



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

MARGHERITA CORVASCE

**L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
IN VIA INCIDENTALE: SPUNTI RICOSTRUTTIVI ALLA LUCE
DELLA RECENTE PRASSI GIURISPRUDENZIALE**

4 MAGGIO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Margherita Corvasce

L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: spunti ricostruttivi alla luce della recente prassi giurisprudenziale*

ABSTRACT: *with the following contribution we intend to analyze the Prime Minister's presence in the judicial review cases and highlight the problems raised by the participation of the Head of Government in the constitutional judgment, still considered an "enigma" by the doctrine. After examining the substantive and procedural profiles of the subject of study, will be addressed the issue of the relations between the Prime Minister and his legal representative - the State Legal Service - and between the Prime Minister and the other constitutional bodies - Council of Ministers and Parliament -, in the light of the provisions contained in Law 400/88. The institution in question is characterized by significant cognitive limits, generated by the impossibility of knowing the preliminary phase of the question of constitutional legitimacy, which takes place entirely within the Presidency of the Council, and of accessing the documents that the Presidency sends to the defense, in the case in which it opts to intervene in court. For this reason, in order to investigate the conduct of the Prime minister in court, a case study of the measures issued by the Constitutional Court in 2020 and 2021 was carried out.*

SOMMARIO: 1. Profili e difficoltà metodologiche - 2. Aspetti sostanziali e processuali dell'istituto - 3.1. L'intervento del Presidente del Consiglio nel contesto costituzionale: rapporti con il Consiglio dei ministri - 3.2. (segue) rapporti con l'Avvocatura dello Stato - 4. Rapporti con il Parlamento - 5. Studio casistico dei provvedimenti della Corte costituzionale dell'anno 2020 e 2021 - 6. Cenni conclusivi.

1. *Profili e difficoltà metodologiche*

La presenza del Presidente del Consiglio dei ministri nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale ha spesso suscitato, in passato, l'interesse della dottrina per i diversi profili di problematicità sollevati e per la difficoltà di inquadrare la sua stessa ragion d'essere. Le ambiguità dell'istituto hanno, infatti, consentito alla scienza costituzionalistica di elaborare diverse ricostruzioni per spiegare la *ratio* dell'intervento e per individuare gli interessi e le istanze che tramite l'Avvocatura dello Stato si vogliono tutelare. Tuttavia, la riflessione dottrinale sul tema risulta oramai datata; di conseguenza, è solo alla luce della prassi attualmente vigente che se ne possono apprezzare gli esiti. Per tale motivo si è deciso di tralasciarne l'esposizione e incentrare il seguente contributo sulla fisionomia più attuale dell'intervento, mettendo in luce, altresì, le restrizioni conoscitive che limitano inevitabilmente qualsiasi ricostruzione teorica dell'istituto¹.



¹ Si ritiene di dover accennare alle diverse teorie elaborate dalla dottrina, fornendo i principali e più autorevoli riferimenti bibliografici. In linea con il dibattito parlamentare che ha portato all'emanazione della l. 87/1953, una delle prime teorie che si è sviluppata è quella del *defensor legis*, sostenuta da R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, 145 ss.; (più recentemente) *id.*, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale 2017-2019*, Torino, 2020, 83; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2018, 117-118; si vedano anche A. M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 21 ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1383. Invece, secondo F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1996, 295 ss., e G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli, 1957, 135 ss. (che adotta però una teoria mista) l'intervento in questione è stato concepito come un mero espediente tecnico-processuale volto a creare una situazione di contraddittorio. Vi sono, poi, tutta una serie di teorie che ricostruiscono il ruolo del Capo dell'esecutivo quale parte imparziale e ne universalizzano la funzione: per alcuni l'intervento del Presidente del Consiglio sarebbe spiegato a tutela di un interesse generale (*"pro populo"*), E. REDENTI, *Il "contraddittorio" davanti alla Corte costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, I, 434-435; *id.*, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957, 56, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico e il sistema punitivo della giurisdizione in generale e della giurisdizione costituzionale in particolare*, Milano, 1961, 167, altri gli affidano il compito di garantire l'interesse pubblico alla certezza del diritto, G. AZZARITI, *Discorso*

Massimo Severo Giannini, poco dopo l'entrata in funzione della Corte costituzionale, rilevava come apparisse «*incerta [...] la stessa figura generale dell'intervento dinanzi alla Corte*»²; Vezio Crisafulli, negli anni '80, lamentava la difficoltà di procedere «*ad una soddisfacente ricostruzione positiva dell'intervento*»³; Zagrebelsky, ancora oggi, definisce l'istituto in questione un vero e proprio «*enigma*»⁴.

Non si tratta di affermazioni iperboliche: le difficoltà ricostruttive che l'intervento in questione porta con sé sono diverse.

Ad un problema di inquadramento teorico dell'istituto – dettato da fattori quali l'atecnicità dell'intervento, non sottoposto ad alcun vaglio di ammissibilità da parte delle Corti, o la non necessità di una previa delibera autorizzativa da parte del Consiglio dei ministri, che non consente di collocare l'atto di intervento nell'ambito dell'attività del Governo nel suo complesso – se ne aggiunge un altro.

In assenza di una delibera autorizzativa consiliare la volontà di partecipare al giudizio incidentale appare frutto di una scelta discrezionale della Presidenza del Consiglio, effettuata all'esito di un procedimento istruttorio gestito da un apposito Ufficio⁵, che prevede il coinvolgimento dei Ministeri interessati dalla questione di legittimità e i cui risultati sono sottoposti al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, al quale spetta, in concreto, la determinazione finale.

La difficoltà ricostruttiva a cui si è fatto cenno risiede, in particolare, nell'impossibilità di accedere, da un lato, a tutto il carteggio generato dalla fase istruttorie gestita dall'Ufficio contenzioso e, dall'altro, agli atti che vengono inviati, in caso di intervento, all'Avvocatura generale dello Stato, che rappresenta e difende il Presidente del Consiglio in giudizio. Rimangono, quindi, ignote quelle che sono le dinamiche interne alla Presidenza e che portano, poi, alla decisione di intervenire o meno in giudizio. Più nel dettaglio, non sono conoscibili: le attività che in concreto compie l'Ufficio; il tasso di discrezionalità che ne caratterizza l'operato; i pareri forniti dai Ministeri competenti; le dinamiche che intercorrono tra l'Ufficio e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; la determinazione di intervento inoltrata all'Avvocatura dello Stato. L'impossibilità di conoscere la comunicazione inviata alla difesa erariale rende di difficile lettura il rapporto che intercorre tra il Presidente del Consiglio e l'Avvocatura e, di conseguenza, l'ampiezza della discrezionalità di cui quest'ultima dispone nell'elaborare la linea difensiva da tenere in giudizio⁶.

Non soccorre nemmeno lo scarno quadro normativo che regola l'istituto, disciplinato dalla l. 87/1953 e dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La disciplina positiva, infatti, si limita a regolamentare la presenza del Presidente del Consiglio all'interno del processo costituzionale e, in particolare, la fase della costituzione e i successivi poteri processuali.

L'art. 23, comma 4, l. 87/53, prevede che l'ordinanza con cui il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità costituzionale debba essere notificata (a cura della cancelleria) al Presidente del

nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte, in *Giur. cost.*, 1957, II, 886, la stessa Corte ha affermato che «*quando la legge prevede il così detto intervento del Presidente del Consiglio dei ministri [...] essa vi ravvisa non il capo di un'amministrazione ma il rappresentante dello Stato inteso come ordinamento unitario*» ([Corte cost., 23 marzo 1960, n. 13](#)). Secondo la dottrina ancora oggi prevalente - come rilevato da A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2019, 240; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, 2018, 118, A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 158 - l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio incidentale è uno strumento di espressione e salvaguardia dell'indirizzo politico del Governo. Quest'ultima tesi è stata inizialmente prospettata in termini dubitativi da M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1956, I, 241 ss., e sviluppata, poi, da S. Tosi, *Il Governo davanti alla Corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Milano, 1963, 56 ss.

² M.S. GIANNINI, *Sull'intervento nel processo dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 241.

³ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 302.

⁴ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, II ed., Bologna, 2018, 148.

⁵ Il riferimento è all'Ufficio contenzioso per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁶ L'iter endogovernativo e le sue scansioni sono conoscibili grazie all'opera di R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 135 ss.

Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta Regionale, a seconda che venga impugnata una legge statale o regionale. Tale notificazione ha lo scopo di consentire l'intervento dell'organo in questione nel processo costituzionale; intervento che deve avvenire nel termine (perentorio) di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale (art. 4, comma 4, N.I.).

Quanto alle modalità, il Presidente del Consiglio interviene depositando le deduzioni, comprensive delle conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello stato o da un suo sostituto (art. 4, comma 1, N.I.), senza necessità di una previa notificazione alle parti, che saranno, invece, informate da una comunicazione effettuata a cura della cancelleria della Corte (art. 4, comma 5, N.I.).

2. Aspetti sostanziali e processuali dell'istituto

La fisionomia dell'istituto è stata plasmata da due fondamentali pronunce della Corte costituzionale.

Fin dalla sua primissima sentenza, il Giudice delle leggi ha sentito la necessità di specificare che *«l'intervento ha [...] un carattere suo proprio, come mezzo di integrazione del contraddittorio prescritto dalla legge, e si distingue nettamente dall'istituto dell'intervento regolato dal codice di procedura e dalle norme processuali della giustizia amministrativa»* ([Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1](#)).

