto diretto su tutte le intervenienti, il fondamento normativo dell'atto amministrativo impugnato nel giudizio *a quo*, con il quale l'assessore per il bilancio e le finanze della regione siciliana ha disposto una variazione del bilancio regionale, operando una detrazione, da quanto assegnato alle province per lo svolgimento delle funzioni amministrative conferite in base alla vigente legislazione e a titolo di sostegno allo sviluppo, del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, spettante alle province medesime.

⁴⁶ Corte cost. 27 giugno 1996, n. 223, in questa *Rivista*, 1996, 1918, con nota di DELICATO, in cui la Corte ha fondato l'ammissibilità della costituzione del governo Usa sia su ragioni formali (il fatto, tra l'altro, che il giudice *a quo* aveva ritenuto di notificare ad esso l'ordinanza di rinvio), sia di natura sostanziale, in ragione dell'interesse riguardo all'oggetto della controversia di merito e all'incidente di costituzionalità su norme che sono a fondamento della richiesta e del provvedimento di concessione dell'extradizione, una delle quali è quella che dà esecuzione al trattato di cui il governo Usa è contraente.

Su tale pronuncia v. in proposito i giusti rilievi critici di D'AMICO, *Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro it.*, 1997, V, 313, la quale rileva come, in base ai criteri emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, la costituzione doveva essere dichiarata inammissibile, in quanto il soggetto, pur avendo potuto farlo, non si era costituito nel giudizio *a quo*.

⁴⁷ Corte cost., ord. 18 marzo 2004, n. 99, in questa *Rivista*, 2004, 1096.

⁴⁸ Corte cost. sent. 21 aprile 2005, n. 163, in questa *Rivista*, 2005, 1335, con nota di GIOSTRA.

Ugualmente, con riguardo ad una questione di costituzionalità relativa alla disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri provinciali contenuta in una legge reg. T.A.A., rispetto alla quale la provincia di Bolzano chiedeva di intervenire ritenendo di poter vantare un interesse istituzionale giuridicamente qualificato alla risoluzione della questione, posto che dalla eventuale dichiarazione di incostituzionalità avrebbero potuto derivare effetti relevantissimi sulla composizione dei suoi organi di governo. La Corte ha infatti dichiarato inammissibile l'intervento, in quanto volto non già a rivendicare la propria competenza legislativa in materia, ma svolto *ad adiuvandum* in favore della regione nella difesa della competenza legislativa di questa e non essendo esso giustificabile in ragione dei paventati effetti dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale, i quali non sarebbero discesi in via diretta dall'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, bensì *ex lege* dall'eventuale decisione di merito del giudice rimettente e qualificabili alla stregua di quelli che ogni pronuncia di illegittimità costituzionale di un atto avente forza di legge è destinata a produrre nei confronti dei terzi ⁽⁴⁹⁾.

In base a quanto previsto dall'art. 4 novellato delle norme integrative, certamente il pubblico ministero potrebbe quindi avanzare richiesta di intervento nel giudizio costituzionale incidentale, mentre per giudicare sulla ammissibilità dello stesso la Corte dovrebbe basarsi sull'interesse rappresentato, non ritenendo forse sufficiente il generico interesse alla legalità (anche costituzionale) dell'ordinamento, ma richiedendo un interesse istituzionale specifico. Questo 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 ⁽⁵⁰⁾.

Si tratterebbe di ipotesi per la quale la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione del pubblico ministero a ricorrere nei riguardi anche di atti aventi forza di legge attraverso lo strumento del conflitto tra poteri dello stato. La Corte ha infatti affermato che un atto normativo il quale preveda obblighi immediati e diretti a carico del pubblico ministero può integrare di per sé un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che potrebbe derivare alle proprie attribuzioni costituzionali ⁽⁵¹⁾.

E' vero che, nella già ricordata decisione 163/2005 - con cui ha escluso l'ammissibilità dell'intervento del senato della repubblica in un giudizio avente ad oggetto la legittimità costituzionale della disciplina delle intercettazioni telefoniche "indirette" o "casuali" di parlamentari - la Corte ha precisato che il ruolo di interventori *ex lege* viene affidato al Presidente del consiglio dei ministri o al Presidente della giunta regionale - a seconda che si tratti di legge statale o regionale - mentre la disciplina del giudizio incidentale non contempla, per contro, né esplicitamente né implicitamente, una concorrente facoltà di intervento di ulteriori organi o poteri dello Stato, estranei per definizione al giudizio *a quo* - come, nella specie, il senato della repubblica - quante volte il sindacato di costituzionalità verta su norme che riconoscano loro determinate attribuzioni, ancorché ricollegabili, in tesi, a previsioni di rango costituzionale; attribuzioni alla cui tutela è invero predisposto il distinto strumento del conflitto.

E' però altrettanto vero che la Corte ammette un simile conflitto solo allorché non sia possibile far valere il vizio attraverso la via incidentale, cosa certamente possibile al pubblico ministero attraverso la presentazione dell'istanza, il cui accoglimento, da parte del giudice, avrebbe però l'effetto di escludere, ai sensi della ricordata giurisprudenza costituzionale, la possibilità del pubblico ministero di costituirsi in giudizio a difesa della sua pretesa e del suo interesse istituzionale.

⁴⁹ Corte cost., ord. 16 maggio 2006, s.n., allegata alla sent. 16 giugno 2006, n. 232, in questa *Rivista*, 2006, 2297, con nota di PRINCIPATO.

⁵⁰ In senso analogo pure PIERANGELI, *L'intervento del pubblico ministero nel processo costituzionale*, in *Il lodo ritrovato* cit., 197 ss.

⁵¹ Così Corte cost. 8 settembre 1995, n. 420, in questa *Rivista*, 1995, 3175, con note di PESOLE, VERONESI e OLIMPIERI.

In proposito si vedano anche le osservazioni di G. VERDE, *Il contraddittorio* cit., 186-188

Né potrebbe all'evidenza valere in contrario una supposta sovrapposizione della posizione del pubblico ministero con quella del presidente del consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, stante la posizione costituzionalmente garantita di autonomia e indipendenza del primo rispetto al secondo (⁵²).

4. *Il ruolo del pubblico ministero nel contraddittorio del giudizio incidentale sulle leggi: le peculiarità rispetto alla posizione delle parti private, del presidente del consiglio dei ministri e del giudice a quo.* - Per l'ipotesi in cui al pubblico ministero fosse consentito di costituirsi nel processo costituzionale in qualità di parte del giudizio *a quo* o di "terzo" interveniente e come ulteriore argomentazione al fine di valutarne l'opportunità, può a questo punto risultare utile interrogarsi su quale potrebbe essere il ruolo da questi esercitato nell'ambito del contraddittorio, così come previsto e soprattutto come si è venuto a realizzare in questi oltre cinquanta anni di giurisprudenza costituzionale.

Pare il caso di sottolineare in proposito come l'autonomia del processo costituzionale rispetto ai giudizi comuni comporta, a mio avviso, come le stesse nozioni processuali debbano mantenersi distinte e non confuse.

In particolare, per quanto ci interessa, quella di "parti", se riferita al processo costituzionale, non deve essere fatta coincidere con quella di "parti" del processo comune, la quale serve solamente e strumentalmente ad indicare una delle possibili "parti" del processo costituzionale, le quali sono individuabili in tutti i soggetti che hanno astrattamente la facoltà di costituirsi o di intervenire nel processo davanti alla Corte costituzionale, qualora effettivamente lo facciano nei tempi e nelle forme previste e l'intervento sia giudicato ammissibile dalla stessa.

In considerazione di ciò può apparire discutibile quella giurisprudenza costituzionale la quale ha da tempo ritenuto che il Presidente del consiglio dei ministri, intervenuto nel processo costituzionale, non è qualificabile come "parte" (⁵³).