La Corte, fin da subito, ha chiarito che quello del Presidente del Consiglio non è un intervento in senso tecnico e non è, dunque, regolato dalle norme del diritto processuale amministrativo in virtù del rinvio al Regolamento di procedura davanti al Consiglio di Stato effettuato dall' art. 22, l. 87/1953 (da intendersi, oggi, riferito al d.lgs. 104/2010). Pertanto, il Presidente del Consiglio non deve dimostrare, di volta in volta, la titolarità di uno specifico e concreto interesse ad intervenire e, non essendo interventore in senso proprio, nella pubblica udienza prende la parola per ultimo, concludendo la discussione orale⁷. Egli è portatore di un interesse istituzionale oggettivo all'intervento, della cui sussistenza è giudice esclusivo; è autore assoluto della scelta di intervenire, non essendo tale decisione soggetta ad alcun giudizio da parte della Corte costituzionale.

La discrezionalità in questione certamente favorisce la tesi della natura politica (o anche politica) dell'intervento, in quanto, al di là della valutazione strettamente tecnico-giuridica sulla legittimità costituzionale della norma impugnata, al Presidente è interamente devoluto l'apprezzamento della maggiore o minore rilevanza della legge nel complessivo sistema normativo: sotto questo profilo, dunque, l'opportunità del suo patrocinio difensivo non può non assumere – in determinati casi con più evidenza rispetto ad altri - una sfumatura di politicità⁸.

La situazione *de quo* risultava pacifica fino all'8 gennaio 2020, quando la Corte costituzionale ha introdotto un pacchetto di modifiche delle Norme Integrative che ha avuto delle ripercussioni sulla disciplina della presenza del Capo del Governo nel giudizio incidentale. La riforma è stata ampiamente commentata in dottrina; in questa sede ci si limita ad evidenziare, come è già stato notato, che la riscrittura dell'art. 4 delle N.I. e, in particolare, la collocazione topografica del sesto comma, parrebbero equiparare l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri a quello dei soggetti privati, sottoponendo anch'esso ad un controllo di ammissibilità da parte della Corte⁹. Nonostante il

⁷ V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1694; *id.*, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 301. Al contrario, se il Presidente avesse dovuto dimostrare di avere un concreto interesse nella controversia, sarebbe dovuto intervenire per primo nella discussione orale al fine di dimostrare la sua legittimazione.

⁸ G. MANZARI, voce *Avvocatura dello Stato*, in *Dig. Pubblico* UTET, II, 1987, 113. *Contra*, R. ROMBOLI, *La presenza del Governo nei giudizi costituzionali dopo la l. 400/1988*, in *Foro it.*, 1989, 317, secondo il quale, mentre nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale prevarrebbe una valutazione politica della costituzione, nel giudizio incidentale la determinazione del Presidente si reggerebbe esclusivamente su una valutazione tecnico-giuridica sulla fondatezza della questione.

⁹ G.P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2020, 621 ss.; *id.*, *La modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: una prima applicazione*, in *Il mulino-Rivistaweb*, 2020,

supporto del dato letterale, in ogni caso, nulla è finora cambiato e la giurisprudenza costituzionale ha sterilizzato la possibilità di sottoporre l'intervento del Presidente del Consiglio ad un vaglio di ammissibilità.

La seconda sentenza che ha contribuito a strutturare la fisionomia dell'istituto è quella del [6 luglio 1983, n. 210](#), con la quale la Corte costituzionale stabilisce, mutando l'orientamento giurisprudenziale precedente, che il Presidente del Consiglio, quando interviene nel giudizio incidentale, non assume la qualità di parte in senso tecnico-giuridico. Di conseguenza, la sua presenza non osta all'applicazione dell'art. 26, l. 87/1953, che prevede la possibilità della Corte di decidere la questione di legittimità costituzionale in camera di consiglio qualora non vi siano parti costituite, non ricoprendo il Capo del Governo tale qualità.

La sentenza in questione non è stata accolta in maniera univoca dalla dottrina¹⁰, che già da tempo discuteva sull'inquadramento dommatico dell'intervento del Presidente del Consiglio. Tuttavia, al di là del rilievo teorico dell'inquadramento, la distinzione tra parte e soggetto interveniente ha un'incidenza pratica di poco conto: il Presidente del Consiglio e gli altri soggetti eventualmente ammessi ad intervenire acquistano, sul piano processuale, i medesimi diritti delle parti in senso stretto.

Passando agli aspetti più strettamente processuali dell'istituto, l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri può essere suddiviso in due diverse fasi: una interna ed una esterna al processo costituzionale, il cui spartiacque è rappresentato dall'ingresso del Capo del Governo nel giudizio incidentale.

Mentre i profili riguardanti la presenza del Presidente del Consiglio all'interno del processo costituzionale (in particolare la fase della costituzione e le successive facoltà processuali) sono disciplinati dalla legge 87/1953 e dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la fase esterna al processo costituzionale (ossia la procedura preparatoria alla decisione di intervento - o non intervento - del Presidente del Consiglio) è maggiormente controversa e solleva alcune problematiche. Queste ultime sono generate dal fatto che le dinamiche interne alla Presidenza del Consiglio e i rapporti tra questa e l'Avvocatura dello Stato non hanno alcun rilievo esterno: da un lato, non è necessaria una delibera del Consiglio dei ministri autorizzativa dell'intervento; dall'altro, non è possibile accedere alle memorie dell'ufficio competente o agli atti di indirizzo che vengono inviati all'Avvocatura dello Stato, poiché la stessa Presidenza li considera come atti riservati e non ritiene di poterli divulgare.¹¹

La fase interna alla Presidenza del Consiglio è gestita dall' "Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo", facente parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

L'ufficio si articola in tre diversi servizi - Servizio contenzioso costituzionale e rapporti con la Corte Europea dei diritti dell'uomo, Servizio istruttoria del contenzioso ordinario e amministrativo e Servizio esecuzioni titoli giudiziari e recupero - e, tra le attività svolte, ha il compito di sovrintendere e coordinare, in collaborazione con l'Avvocatura dello stato, le attività concernenti il contenzioso

398 ss; C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 18 febbraio 2020.

¹⁰ La sentenza citata ha diviso la dottrina tra coloro che l'hanno criticata, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 192-193, F. CERRONE, *L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio incidentale*, in *Foro it.*, 1997, 316; coloro che, al contrario, l'hanno accolta favorevolmente, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1383, A. CERRI, *La "dialettica" nel giudizio incidentale: rimediazioni sul tema*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 128; coloro che hanno assunto una posizione intermedia, G. ZAGREBELSKY, voce *Processo Costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 611.

¹¹ Sia l'Avvocatura generale dello Stato che l'Ufficio contenzioso, ai quali ci si è rivolti per avere conoscenza delle memorie in questione, hanno negato l'accesso a tali atti. Di conseguenza, non risulta possibile avere conoscenza dell'intero procedimento e delle fasi che ne compongono l'iter essenziale. L'unica ricostruzione dettagliata dell'istituto e delle sue scansioni, come anticipato, si trova in R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 135 ss.

davanti alla Corte costituzionale, alle Corti internazionali e alle giurisdizioni nazionali nei casi in cui il Presidente del Consiglio sia legittimato attivo o passivo¹².

L'ufficio contenzioso (in particolare il primo servizio) è, quindi, il cuore pulsante della procedura preparatoria all'intervento nel giudizio incidentale in quanto cura l'istruttoria della questione di legittimità costituzionale e predispose le determinazioni del Presidente del Consiglio che verranno, poi, inviate all'Avvocatura dello Stato. Non esiste una disciplina relativa agli adempimenti che tale Ufficio è chiamato a compiere, ma il suo operato è frutto di una prassi instauratasi nel tempo e mantiene, in ogni caso, un certo grado di discrezionalità.

Ricevuta la notifica dell'ordinanza di rimessione con cui il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità costituzionale, l'Ufficio effettua una sorta di istruttoria al fine di reperire tutte le informazioni utili per la valutazione circa la fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale. A tal fine vengono richiesti i pareri dei Ministeri competenti sulla base della disposizione impugnata (per il tramite dei rispettivi Uffici legislativi); viene sempre richiesto il parere del Ministro della giustizia e, talvolta, quello dell'Avvocatura dello Stato, interpellata in via consultiva.

I Ministeri esprimono il loro parere in modo molto sintetico, quasi telegrafico: la questione viene affrontata sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico ed è limitata all'analisi della fondatezza della questione di legittimità così come sollevata dal giudice *a quo*. Solo eccezionalmente il Ministero fornisce un parere più ampio e discorsivo, prendendo in considerazione anche la *ratio* della norma e le sue conseguenze applicative. Si può immaginare che ciò avvenga nei casi in cui la disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale rivesta un particolare interesse per il Ministero, in quanto espressione dell'indirizzo politico attuale del Governo in carica o, comunque, dotata di un certo rilievo rispetto temi istituzionali di cui l'esecutivo si fa portatore.

In ogni caso, la prassi portata avanti dall'Ufficio contenzioso è quella dell'intervento a difesa della legge, per cui i pareri vengono utilizzati, per lo più, come fonte di convincimento per un'eventuale desistenza del Presidente del Consiglio¹³.

I pareri dei singoli Ministeri vengono raccolti dall'Ufficio contenzioso, il quale ha il compito di coordinarli e armonizzarli. Tale operazione non risulta sempre agevole in quanto può capitare che vengano espresse opinioni contrastanti circa la legittimità della medesima disposizione. La norma impugnata potrebbe costituire il bilanciamento tra diversi valori di rango costituzionale, così da suscitare un contrasto tra Gabinetti qualora si prendesse in considerazione solo uno degli interessi in gioco e non gli altri, essendo ogni amministrazione preordinata alla tutela e alla realizzazione di uno specifico interesse pubblico. L'eterogeneità di opinioni è altresì incrementata dalla circostanza che, in particolare nei governi di coalizione, i singoli Ministeri sono espressione di partiti politici diversi e di divergenti visioni e valori, tanto più in tale sede, ove il loro parere non è mediato dalla concertazione politica che si svolge nelle aule parlamentari.

L'Ufficio contenzioso, a questo punto, ha il compito di redigere un "Appunto", nel quale, da un lato, vengono riassunti schematicamente i caratteri della questione di legittimità costituzionale e le opinioni dei Ministeri e, dall'altro, viene presentato un parere motivato sull'opportunità o meno dell'intervento nel giudizio incidentale. Tale "Appunto" viene sottoposto, in seguito alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale¹⁴, al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, al quale spetta la decisione definitiva. Quindi, se formalmente la decisione sull'intervento spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, di fatto, essa è il frutto del risultato dell'istruttoria svolta dall'Ufficio contenzioso e del parere da questo elaborato¹⁵.

¹² Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 agosto 2011, art. 8, comma 1 e 2.

¹³ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 135 ss.

¹⁴ http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/contenzioso_costituzionale/presentazione.html. Si attende la pubblicazione dell'ordinanza in G.U. per verificare che gli accertamenti preliminari compiuti dalla cancelleria della Corte costituzionale abbiano avuto esito positivo.

¹⁵ F. CERRONE, *L'intervento del presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio incidentale*, cit., 315; A. CERRI, *La <<dialettica>> del giudizio incidentale*, cit., 114.

Vi sono rarissimi casi, connotati da importanti implicazioni sociali e politiche della questione sollevata, in cui l'Ufficio contenzioso, astenendosi dall'istruttoria e dalla redazione dell'"Appunto", rimette direttamente la questione al Sottosegretario alla Presidenza, il quale decide, se lo ritiene, di interpellare il Presidente del Consiglio in persona. Quest'ultimo, a sua volta, può decidere di coinvolgere l'intero Consiglio dei ministri. Si tratta di eventualità, in ogni caso, molto rare.

La decisione di intervento viene comunicata all'Avvocatura dello Stato in modo laconico; alla comunicazione sono, comunque, allegati i pareri dei Ministeri e la richiesta di invio di una copia dell'atto di intervento¹⁶. Sarà l'Avvocatura stessa, quindi, a dover elaborare la linea difensiva da tenere davanti alla Corte, basandosi sui pareri dei Ministri allegati, i quali, però, possono risultare in contrasto e sono, in ogni caso, molto sintetici.

Lo spazio riservato ai pareri ministeriali nella procedura decisionale sull'intervento o meno in giudizio appare piuttosto ampio, tanto che alcuni hanno sottolineato come la questione di legittimità costituzionale sembri essere rimessa, in ultima analisi, all'apprezzamento dell'apparato amministrativo.

Di conseguenza, è stato ipotizzato che la difesa, costante e aprioristica, della norma impugnata da parte del Capo del Governo potrebbe essere lo specchio, tra vari fattori causali, di un atteggiamento insito nelle pubbliche amministrazioni. D'altra parte, gli uffici ministeriali che compongono la compagine governativa sono, per natura, luoghi di esecuzione delle norme e, di conseguenza, non stupirebbe una loro propensione alla conservazione delle disposizioni, mossa dal timore di evitare vuoti legislativi¹⁷.

3.1. L'intervento del Presidente del Consiglio nel contesto costituzionale: rapporti con il Consiglio dei ministri

La legge 400/1988 ha posto fine al dibattito che da tempo divideva la dottrina circa la necessità o meno di una delibera autorizzativa all'intervento nel giudizio incidentale da parte del Consiglio dei ministri¹⁸, dettando una disciplina che, da un lato, avvalga la prassi già da tempo instauratasi all'interno della Presidenza e, dall'altro, introduce un interessante elemento di novità.

La legge in questione non menziona la decisione di intervento nel giudizio incidentale tra le deliberazioni del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 3), risolvendo in senso negativo la questione relativa alla necessità o meno di una delibera governativa, in sintonia con quello che era l'orientamento espresso dalla stessa Corte costituzionale nella [sentenza del 6 febbraio 1969, n. 6](#).

Tuttavia, l'art. 5, lett. f), pone in capo al Presidente del Consiglio, nell'ambito delle attribuzioni della l. 87/1953, un obbligo di comunicazione periodica, in forza del quale questo «*riferisce (...) periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato de contezioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*»¹⁹.

¹⁶ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 135 ss.

¹⁷ F. CERRONE, *L'intervento del Presidente del Consiglio e del Presidente della Giunta Regionale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1998, 143; A. CERRI, *La "dialettica" del giudizio incidentale*, cit., 114.

¹⁸ Per l'esposizione dei diversi orientamenti dottrinali si manda R. ROMBOLI, *La presenza del Governo nei giudizi costituzionali dopo la legge 400/1988*, in *Foro it.*, 1989, 317 ss. Il dibattito non ha interessato il giudizio in via principale: in relazione a quest'ultimo, infatti, la necessità di una previa delibera del Consiglio dei ministri emerge già dall'art. 31, l. 87/1953, e, prima ancora, dall'art. 127 Cost.

¹⁹ Questa previsione accoglie, in sostanza, il contenuto di una risoluzione presentata il 1° febbraio del 1977 dal Partito comunista alla Commissione Affari costituzionali con la quale si lamentava la mancanza di informazioni da parte del Governo circa i criteri che venivano posti alla base dell'elaborazione della linea difensiva dello Stato nei giudizi incidentali. Risoluzione riportata in R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale*, cit., 171; ID., *La presenza del Governo nei giudizi costituzionali*, cit., 319.

L'intervento del Presidente del Consiglio nei giudizi incidentali assume, dunque, una fisionomia particolare: da un lato, viene espressamente esclusa la necessità di una previa delibera del Consiglio dei ministri, per cui le decisioni processuali rimangono attribuzione esclusiva del Capo del Governo; dall'altro, si introduce un obbligo di comunicazione periodica al Consiglio dei ministri e alle Camere sullo stato del contenzioso costituzionale e sulle linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi e - si aggiunge - ai non interventi, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale (art. 5, lett. f)).

Tale previsione presenta notevoli sviluppi applicativi sia sul piano dei rapporti intergovernativi tra Presidente del Consiglio e Governo, sia sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Sotto il profilo dei rapporti tra il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri la disposizione mette in luce la volontà del legislatore di attenuare l'autonomia del Presidente nella gestione dei giudizi costituzionali incidentali; volontà che emerge ancora più nitidamente se si va a confrontare il testo della disposizione entrata in vigore con quello risultante dal precedente progetto, dove si affidava al Presidente la formulazione degli «indirizzi concernenti la posizione del Governo nei giudizi avanti la Corte costituzionale», senza alcun obbligo aggiuntivo²⁰.

Imporre al Presidente un obbligo di comunicazione circa l'attività svolta nei giudizi incidentali comporta un potere/dovere di controllo del Governo sugli atti posti in essere dal primo ed, eventualmente, una possibilità di ingerenza del Consiglio dei ministri nella linea portata avanti dalla Presidenza.

Tuttavia, nonostante questa limitazione di autonomia, non si può certo ritenere che il Presidente del Consiglio intervenga nel giudizio incidentale in qualità di "rappresentante" del Governo²¹.

La volontà che viene esternata nel giudizio incidentale si forma all'interno della Presidenza del Consiglio, senza nemmeno coinvolgere, nella maggior parte dei casi, il Presidente in persona; al Governo spetta un mero ruolo di controllo da esercitarsi a posteriori, rimanendo questo del tutto estraneo alla determinazione di intervento. L'autonomia del Presidente del Consiglio diviene ancora più palese dal confronto con il giudizio in via principale, ove la volontà del Governo di impugnare una legge regionale o di resistere in un giudizio promosso da una regione emerge chiaramente da una delibera consiliare; sicché in tal caso il Presidente del Consiglio si fa portatore di una volontà chiaramente espressa dall'organo collegiale.

Non si vuole certo affermare che l'intervento nel giudizio incidentale sia frutto di un indirizzo politico elaborato autonomamente dal Presidente del Consiglio, in quanto ciò contrasterebbe con l'art. 95 della Costituzione; tuttavia, l'attività svolta dal Capo del Governo è spesso scollegata da quella del Governo stesso e, talvolta, anche dal suo indirizzo politico²².

Si tratta di un'attribuzione propria del Presidente, che interviene in quanto organo autonomo, e della cui gestione si assume la responsabilità politica davanti al Consiglio e alle Camere²³, come affermato dalla stessa Corte costituzionale nella citata sentenza del 1969.

Certamente al Governo, in quanto organo collegiale, spetta il potere/dovere di controllare l'operato del Presidente e di questo è politicamente responsabile. Tuttavia, la previsione della legge 400/1988

²⁰ R. ROMBOLI, *La posizione del governo*, cit., 320.

²¹ *Contra*, S. LABRIOLA, *Il Governo della repubblica, organo e poteri, commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed., Maggioli Editori, Rimini, 1989, 109.