Tra quelli che comunemente vengono qualificati come modelli misti di giustizia costituzionale, in ragione della presenza di un giudizio di costituzionalità in via incidentale (modello accentrato, ma ad iniziativa diffusa), il modello italiano si caratterizza per il fatto che tale via di accesso, maggiormente legata alle vicende del giudizio *a quo* attraverso il requisito della rilevanza, non rappresenta, a differenza di altre esperienze simili alla nostra, una delle vie di accesso per il controllo sulle leggi, bensì l'unica via di accesso (⁵⁴).

Per questo, in sostanziale assenza di vie di accesso tali da rappresentare maggiormente l'anima astratta o oggettiva del controllo sulle leggi, il giudizio in via incidentale in Italia ha inevitabilmente finito per concentrare in sé sia la finalità oggettiva di depurazione dell'ordinamento da leggi incostituzionali, sia quella soggettiva-concreta di tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Ciò ha inevitabilmente avuto una ripercussione sul ruolo delle "parti" del giudizio costituzionale, comportandone una particolare attuazione e quindi ricostruzione (⁵⁵).

⁵² La Corte, nella sent. 163/2005 cit., ha pure precisato che la facoltà di intervento di organi o poteri dello Stato non potrebbe in effetti prescindere da una specifica previsione, che ne definisse gli esatti contorni e le finalità nel panorama delle tutele e dei meccanismi di contenzioso costituzionale, finendo altrimenti l'intervento stesso per sovrapporsi a quello "istituzionale" del Presidente del consiglio dei ministri.

⁵³ Per una critica a tale pronuncia sia consentito rinviare a ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale* cit., 189 ss.

⁵⁴ Il giudizio in via principale o diretta infatti ha subito dapprima un forte ridimensionamento in ragione della mancata attuazione delle regioni a statuto ordinario ed ha comunque assunto il ruolo di un giudizio tendente essenzialmente a risolvere problemi relativi al rapporto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni.

⁵⁵ In ordine al ruolo del contraddittorio nel giudizio sulle leggi la Corte ha affermato che "nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale ciò che forma oggetto di scrutinio – e dunque di contraddittorio – è la conformità alla Costituzione o ad una legge costituzionale di una norma avente forza di legge, in correlazione, peraltro, con le posizioni soggettive che quella norma ha coinvolto nel giudizio principale, o che in relazione ad esso possono venir coinvolte" (sent. 163/2005 cit.).

In ragione di ciò, con riguardo alle “parti” del giudizio *a quo* appare meglio aderente al processo costituzionale così come si è venuto a realizzare, la tesi secondo cui la legittimazione della parte del giudizio *a quo* trova la sua giustificazione nel fatto che essa subisce direttamente gli effetti della legge della cui conformità alla Costituzione si dubita, ma il suo interesse, specifico e concreto nel giudizio *a quo*, viene in considerazione nel processo costituzionale non nella sua specificità, bensì nella sua tipicità, come situazione cioè rappresentativa di molte altre analoghe ⁽⁵⁶⁾.

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale, la Corte ha sempre fatto riferimento, ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, esclusivamente alla qualifica formale di parte nel giudizio principale, fotografando, con i suoi vizi e le sue irregolarità, la situazione al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rinvio e prescindendo da una qualsiasi valutazione ed accertamento circa la sussistenza di uno specifico interesse di questa ad essere presente nel giudizio costituzionale.

La parte può così pacificamente assumere e sostenere qualsiasi posizione circa la costituzionalità della legge impugnata, anche in contrasto con quanto affermato davanti al giudice *a quo* ed anche se contrario al suo interesse sostanziale ivi fatto valere e soprattutto può rimanere davanti alla Corte costituzionale e dare il proprio contributo alla soluzione della questione di costituzionalità anche quando il giudizio principale sia esaurito o estinto e con esso quindi sia cessato qualsiasi interesse sostanziale diretto della parte di quel processo ⁽⁵⁷⁾.