²² È stato osservato che, alla luce della prassi di intervento quasi costantemente a difesa della norma impugnata, il Presidente del Consiglio potrebbe finire, con molta probabilità, «per ergersi in qualche caso a paladino di norme in aperto contrasto con la politica generale da lui stesso diretta. La risposta certa a questa domanda imporrebbe uno screening capillare dei programmi di governo per compararli con le normative impuginate in via incidentale, ma si può ritenere che tale eventualità non sia così rara». M. QUATTROCCHI, *Osservazioni su alcuni profili problematici dell'intervento del presidente del Consiglio nel giudizio incidentale*, in *Riv. giur. scuola*, 2005, 1053. Alcuni casi in cui il Presidente del Consiglio è intervenuto in difesa di leggi che si apprestavano ad essere riformate dal Governo vengono riportati da A. CERRI, *La "dialettica" nel giudizio incidentale: rimediazioni sul tema*, op. cit., 111. Si segnala, di recente, il giudizio conclusosi con l'[ord. 60/2021](#), ove il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto il rigetto della questione di legittimità costituzionale vertente su una norma modificata da un decreto legislativo entrato in vigore poco dopo il suo intervento, tanto da indurre la Corte a posticipare la camera di consiglio per attenderne l'emanazione.

²³ G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 153.

viene sostanzialmente disattesa e l'obbligo di relazionare sullo stato del contenzioso costituzionale, sia al Consiglio che alle Camere, viene assolto di rado.

Anche questa circostanza risulta di difficile indagine. I verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri non vengono pubblicati, tuttavia, il contenuto delle sedute emerge dai Comunicati stampa diffusi sul sito del Governo, che risultano, quindi, l'unica fonte di conoscenza del contenuto delle riunioni.

Si premette che non è dato sapere se quanto risulta da tali comunicati sia corrispondente all'attività effettivamente svolta nella seduta del Consiglio dei ministri, potendo questi essere incompleti o riassuntivi. Ad ogni modo, dalla lettura dei comunicati pubblicati dal 13.02.2021 al 29.12.2021 emerge la totale assenza di comunicazioni riguardanti il contenzioso costituzionale incidentale. Al contrario il Consiglio dei ministri appare particolarmente attivo per ciò che concerne il giudizio in via principale: delibera spesso in merito all'opportunità di impugnare o meno le leggi regionali, che vengono prontamente sottoposte al suo controllo su proposta del Ministro per gli affari regionali e per le autonomie, o di costituirsi nel giudizio promosso dalla regione, ovvero di accettare o meno la rinuncia di questa al ricorso previamente promosso.

Vero è che i casi sopra riportati richiedono una deliberazione del Consiglio dei ministri: dunque, si potrebbe ritenere che le semplici comunicazioni non vengano trascritte, per motivi di sintesi, nei comunicati stampa. Tuttavia, dalla lettura degli stessi emerge che vengono riportate non solo le questioni sulle quali il Consiglio delibera, ma anche semplici comunicati o resoconti effettuati dal Presidente e ciò, ovviamente, avvalora la mancanza di informativa circa l'intervento nei giudizi incidentali.

Infine, il legislatore del 1988 si è preoccupato di coordinare la presenza e l'azione del Presidente del Consiglio nel giudizio incidentale con l'attività del Governo stesso. Il giudizio davanti alla Corte costituisce un'importante fonte conoscitiva di mancanze e disarmonie dell'ordinamento e potrebbe essere sfruttato dal Governo, principale titolare dell'iniziativa legislativa, per elaborare disegni di legge o, se vi sono i presupposti, decreti-legge, finalizzati ad adeguare la legislazione ai valori costituzionali. Per questo l'art. 5, lett. f), prevede che il Presidente «*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale [...] e segnala, altresì, anche su proposta dei Ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo*». Allo stato dei fatti non sembra che ciò avvenga: l'attività istruttoria svolta dall'Ufficio contenzioso è esclusivamente finalizzata alla decisione sull'intervento o meno nel giudizio incidentale e non è vista come un'occasione per una più profonda riflessione sulla legislazione coinvolta.

3.2. (segue) *rapporti con l'Avvocatura dello Stato*

Si procede ora all'analisi dei rapporti che intercorrono tra il Presidente del Consiglio dei ministri e la difesa erariale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri interviene nel giudizio incidentale necessariamente rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto (art. 20, l. 87/1953 e art. 9, l. 103/1979).

La difesa del Governo da parte dell'Avvocatura erariale si pone perfettamente in linea con le previsioni generali in tema di assistenza dello Stato in giudizio, il quale è obbligatoriamente difeso dall'Avvocatura dello Stato (art. 1, comma 1, r.d. 1611/1933).

Il patrocinio erariale deve essere, in particolare, inquadrato (tra le diverse fattispecie in cui si declina) nell'ambito della tipologia del patrocinio istituzionale: presenta i caratteri tipici di questa (organicità, esclusività e unitarietà) e comporta l'applicazione della relativa normativa, contenuta principalmente nel r.d. 1611/1933 e nella l. 103/1979, seppur con alcune eccezioni.

È la stessa Corte costituzionale, con riferimento al giudizio incidentale, che conferma l'applicabilità alla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri dell'art. 1, r.d. 1611/1933, e delle due principali regole dettate in tema di patrocinio erariale istituzionale: la non necessità, per la ritualità della costituzione, dell'esibizione di un mandato da parte dell'Avvocato generale o del sostituto, nè di un atto autorizzativo dell'intervento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. Viene ribadito che quest'ultimo è il titolare esclusivo del potere decisionale in merito all'intervento o meno tuttavia, la difesa erariale non è tenuta a depositare alcun atto dal quale emerga la volontà del Presidente di intervenire in giudizio, avendo tale intenzione una rilevanza puramente interna ed essendo vietato al giudice qualsiasi indagine sull'esistenza del mandato e sul rapporto che intercorre tra l'Avvocatura e l'Amministrazione rappresentata²⁴.

Come anticipato, quando la Presidenza del Consiglio dei ministri opta per l'intervento in giudizio, essa invia telematicamente all'Avvocatura generale dello Stato una comunicazione contenente la decisione di intervento²⁵, con allegati i pareri forniti dai Ministeri interpellati dall'Ufficio contenzioso nell'ambito dell'istruttoria della questione di legittimità.

L'Avvocatura dovrà elaborare autonomamente la strategia difensiva da tenere in giudizio e le argomentazioni giuridiche sulle quali fondare la difesa della legittimità costituzionale della norma impugnata, o la diversa posizione decisa dal Presidente del Consiglio, tenendo sempre presente, tuttavia, i pareri ministeriali allegati²⁶.

Per tali motivi, si può sicuramente affermare che il compito assegnato all'organo di difesa dello Stato non è certamente di agevole svolgimento, ma richiede sensibilità e misura, oltre che grandi doti tecniche: la difficoltà è, dunque, duplice.

Prima di tutto, a monte, la determinazione di intervento o non intervento e, quindi, la valutazione di fondatezza o non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo* viene presa dall'organo politico, senza che l'Avvocatura abbia alcuna possibilità di contestazione, salvi i casi in cui viene interpellata in funzione consultiva prima della determinazione di intervento.

In secondo luogo, l'Avvocatura si ritrova a dover redigere l'atto di intervento avendo come "canovaccio" pareri espressi, nella maggior parte dei casi, in forma laconica, se non addirittura discordanti tra di loro.

L'autonomia dell'Avvocatura dello Stato è, quindi, delimitata dalla determinazione di intervento del Presidente del Consiglio e dai pareri ministeriali raccolti. Si può, forse, ipotizzare uno spazio di manovra più ampio nella predisposizione delle memorie illustrative depositate successivamente all'atto di intervento, laddove non vi sia una costante interlocuzione con la Presidenza del Consiglio su tali atti; si tratterebbe, comunque, di uno spazio ristretto, non potendo l'Avvocatura stravolgere le argomentazioni precedentemente predisposte.

Essa, in ogni caso, non può discostarsi dalle indicazioni che le vengono fornite dall'organo politico (anche se le sue memorie non sono oggetto di una verifica di corrispondenza da parte della Corte); in alcuni casi dovrà, quindi, limitarsi a sviluppare da un punto di vista tecnico-giuridico una linea difensiva che è stata decisa altrove²⁷.

Per capire fino in fondo quanto sia ampio lo spazio di manovra dell'Avvocatura dello Stato sarebbe utile fare un raffronto tra l'atto di intervento depositato presso la segreteria della Corte costituzionale e l'atto di indirizzo inviato dalla Presidenza del Consiglio, così da poter ricavare una serie di dati

²⁴ [Corte cost., 6 febbraio 1969, n. 69](#), considerato in diritto, par. 2.

²⁵ La decisione viene comunicata all'Avvocatura con la seguente formula (forse non più attuale) riportata da R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 136: «comunicasi determinazione di intervento [oppure non (dicesi non) intervento] del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. ..., promosso da ..., Allegasi pareri dei Ministri ...Pregasi inviare copia atto di intervento».

²⁶ L'importanza delle indicazioni ministeriali può essere colta in un recente giudizio dove l'Avvocatura deposita una nota del Ministero della Giustizia ([ord. 60/2021](#)).

²⁷ In tal senso: G. P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, cit., 633; G. ALBENZIO, *Corte e Avvocatura dello Stato*, in *Foro it.*, 2006, V, 329; A. BRUNI, G. PALATIELLO, *La difesa dello Stato nel processo*, Utet giuridica, 2012, 335.

fondamentali per la valutazione dell'autonomia dell'Avvocatura dello Stato nella predisposizione delle difese. Il confronto permetterebbe, altresì, di individuare le questioni di legittimità costituzionale che destano maggior interesse: si può agevolmente ritenere, infatti, che non tutti i giudizi incidentali vengano trattati allo stesso modo dalla Presidenza del Consiglio e nei casi oggetto di maggiore attenzione ci si aspetta delle indicazioni maggiormente puntuali rivolte all'Avvocatura, che entrino anche nel merito della questione.

È necessario evidenziare, infine, che l'accesso a tali atti da parte della stessa Consulta comporterebbe un importante elemento di arricchimento del giudizio incidentale, consentendo alla Corte costituzionale di avere diretta percezione delle indicazioni della Presidenza del Consiglio e dei Ministri coinvolti.

Questo consentirebbe, altresì, un controllo da parte del Giudice delle leggi sulla corrispondenza tra le memorie erariali e le indicazioni presidenziali, esattamente come avviene nel giudizio in via principale, ove la deliberazione del Consiglio dei ministri viene allegata al ricorso introduttivo o all'atto di costituzione, così da consentire un vaglio di ammissibilità sotto tale profilo (effettuato in modo piuttosto puntuale dalla Corte). Nel giudizio in via incidentale, dunque, le eventuali eccedenze dell'Avvocatura non sarebbero sanzionabili. Non si comprende a pieno, dunque, come mai la disciplina sulla difesa erariale, che attribuisce rilevanza puramente interna ai rapporti tra l'Avvocatura e l'Amministrazione difesa, tale per cui non vi possa essere alcuna sindacabilità da parte del giudice, debba subire una deroga solo nel caso del giudizio in via principale e non anche in quello in via incidentale.

La disomogeneità di regolazione sotto tale profilo tra i due giudizi che si svolgono davanti alla Corte costituzionale è ancora più dubbia davanti alla constatazione che nella stessa fase istruttoria²⁸ del giudizio incidentale - non certo valorizzata dal Giudice delle leggi²⁹ - la Corte si rivolge agli stessi Ministeri per avere informazioni inerenti all'applicazione e all'efficienza della norma impugnata, aprendo un canale di interlocuzione con il Dicastero interessato. Consentire alla Corte l'accesso agli atti *de quo* renderebbe in molti casi tale istruttoria superflua e si acquisirebbe un vantaggio in termini di tempo e risorse. Allo stesso tempo, si può immaginare come i Ministeri interpellati in fase istruttoria, prima di fornire il parere richiesto, si confrontino previamente con l'Avvocatura, in modo da fornire una risposta in linea con l'impianto difensivo erariale.

Come accennato in precedenza, tuttavia, la Presidenza del Consiglio, così come l'Avvocatura generale dello Stato, considera la determinazione inviata alla difesa erariale un atto riservato, equiparandolo agli atti defensionali che intercorrono tra un avvocato e il suo assistito. Tale accostamento appare di dubbia legittimità, non essendo il Presidente del Consiglio un soggetto privato e non godendo, dunque, delle medesime esigenze di tutela di quest'ultimo, quali la segretezza delle comunicazioni che intercorrono con il proprio difensore. Al contrario, è proprio la natura di organo costituzionale del Presidente del Consiglio e il suo ruolo di Capo del Governo che impongono la conoscenza delle scelte da questo compiute nel giudizio incidentale, anche in ossequio al principio di trasparenza che dovrebbe governare l'azione di ogni Pubblica Amministrazione. L'unica strada percorribile per accedere agli atti in questione, tuttavia, sembrerebbe quella dell'accesso civico ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 33/2013.

²⁸ La Corte esercita un compito fondamentalmente interpretativo, per cui, in genere, l'acquisizione delle prove consiste in una richiesta di informazioni ad un organo costituzionale (Governo, un Ministro, Giunta regionale, ecc.) circa la concreta applicazione delle norme, i suoi effetti, la sua congruenza rispetto alla realtà sociale, il modo in cui "vive" nell'ordinamento; vi sono anche dei casi in cui l'attività istruttoria ha ad oggetto fatti materiali la cui conoscenza è, comunque, strumentale all'interpretazione della disposizione. Per un approfondimento sui poteri istruttori della Corte si veda A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giuri. Cost.*, 1978, 1335 ss.; V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Interventi di terzi e amici curiae nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, anche alla luce dell'esperienza di altre corti nazionali e sovranazionali, Milano, 2020, 99 ss.

²⁹ Per una critica sulla mancata valorizzazione della fase istruttoria da parte della Corte costituzionale si veda V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., 99 ss.

4. *Rapporti con il Parlamento*

L'art. 5, lett. f), della l. 400/88 prevede che il Presidente del Consiglio, accanto all'obbligo di comunicazione al Consiglio dei ministri sullo stato del contenzioso costituzionale, sia tenuto ad adempiere un obbligo analogo nei confronti delle Camere. Tale dovere assolve essenzialmente lo scopo di consentire un controllo da parte del Parlamento, finalizzato all'emersione di un'eventuale responsabilità politica del Governo per i comportamenti tenuti dal Presidente del Consiglio nei giudizi di legittimità costituzionale, in particolare in quello incidentale, dove l'autonomia del Presidente è, come si è visto, pressoché assoluta.

La finalità di controllo della comunicazione al Parlamento è palesata dal fatto che già la notificazione dell'ordinanza introduttiva da parte del giudice *a quo* ai Presidenti delle Camere è rivolta all'attivazione eventuale del procedimento legislativo; sicché tale seconda comunicazione del Presidente del Consiglio, tra l'altro periodica e, quindi, non contestuale ad una particolare questione pendente, non può che essere preordinata a consentire l'ispezione politica da parte del Parlamento³⁰.

La previsione di un controllo sull'operato del Presidente del Consiglio era auspicata da gran parte della dottrina ancor prima dell'emanazione della l. 400/1988. Infatti, negli anni successivi all'entrata in funzione della Corte costituzionale, molti studiosi e alcuni parlamentari³¹ hanno affrontato con atteggiamento decisamente critico la prassi presidenziale costantemente volta alla difesa della legge impugnata, pur se frutto dell'ideologia fascista e, quindi, espressione di valori nettamente in contrasto con i nuovi principi costituzionali.

Il legislatore del 1988 sposa, almeno in parte, questa sensibilità e prevede il menzionato obbligo di comunicazione.

Anche in relazione alle Camere, non risulta che la prassi di intervento del Presidente del Consiglio nel giudizio incidentale sia mai stata oggetto di discussione nelle aule parlamentari, né di alcuna iniziativa conoscitiva del Parlamento nei confronti dell'esecutivo (mediante un'interrogazione, un'interpellanza o una mozione).

Il problema risulta ancora oggi attualissimo: la Commissione affari costituzionali della Camera, nel febbraio 2015, affrontava proprio il problema dell'assenza di dibattito politico in tema di giudizi di costituzionalità, anche nell'ottica di elaborare degli strumenti idonei a tutelare i diritti e gli interessi oggetto della norma dichiarata illegittima. Veniva, inoltre, ribadito l'obbligo del Governo di comunicare periodicamente, quanto meno alla Commissione Affari costituzionali, i motivi dell'intervento o non intervento nei giudizi di legittimità costituzionale incidentale³².

Il controllo parlamentare sul comportamento del Presidente del Consiglio è reso difficoltoso, oltre che dalla mancanza di informazione, anche da altri due aspetti, che contribuiscono alla rarefazione della responsabilità politica del Capo del Governo e del Governo stesso³³.

Prima di tutto, si deve menzionare l'indecifrabilità della decisione di non intervento.

La decisione di intervenire nel giudizio incidentale corrisponde, nella prassi quasi costante, alla scelta di difendere la legge oggetto del giudizio costituzionale. Oggi, tuttavia, in seguito alla progressiva assimilazione dei principi costituzionali da parte del nostro ordinamento, è sempre più difficile immaginare episodi di intervento a sostegno di leggi assiologicamente incompatibili con i

³⁰ R. ROMBOLI, *La posizione del Governo*, cit., 320; R. ROMBOLI, E. ROSSI, voce *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. Dir.*, Agg., V, 2001, 524. *Contra* S. LABRIOLA, *op. cit.*, 110; A. BRUNI, G. PALATIELLO, *op. cit.*, 334, i quali ritengono che l'obbligo di comunicazione alle Camere sullo stato del contenzioso debba esser inteso al «*fine di consentire alla maggioranza parlamentare di assumere le proprie determinazioni relative agli interventi nei giudizi costituzionali, [...] per reagire all'effetto delle pronunce della Corte costituzionale[...], non di permettere al Parlamento di sindacare l'operato del Presidente nel giudizio costituzionale*».

³¹ Si veda l'interpellanza proposta dall'onorevole Terracini nel 1962, riportata da R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 169.

³² Riportato da L. VIOLANTE, *Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato fra legittimazione dell'autorità e difesa della parte amministrazione*, in *Rass. Avv. Stato*, I, 2015, 11.

³³ *Ibidem*.

valori costituzionali come quelle vigenti nel momento in cui la Corte costituzionale è entrata in funzione, frutto di un retaggio storico-culturale non ancora irradiato dai principi che la Costituzione del 1948 avrebbe elevato a valori fondanti del nostro ordinamento: è, dunque, difficile che l'intervento a difesa della legge possa costituire motivo di particolare disapprovazione politica nei confronti del Governo³⁴. Al contrario, questo potrebbe essere ritenuto responsabile non per i valori che difende, quanto, piuttosto, per quelli che ignora. Tuttavia, come si vedrà, la decisione di non intervento costituisce uno "schermo" dietro al quale si nascondono le motivazioni più varie, anche di natura opposta.