La presenza della parte del giudizio *a quo* davanti alla Corte costituzionale pare quindi trovare in concreto fondamento e giustificazione, sia nella tutela dello stesso interesse per il quale essa era presente nel giudizio principale, sia per l'interesse generale alla costituzionalità della legge al quale essa è chiamata a dare il proprio contributo quale rappresentante di una determinata posizione ⁽⁵⁸⁾, "eletto, nella folla incolore dei destinatari della norma incriminata" ⁽⁵⁹⁾.

Le due situazioni sono senz'altro entrambe presenti, con la differenza che, mentre la prima (stesso interesse concreto del giudizio *a quo*), come ho detto, può anche mancare ⁽⁶⁰⁾, la seconda (interesse generale alla costituzionalità della legge) si presume comunque sussistente ed irrinunciabile per la parte privata del giudizio *a quo* che si costituisce davanti alla Corte .

⁵⁶ In tal senso, tra gli altri, CERRI, *Il profilo tra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in questa *Rivista*, 1978, I, 356 ss.; LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 247; ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale* cit., 52 ss.; D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991, 293 ss.

⁵⁷ Consolidata, nonostante qualche poco spiegabile oscillazione, la posizione assunta dalla Corte costituzionale circa la ininfluenza sul processo costituzionale delle cause di irrilevanza sopravvenuta. La Corte ha infatti in varie occasioni sostenuto la non influenza per il giudizio costituzionale attivato in via incidentale del sopravvenire di fatti o atti che facciano venir meno la rilevanza della questione, affermando che l'art. 22 delle norme integrative - il quale stabilisce l'inapplicabilità delle norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo al giudizio costituzionale anche "nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giudiziaria, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale" – esclude che le vicende di fatto successive all'emanazione dell'ordinanza di rinvio possano incidere sulla rilevanza della questione di costituzionalità, la quale deve essere valutata con riguardo al momento della pronuncia dell'ordinanza stessa (v. Corte cost., ord. 23 luglio 2002, n. 383, in questa *Rivista*, 2002, 2843; ord. 22 luglio 2003, n. 270, *ivi*, 2003, 2222; sent. 20 gennaio 2004, n. 24, *ivi*, 2004, 370, con note di ELIA e STAMMATI; 24 giugno 2005, n. 244, *ivi*, 2005, 2108, con note di G.U. RESCIGNO e MANGIAMELI; 23 marzo 2007, n. 104, *ivi*, 2007, 1017).

A seguito delle modifiche apportate alle n.i. con deliberazione della Corte del 7 ottobre 2008, l'art. 22 (ora 18) stabilisce che “la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale”.

⁵⁸ Tale soggetto viene a subire direttamente le conseguenze dell'applicazione della legge della cui costituzionalità si dubita ed è quindi la persona più idonea a portare alla Corte dati ed elementi tratti dalla propria esperienza concreta, la quale viene da questa sussunta non nella sua specificità, ma nella sua tipicità, da qui la funzione ed il ruolo di rappresentante che il soggetto privato viene ad assumere.

⁵⁹ L'espressione è di ANDRIOLI, *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, Atti 1° convegno internazionale di diritto processuale civile, Padova, 1953, 60-61.

⁶⁰ Per l'affermazione secondo cui "il 'senso' degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale", v. Corte cost. 18 aprile 1997, n. 98, in questa *Rivista*, 1997, 965.

Per quanto concerne l'intervento del presidente del consiglio dei ministri, al di là delle ricostruzioni dello stesso operate dalla dottrina ⁽⁶¹⁾, è noto come la posizione da questi espressa davanti alla Corte sia stata sempre e comunque quella di difendere la legge ⁽⁶²⁾, attraverso una strategia messa in atto dall'Avvocatura dello Stato tendente innanzi tutto ad evitare che la Corte entri nel merito del giudizio, proponendo tutta una serie di eccezioni di inammissibilità e poi comunque a sostenere la infondatezza della eccezione di costituzionalità.