In secondo luogo, la responsabilità politica può dissolversi a causa del fattore tempo, per cui il Presidente che si costituisce in giudizio o che interviene in udienza è diverso da quello che aveva determinato l'intervento. Da questo punto di vista emerge una novità rispetto alla prassi precedente: l'istruttoria viene sempre effettuata non appena la questione di legittimità costituzionale viene notificata alla Presidenza del consiglio; tuttavia, se un tempo il risultato dell'attività dell'Ufficio contenzioso veniva subito sottoposta alla decisione del Presidente del Consiglio (ovvero, del Sottosegretario alla Presidenza), oggi, la proposta motivata viene presentata solo dopo la pubblicazione dell'ordinanza in *Gazzetta Ufficiale*. Poiché, per varie ragioni, potrebbe intercorrere un periodo di tempo anche molto lungo tra la notificazione al Presidente del Consiglio e la pubblicazione in *G.U.*, tale nuova prassi ha contribuito a rendere omogenea la figura del Presidente del Consiglio che decide l'intervento, da un lato, con quella che interviene, dall'altro³⁵.

Ciò non toglie che tra la costituzione in giudizio e l'udienza pubblica (o la camera di consiglio) potrebbe intercorrere, comunque, del tempo. Si deve aggiungere, poi, che, se sicuramente assistiamo ad una velocizzazione del processo costituzionale, viviamo, allo stesso tempo, in un clima di instabilità istituzionale caratterizzato dal susseguirsi di Governi diversi e questo contribuisce, comunque, all'irrintracciabilità della responsabilità politica.

Da quanto esposto emerge come l'intervento del Presidente del Consiglio nel giudizio costituzionale incidentale sia frutto non solo di un'autonoma scelta ma, anche, di una scelta che non è sottoposta ad alcun controllo. Sicuramente la prassi di intervento, con tutte le sue problematicità, è generata, tra vari fattori, dall'assenza di supervisione. Il mancato coinvolgimento del Consiglio dei ministri e delle Camere, almeno sotto forma di un controllo *ex post*, fa sì che - come di fatto avviene - «il livello di incidenza dell'alta burocrazia centrale, e degli organi tecnici ausiliari, si [faccia] molto elevato, ed in molti casi decisivo»³⁶. Si giunge, dunque, alla conclusione precedente: la questione di legittimità costituzionale, sottratta alla deterrenza degli organi costituzionali, viene affidata e gestita dagli uffici amministrativi.

5. Studio casistico dei provvedimenti della Corte costituzionale dell'anno 2020 e 2021

³⁴ Si pensi, ad esempio, alla posizione che l'Avvocatura dello Stato ha assunto nel giudizio concluso con la [sent. 9/1965](#), oggetto del celebre commento di M. S. GIANNINI, *Per una maggior ponderazione degli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Giur. cost.*, 1965, I, 63 ss. In tale occasione il Capo del Governo era intervenuto a difesa di due norme che punivano la propaganda di pratiche contro la procreazione (art. 553 c.p. e 112 t.u.l.p.s.), tra l'altro attingendo al repertorio argomentativo tipico della propaganda fascista e portando in giudizio una tesi in contrasto con quella del Governo ed adottata dal ministro per lo Spettacolo. Secondo quest'ultimo, infatti, le regole del pudore sessuale non avrebbero dovuto considerarsi inglobate nel principio costituzionale del buon costume, per cui l'art. 21, Cost., non avrebbe potuto essere chiamato in causa a sostegno della legittimità della legislazione fascista, come sostenuto dalla difesa esariale. Posizioni come quella appena descritte, difficilmente potrebbero riproporsi e destare le medesime preoccupazioni che avevano interessato la dottrina dell'epoca, almeno sotto un aspetto esclusivamente valoriale.

³⁵ Vi sono, tuttavia, diversi giudizi in cui si è verificato nel corso del giudizio incidentale un cambio di Governo e che hanno, dunque, comportato un mutamento soggettivo dell'autore dell'intervento. Si vedano, ad esempio, le [sent. 11/2020](#) e [32/2020](#). In entrambi i casi, per di più, è ravvisabile un mutamento della linea difensiva inizialmente prospettata dall'Avvocatura dello Stato: questa ha avanzato nelle memorie successive, nel caso della [sent. 11/2020](#), e in sede di discussione orale della [sent. 32/2020](#), un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni oggetto del giudizio, non prospettata nell'iniziale atto di intervento.

³⁶ S. LABRIOLA, *op. cit.*, 111.

Per completare l'analisi dell'istituto è stato effettuato uno studio casistico delle sentenze e delle ordinanze che la Corte costituzionale ha emanato nell'anno 2020 e 2021 all'esito dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale aventi ad oggetto una legge (o un atto avente forza di legge) statale³⁷.

Dalla lettura di tali provvedimenti, infatti, è possibile capire se il Presidente del Consiglio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, è intervenuto o meno in giudizio e, nel caso di intervento, quale posizione ha assunto circa la questione di legittimità costituzionale. Infatti, il contenuto delle memorie depositate dall'Avvocatura è sinteticamente riassunto nella prima parte delle sentenze della Corte ("ritenuto in fatto"); mentre, nella seconda parte della sentenza, ("considerato in diritto"), la Corte analizza con grande attenzione le deduzioni dell'Avvocatura e si esprime circa la fondatezza o meno delle stesse, motivando sempre in modo molto puntuale le ragioni per le quali queste debbano essere accolte o meno.

Nel 2020 a palazzo della Consulta sono state emanate 132 sentenze aventi ad oggetto una legge statale e su un totale di 132 giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in 108 processi; nel 2021 le sentenze emanate sono state 117 e i casi di intervento sono stati 108.

Sulla base di una visione complessiva delle sentenze analizzate, è evidente che, nella maggior parte dei casi, il Presidente interviene in difesa della legge impugnata, tanto che in dottrina si parla di intervento "a senso unico o a direzione obbligata"³⁸. Nella maggior parte dei casi, poi, oltre che sostenere l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, l'Avvocatura ne eccepisce anche l'inammissibilità, sotto vari profili: ad esempio, con riguardo al 2020, su 108 interventi solamente in 24 casi il Presidente del Consiglio non ha sollevato eccezioni di natura processuale, concludendo per la semplice infondatezza della questione.

È facilmente ipotizzabile che le eccezioni di natura processuale siano frutto di un'autonoma determinazione dell'Avvocatura dello Stato in quanto, per essere sollevate, necessitano della conoscenza dell'intero fascicolo del giudizio *a quo*. Probabilmente, una volta che all'Avvocatura viene chiesto di intervenire nel giudizio incidentale, essa non fa altro che assolvere al proprio ufficio di difensore, utilizzando ogni argomento utile per conseguire il risultato che le viene richiesto, ossia "salvare" la norma che la Presidenza del Consiglio ritiene legittima, e per questo solleva di *default* eccezioni processuali, che molto spesso non vengono accolte.

L'intervento assume, dunque, una sua schematicità: il Presidente del Consiglio chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata nel merito.

Tale schematicità viene interrotta in tre casi: quelli in cui il Presidente del Consiglio riconosce l'illegittimità costituzionale della norma, quelli di non intervento e quelli in cui viene proposta un'interpretazione adeguatrice.

Il Presidente del Consiglio è intervenuto a sostegno dell'illegittimità della norma solo in rare occasioni: nell'arco della vita dell'istituto si sono registrate in tutto sei ipotesi. L'atteggiamento comune della dottrina è stato, dunque, quello di ridimensionare la portata eccezionale di una tale scelta.

In tre casi l'intervento a sostegno dell'illegittimità della legge è stato dettato dall'esigenza di intervenire a difesa di una norma diversa da quella contestualmente impugnata, laddove la legittimità di quest'ultima apparisse *ictu oculi* insostenibile: per cui l'intervento a sostegno di una disposizione comportava l'ammissione dell'illegittimità dell'altra³⁹.

³⁷ Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto una legge regionale non costituiscono oggetto di interesse ai fini del presente studio. Quando viene promossa una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale, il soggetto legittimato a costituirsi in giudizio è il Presidente della Giunta regionale e non il Presidente del Consiglio dei ministri. Quello dell'esecutivo regionale è un intervento che da un punto di vista sistematico ha un rilievo minore e che non suscita i medesimi problemi relativi all'intervento dell'analogo organo statale.

³⁸ *Ex multis*: A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 160; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, op. cit., 149.

³⁹ [Ord. 289/1995](#); [sent. 305/1995](#); [sent. 1087/1988](#).

In un caso la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata nel corso di un procedimento penale che vedeva come imputato il gerarca nazista Erich Priebke per i fatti commessi nella strage delle fosse Ardeatine. Data la situazione, il Presidente del Consiglio, seppur davanti ad una disposizione che si poneva apertamente in contrasto con i nuovi principi del codice di procedura penale, ha ritenuto di intervenire a sostegno dell'illegittimità della norma, piuttosto che optare per un non intervento⁴⁰.

In un episodio l'Avvocatura dello Stato ha riconosciuto il vizio di legittimità della norma al fine di ridimensionare la portata della sentenza di illegittimità costituzionale⁴¹.

Infine, si registra un recente giudizio in cui l'Avvocatura dello Stato ha più volte modificato le sue difese fino a presentare, durante la pubblica udienza, delle conclusioni in cui, da un lato, ribadiva in via principale l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale e, dall'altro, aderiva in via subordinata alla richiesta di accoglimento della questione⁴².

La prassi di intervento a difesa della legge viene interrotta, oltre che nelle rare ipotesi in cui il Presidente del Consiglio interviene a sostegno della questione di legittimità, nei ben più frequenti casi in cui il Capo dell'Esecutivo decide di non intervenire.

La dottrina prevalente attribuisce al mancato intervento un significato preciso, ossia la ritenuta illegittimità costituzionale della norma; per cui, laddove la disposizione impugnata con l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* sia del tutto indifendibile, il Presidente del Consiglio dei ministri si astiene dall'intervenire.

In realtà, dietro al non intervento del Presidente del Consiglio dei ministri si cela una molteplicità di ragioni diverse, anche in contrasto tra loro: dalla ritenuta fondatezza della questione di legittimità, alla considerazione che la questione è talmente infondata, o l'ordinanza palesemente inammissibile, da non richiedere nemmeno la necessità di un intervento; a ciò possono aggiungersi ragioni di carattere politico o tecnico, il disinteresse verso la norma, ovvero l'interesse (in genere di natura erariale) nell'accoglimento della questione di costituzionalità.

Indagare il motivo che si cela dietro all'assenza del Presidente del Consiglio risulta piuttosto difficile e, certo, sono alti i rischi di travisarne il significato. Tuttavia, vi sono alcuni elementi "collaterali" che possono essere presi in considerazione al fine di valutare il motivo per il quale il Capo del Governo si è astenuto, quali: la decisione adottata dalla Corte costituzionale, il tenore dell'ordinanza di rimessione, la precedente giurisprudenza costituzionale, la tipologia di norma impugnata e il contesto istituzionale (come, ad esempio, la presenza di progetti di riforma della disciplina).

Dal 2017 al 2020 si è registrata una tendenziale crescita dei casi di non intervento, che si è interrotta con il 2021.

Nel 2020 i casi in cui il Presidente del Consiglio non è intervenuto sono stati 24 su 132 giudizi incidentali decisi dalla Corte, corrispondenti ad una percentuale di circa il 18%. Nel 2017 la percentuale di non intervento è stata del 7,7% e nel 2018 e 2019 dell'11%⁴³.

Nel 2021 i casi di non intervento sono stati 11 su 117 giudizi, ossia il 13%, ai quali si aggiunge un caso in cui l'Avvocatura dello Stato ha ritirato il suo intervento nel corso del giudizio⁴⁴.

Le motivazioni che più di frequente sembrano giustificare il mancato intervento del Presidente del Consiglio sono due⁴⁵.

La prima ragione è dettata dalla considerazione che la norma è affetta da illegittimità costituzionale: nel 2020, su 24 giudizi in cui il Presidente non è intervenuto, 10 si sono conclusi con una pronuncia di accoglimento; nel 2021, su 11 casi di non intervento solo 3 si sono conclusi con una

⁴⁰ [Sent. 60/1996](#).

⁴¹ [Sent. 223/1996](#).

⁴² [Sent. 187/2019](#).

⁴³ Nel 2017 il Presidente del Consiglio è intervenuto in 132 giudizi su 143, nel 2018 in 106 su 119, nel 2019 in 128 su 144. Dati riportati da R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale 2017-2019*, cit., 81, n. 47.

⁴⁴ [Ord. 47/2021](#).

⁴⁵ L'elenco delle ragioni della mancata costituzione a cui si fa riferimento ai fini del presente studio è quello di R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale*, cit., 156 ss.

pronuncia di illegittimità. Il dato numerico riportato appare molto significativo in quanto, se da un lato conferma il fatto che, certamente, l'assenza dell'Esecutivo nel giudizio incidentale è spesso dovuta alla ritenuta indifendibilità della legge, dall'altro smentisce quelle ricostruzioni che ritengono tale circostanza una costante e mette in luce i diversi e plurimi significati che si celano dietro al non intervento dell'Avvocatura.

L'illegittimità della norma è resa palese, in genere, dalla precedente giurisprudenza costituzionale⁴⁶ ovvero dalla circostanza che la norma collide con principi che la Corte ha più volte ribadito o meccanismi che ha più volte condannato (si pensi ai casi di automatismo sanzionatorio⁴⁷).

La seconda ragione è esattamente opposta alla prima e consiste nella certezza che la questione sarà risolta con una pronuncia di inammissibilità o infondatezza. Il Presidente del Consiglio può non intervenire: perché ritiene l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* manifestamente inammissibile in quanto affetta da vizi macroscopici;⁴⁸ perché ritiene la questione certamente infondata⁴⁹; qualora la disposizione sia già stata dichiarata illegittima da una pronuncia della Corte successiva all'ordinanza di rimessione⁵⁰. In questi casi è talmente evidente che la Corte emanerà una sentenza di inammissibilità o infondatezza che non si ritiene di dover disporre l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Anche qualora la norma impugnata sia stata abrogata da una norma successiva ma, per il carattere non retroattivo dell'abrogazione, trovi ancora applicazione nel giudizio *a quo*, il Presidente del Consiglio tende ad evitare l'intervento (indipendentemente dalla ritenuta fondatezza o meno della questione di legittimità), poiché l'eliminazione ha implicitamente evidenziato che la norma presenta dei difetti: di conseguenza, un intervento a sostegno non appare ragionevole, né utile, trattandosi di una norma ormai eliminata dall'ordinamento⁵¹.

Vi sono, poi, altre ragioni che si celano dietro all'assenza del Presidente del Consiglio nel giudizio incidentale: si pensi al caso in cui la norma sia di scarso rilievo⁵², e venga dunque a mancare un interesse ad intervenire a difesa della stessa, oppure al caso in cui la norma abbia una rilevanza esclusivamente processuale⁵³.

Talvolta la scelta in merito al non intervento può dipendere da un recente o imminente mutamento normativo e, dunque, dal fatto che la norma impugnata sia oggetto di una contestuale discussione parlamentare di riforma⁵⁴, o dall'avvenuta modifica della norma (o della materia nella quale essa si

⁴⁶ Sent. [14/2020](#), [18/2020](#), [19/2020](#), [118/2020](#), [99/2020](#), [133/2021](#).

⁴⁷ Sent. [24/2020](#).

⁴⁸ ord. [42/2020](#); ord. [242/2021](#).

⁴⁹ Sent. [26/2020](#) (il giudice *a quo* ha attribuito efficacia retroattiva ad una disposizione che non aveva tale efficacia).

⁵⁰ Ord. [92/2020](#); ord. [105/2020](#); ord. [184/2020](#); ord. [225/2020](#); ord. [47/2021](#) (in tal caso il Presidente del Consiglio ha ritirato il suo intervento in seguito alla pronuncia della Corte); ord. [93/2021](#); ord. [184/2021](#); ord. [206/2021](#).

⁵¹ Sent. [26/2020](#); sent. [119/2021](#).

⁵² Sent. [179/2020](#) (avente ad oggetto la legittimità degli artt. 24 e 25, t.u. casellario giudiziale, nella parte in cui «*non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186, cod. strada, che sia stato dichiarato estinto per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità*»); sent. [188/2020](#) (avente ad oggetto la legittimità di alcune disposizioni del R.G. 148/1931 in materia di disciplina del personale delle ferrovie).

⁵³ Sent. [34/2021](#) (avente ad oggetto l'art 593 c.p.p. «*nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare le sentenze di condanna solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato*»); sent. [192/2020](#) (avente ad oggetto l'art. 141, comma 4-bis, del d.lgs. 271/1989, «*nella parte in cui non prevede che l'imputato è rimesso in termini per proporre domanda di oblazione qualora nel corso del dibattimento, emerga la prospettiva concreta di una definizione giuridica del fatto diversa da quella contestata nell'originaria imputazione e per la quale l'oblazione non era ammissibile*»); sent. [89/2021](#) (avente ad oggetto del combinato disposto degli artt. 395, n. 4), del c.p.c. e 14, d.lgs. 150/2011 «*nella parte in cui non consente di assoggettare al rimedio impugnatorio della revocazione per errore di fatto risultante dagli atti o documenti di causa l'ordinanza collegiale che decide sulla domanda di liquidazione degli onorari del difensore*»).

⁵⁴ È, ipoteticamente, il caso della sent. [248/2020](#), relativa all'art. 590-bis c.p., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela di parte per le lesioni colpose stradali non aggravate, ove il Presidente del Consiglio non è intervenuto in quanto, come rilevato dalla stessa Corte (considerato in diritto, paragrafo 9.3) vi sono diverse iniziative di legge in Parlamento miranti a reintrodurre il regime di punibilità a querela delle lesioni stradali di cui all'art. 590-bis.

inserirsi) prima dell'instaurazione del giudizio⁵⁵. Bisogna peraltro evidenziare che si sono rilevati anche casi di intervento a difesa di norme che erano state oggetto di modifica in pendenza del giudizio incidentale⁵⁶.

Talvolta il Presidente non interviene in quanto l'accoglimento della questione di legittimità comporterebbe un vantaggio economico per lo Stato⁵⁷, oppure nel caso in cui la norma impugnata sia frutto di un indirizzo politico del passato o abbia un particolare rilievo politico/sociale⁵⁸, ovvero qualora si tratti di una norma che ha un riflesso che va al di là dell'ordinamento interno, in quanto volta a dare attuazione ad una disciplina internazionale⁵⁹.

Accanto ai casi di astensione, ad interrompere la prassi di intervento del Presidente del Consiglio vi sono quelle ipotesi in cui il Capo dell'esecutivo prospetta un'interpretazione adeguatrice della legge impugnata: l'Avvocatura riconosce che la censura mossa dall'ordinanza di rimessione ha un qualche fondamento, in quanto una delle norme che possono essere ricavate dalla disposizione è costituzionalmente illegittima; ritiene, tuttavia, che la disposizione possa essere interpretata in modo tale da renderla conforme ai principi costituzionali. La posizione del Presidente del Consiglio finisce per avallare, nella sostanza, la soluzione prospettata dal giudice *a quo*, ma senza incorrere in una dichiarazione di illegittimità della disposizione, poiché, tramite tale interpretazione, l'Avvocatura suggerisce alla Corte di emanare una sentenza interpretativa di rigetto.

Nel 2020 i casi in cui è stata proposta un'interpretazione adeguatrice sono stati 5⁶⁰ e nel 2021 sono stati 8⁶¹.