La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale sembrerebbe quindi poter trovare giustificazione sia nella specifica posizione che egli ha assunto nel processo comune con riguardo alla particolare fattispecie, consentendo allo stesso di portare argomenti a difesa della propria strategia processuale ⁽⁶³⁾, sia in ragione della natura di "organo di giustizia" ⁽⁶⁴⁾.

La natura di "parte pubblica" propria del pubblico ministero varrebbe infatti, anche nel processo costituzionale, a differenziare la posizione dello stesso rispetto a quella delle parti private ⁽⁶⁵⁾ e questa si distinguerebbe altresì da quella del presidente del consiglio dei ministri.

La diversa posizione dei due organi pubblici appare evidenziata già dal fatto che la posizione del pubblico ministero appare, in teoria e soprattutto nella prassi, del tutto compatibile con la proposizione di una questione di costituzionalità.

Inimmaginabili sarebbero infatti, come accaduto nell'ambito di organi in qualche misura "dipendenti" dal governo, indicazioni o suggerimenti nel senso di non proporre nell'ambito di eventuali giudizi questioni di costituzionalità ⁽⁶⁶⁾, in linea con la posizione processuale sopra richiamata del presidente del consiglio dei ministri davanti alla Corte ed in particolare in ragione della titolarità in capo al governo del potere di iniziativa legislativa.

Da condividere pertanto quanto sostenuto in ordine alla necessità della presenza del pubblico ministero nel processo costituzionale, in considerazione proprio del fatto che si discute della costituzionalità delle leggi penali, nella veste di rappresentante di tutti i destinatari della norma impugnata e quale organo dello stato-comunità, senza sovrapposizioni quindi con l'intervento del presidente del consiglio dei ministri, il quale interviene a difesa della legge, come espressione dello stato-apparato, se non dello stato-governo ⁽⁶⁷⁾.

In riferimento ai rapporti con il giudice *a quo*, non ritengo invece possa essere seguita la tesi secondo cui, nel passaggio dal giudizio comune a quello costituzionale, si verificherebbe una

⁶¹ Cfr., tra gli altri, TOSI, *Il governo davanti alla Corte costituzionale nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Milano, 1963; ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale* cit., 132 ss.; GIANNELLI, *L'intervento del governo nei giudizi in via incidentale*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, Milano, 1991, 2 ss.; CERRONE, *L'intervento del presidente del consiglio e del presidente della giunta regionale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi* cit., 138 ss.

⁶² Le poche eccezioni, giustificate da ragioni del tutto particolari, confermano la regola (v. Corte cost. 6 luglio 1995, n. 298 e 7 luglio 1995, n. 305, in questa *Rivista*, 1995, 2321, con nota di RIVELLO e 2389, con nota di SACCOMANNO; 8 marzo 1996, n. 69 e 4 luglio 1996, n. 233, *ivi*, 1996, 657 e 2117).

⁶³ Così CHIAVARIO, *Considerazioni sul tema* cit., 213.

⁶⁴ Per osservazioni analoghe v. ODDI, *La parte afonta* cit.,

⁶⁵ In tal senso v. PIZZETTI, ZAGREBELKY, "Non manifesta infondatezza" cit., 25 ss.; DELLI PRISCOLI, DEMARCHI, *L'eccezione di incostituzionalità* cit., 47-49.

⁶⁶ In una circolare del governo, contenente chiarimenti e suggerimenti per gli uffici dell'Agenzia delle entrate in merito a questioni di costituzionalità sollevate nel corso di controversie di natura tributaria, dinanzi all'autorità giurisdizionale, dopo aver illustrato la disciplina in materia, "si raccomanda agli uffici (parti nel giudizio) destinatari della notificazione dell'ordinanza di astenersi dal presentare deduzioni relative alla difesa della norma sottoposta al vaglio dei giudici costituzionali, funzione istituzionale naturalmente garantita dalla presidenza del consiglio dei ministri ugualmente destinataria della notifica dell'ordinanza. Inoltre, anche in considerazione di quanto detto in precedenza, sarà opportuno che si astengano dal sollevare d'iniziativa, nel corso dei giudizi in cui sono parte, questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla norma dibattuta innanzi al giudice competente a decidere sulla controversia, non essendo gli uffici medesimi titolari dell'attività propulsiva di produzione e revisione delle norme tributarie. A tal fine, gli uffici interessati, qualora nell'esercizio delle proprie attività istituzionali riscontrino problematiche tali da generare dubbi di legittimità costituzionale, potranno comunque proporre alle strutture centrali dell'Agenzia, per il tramite delle direzioni regionali, suggerimenti volti al miglioramento dei testi normativi. Le direzioni regionali vigileranno sulla corretta applicazione delle presenti istruzioni".

⁶⁷ In tal senso ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero* cit., 2509-2510.

restrizione o una riduzione della sfera funzionale del pubblico ministero, esaurendo il suo ruolo con l'esercizio dell'istanza e restando per il resto "assorbito" nella funzione del giudice *a quo*. Né pare condivisibile l'affermazione per cui sarebbe razionalmente inimmaginabile una posizione astrattamente antagonista di due soggetti appartenenti entrambi all'ordine giudiziario, ritenendo giustificato che la Corte sia investita della questione di costituzionalità "da un atto che esprima una unica opinione (o meglio un unico dubbio), al termine di una dialettica che rimane all'interno del giudizio *a quo*" e che viene espressa dal solo organo abilitato a definire il giudizio ⁽⁶⁸⁾.

Evidente risulta infatti il diverso ruolo che potrebbe svolgere il pubblico ministero rispetto a quello del giudice *a quo*, la cui mancata presenza nel processo costituzionale trova appunto la sua giustificazione nel fatto che egli "parla" attraverso l'ordinanza di rimessione, la quale, com'è noto, segna in maniera decisiva l'oggetto ed i limiti del giudizio della Corte costituzionale, in ragione del principio del chiesto e pronunciato di cui all'art. 27 legge 87/1953.

Le ragioni addotte dal pubblico ministero nel giudizio *a quo*, al pari di quelle delle parti, possono solo in parte essere accolte nel provvedimento di rinvio e la presenza del primo, al pari di quella delle seconde, può essere comunque giustificata, pur non potendo modificare il *thema decidendum*, sia per esporre alla Corte le proprie ragioni a supporto della dichiarazione di incostituzionalità e ad integrazione dell'ordinanza, sia per sostenere la infondatezza della questione.

Il contraddittorio nel processo costituzionale, per quanto detto e a differenza di quanto normalmente accade per i giudizi comuni, non vede esaurire il suo significato e neppure trova la sua vera ragione di essere nella tutela del diritto di difesa, bensì nella esigenza, nei limiti del possibile, di fornire alla Corte costituzionale i maggiori elementi per la sua decisione circa la conformità alla Costituzione di una legge, in considerazione anche della sua applicazione pratica e delle specifiche conseguenze cui la medesima ha dato luogo e della natura ad un tempo oggettiva e soggettiva che ha assunto, nel nostro modello di giustizia costituzionale, il controllo incidentale sulle leggi.

Pertanto dal momento che, come ho cercato di dimostrare, niente si oppone dal punto di vista formale alla presenza del pubblico ministero nel processo davanti alla Corte costituzionale, sembrando il dettato normativo al contrario richiederlo, essa non potrebbe che determinare un indubbio e proficuo arricchimento del contraddittorio e quindi del modo di decidere della Corte.

Negli ultimi due casi nei quali la Corte costituzionale ha avuto modo di esaminare il tema della costituzione del pubblico ministero nel giudizio incidentale sulle leggi, la grande importanza della questione sostanziale da decidere potrebbe aver sconsigliato, anche ad evitare il sorgere di contrasti, il Giudice costituzionale dal porsi in maniera approfondita il riesame della propria giurisprudenza sul punto.

C'è pertanto da augurarsi che ciò possa prossimamente accadere, semmai in occasione di una questione di costituzionalità più "leggera".

ROBERTO ROMBOLI

⁶⁸ Così D'ORAZIO, *Soggetto privato cit.*, 72-73.