Si deve rilevare, tuttavia, che nella quasi totalità dei casi riportati la proposta di interpretazione conforme a Costituzione assume le fattezze di un'eccezione di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione conforme.

Secondo un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione è sufficiente che il giudice abbia sufficientemente argomentato circa la non praticabilità, dal suo punto di vista, di un'interpretazione conforme a Costituzione, prendendo in considerazione la lettera della disposizione e dando prova di conoscere l'eventuale interpretazione praticata dalla giurisprudenza dominante, in particolare di legittimità (il c.d. "diritto vivente"), che però non ritiene di far propria. Nel momento in cui il giudice argomenta con sufficienza i motivi per

⁵⁵Un'ipotesi di mancato intervento ricollegato alla recente modifica della norma impugnata potrebbe essere esemplificata dalla [sent. 250/2021](#): l'art. 20, comma 9, d.lgs. 75/2017, sulla stabilizzazione dei lavoratori precari nelle pubbliche amministrazioni, era stata modificato, da ultimo, dalla recente legge 113/2021, di conversione del d.l. 80/2021, concernente "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*". Nello specifico viene posticipato (dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022) il termine previsto dalla norma in esame entro il quale le pubbliche amministrazioni devono attuare le procedure delineate dalla norma per la stabilizzazione del personale precario. Un altro caso interessante potrebbe essere rappresentato dalla [sent. 113/2020](#), che aveva ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 7, ord. pen., nella parte in cui estende il termine di 24 ore previsto per il reclamo contro i permessi per necessità al reclamo avverso i permessi premio. La Corte costituzionale, in una precedente sentenza, aveva dichiarato la medesima questione inammissibile in ragione dell'assenza nell'ordinamento di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, tale da consentire di porre rimedio al *vulnus* riscontrato, e aveva auspicato l'intervento del legislatore. In effetti, la materia era stata oggetto, poco prima della pronuncia della sentenza in camera di consiglio (27 maggio 2020) di una riforma, che però non aveva modificato la disposizione in questione ma un diverso comma dell'art. 30-bis, nello specifico il comma 1 (D.L. 30 aprile 2020, n. 28, convertito nella l. 25 giugno 2020 n. 70).

⁵⁶ [Ord. 60/2021](#); [sent. 190/2021](#).

⁵⁷ Si può ipotizzare sia il caso della [sent. 47/2020](#) riguardante la questione di legittimità dell'art. 112, T.U. in materia di spese di giustizia (d.p.r. 115/2002), che disciplina i casi di revoca del decreto di ammissione al gratuito patrocinio.

⁵⁸ Interessante appare, in tal senso, il mancato intervento del Presidente del Consiglio che emerge dalle due sentenze ([sent. 150/2020](#) e [sent. 254/2020](#)) aventi ad oggetto rispettivamente l'art. 4, d.lgs. 23/2015 e l'art. 1, comma 7, l. 183/2014 e gli artt. 1,3 e 10 del d.lgs. 23/2015. I provvedimenti impugnati, infatti, fanno parte dell'importante riforma del lavoro generalmente denominata "Jobs Act".

⁵⁹ Interessante notare che, nel 2020, in tre diverse occasioni ([sent. 121/2020](#), [ord. 203/2020](#), [sent. 249/2020](#)) sono state impugnate alcune norme della legge Pinto, l. 98/2001, e in tutti e tre i giudizi il Capo del Governo non è intervenuto.

⁶⁰ [Sent. 11/2020](#); [32/2020](#); [sent. 123/2020](#); [sent. 158/2020](#); [sent. 253/2020](#).

⁶¹ [Sent. 14/2021](#); [sent. 17/2021](#); [sent. 39/2021](#); [sent. 61/2021](#); [sent. 87/2021](#); [sent. 146/2021](#); [sent. 190/2021](#); [sent. 204/2021](#).

i quali non può praticare un'interpretazione della disposizione costituzionalmente orientata, la possibilità di un'interpretazione alternativa, che potrebbe rendere la legge conforme a Costituzione e che il giudice *a quo* non ha ritenuto di far propria, «*attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità*» (da ultimo, [sent.11/2020](#) e [158/2020](#)). Per cui, l'eccezione di inammissibilità è volta a censurare una carenza argomentativa dell'ordinanza di rimessione tale da precludere l'analisi della questione nel merito e ottenere una sentenza di inammissibilità. Al contrario, con la proposta di un'interpretazione adeguatrice non si ritiene la questione inammissibile, ma si entra nel merito di essa, avanzando un'interpretazione idonea a rendere la norma conforme a Costituzione ed evitarne la caducazione.

Nella quasi totalità dei casi riportati, l'Avvocatura dello Stato, nel sollevare un'eccezione di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione conforme non si è limitata a rilevare una carenza argomentativa dell'ordinanza di rimessione in tal senso, ma – come rilevato più volte dalla stessa Corte – ha proposto essa stessa un'interpretazione che potesse risultare in linea con i parametri costituzionali, entrando, dunque, nel merito della questione. Si tratta di casi in cui l'eccezione di inammissibilità nasconde, in realtà, un'interpretazione adeguatrice proposta dall'Avvocatura.

Con la proposta di un'interpretazione adeguatrice l'Avvocatura dello Stato si inserisce nel circuito interpretativo della disposizione, proponendo una lettura alternativa a quella fornita dal giudice *a quo*.

La proposta interpretativa dell'Avvocatura, a ben vedere, costituisce un apporto qualificato all'interlocuzione che intercorre tra il giudice rimettente e la Corte in quanto, per il suo tramite, l'organo esecutivo può chiarire il significato di una disposizione che (alla luce dello spostamento del baricentro della produzione legislativa) con molta probabilità ha esso stesso prodotto o che, comunque, è originata da una sua iniziativa legislativa.

Così come il legislatore può utilizzare le leggi di interpretazione autentica per risolvere eventuali dubbi ermeneutici vertenti su una disposizione, allo stesso modo, l'esecutivo può addurre la propria interpretazione nel contesto del giudizio incidentale, con la fondamentale differenza che quest'ultimo non può che limitare la propria ingerenza nel circuito interpretativo ad una mera prospettazione interpretativa che potrà essere accolta in una sentenza interpretativa di rigetto emanata dalla Corte costituzionale.

6. Cenni conclusivi

Non si può che prendere atto della difficoltà di elaborare una ricostruzione dell'intervento del Presidente del Consiglio che appaia coerente con se stessa e che sia in grado di razionalizzare i diversi aspetti dell'istituto: ci sarà sempre qualche elemento della disciplina che non si incastierà perfettamente con gli altri; qualche episodio o comportamento tenuto in giudizio dal Capo del Governo che costringerà a rimettere in discussione la teoria che si pensava più idonea a spiegare la *ratio* del suo intervento.

Forse, piuttosto che insistere nella ricerca di una quadratura del cerchio, appare preferibile analizzare la realtà dell'intervento (o, almeno, ciò è dato conoscere) così come appare: si tratta di un istituto ibrido, controverso, ricco di sfaccettature e incoerenze. Tali ambiguità, fonte per la scienza giuridica di lunghe riflessioni, vengono probabilmente sfruttate dagli addetti ai lavori della Presidenza del Consiglio per dissimulare l'assoluta discrezionalità che caratterizza le decisioni riguardanti l'*an* e il *quomodo* dell'intervento.

Si possono comunque muovere alcune considerazioni, emergenti, in particolare, dall'analisi casistica della giurisprudenza costituzionale.

La prassi di intervento nel giudizio incidentale, al pari di qualsiasi istituto giuridico che vive nella realtà, ha avuto una sua evoluzione: la costante difesa della legittimità costituzionale delle norme appare, rispetto al passato, sempre più alternata ad un aumento delle decisioni di non intervento e ad una maggiore apertura del Presidente del Consiglio alla prospettazione di interpretazioni adeguatrici. Se il ruolo di *defensor legis* poteva, magari, essere più calzante nei primi decenni di funzionamento

della Corte, specie davanti all'ostinata difesa delle leggi fasciste da parte del Presidente del Consiglio, oggi, davanti alla diversificazione della dinamica di intervento, dietro alla quale è possibile scorgere una molteplicità di interessi che lo determinano, tale ricostruzione appare riduttiva.

La decisione di intervento è, dunque, sintesi di scelte di natura diversificata, che possono apparire meramente tecniche o tendenzialmente politiche a seconda della rilevanza sociale o politica della questione di legittimità, ma che provengono, in ogni caso, da un organo, la presidenza del Consiglio, che rimane, prima di tutto, un organo politico.

La prassi di intervento analizzata consente, altresì, di scorgere una maggiore apertura dell'istituto ai valori costituzionali: la difesa della legge da parte del Presidente del Consiglio appare meno aprioristica e più ponderata (come auspicato da notissima dottrina⁶²); l'aumento dei casi di non intervento e dei casi in cui viene prospettata un'interpretazione adeguatrice ne è la dimostrazione più eloquente.

Certamente, si è ben lontani da una radicale metamorfosi, ma si può registrare, comunque, una novità che, se confrontata con il passato, merita attenzione e prefigura un'evoluzione dell'istituto nel senso di una prassi sempre più eterogenea e sempre meno legata alla costante richiesta di rigetto della questione.

Si aggiunge, ad ulteriore riprova della complessità dell'istituto, che il comportamento del Presidente del Consiglio non appare sempre coerente con quello che è l'indirizzo politico del Governo: ciò è confermato, del resto, dalla casistica assunta ad oggetto di studio da parte di quella dottrina che, più di ogni altra, si è occupata del fenomeno in esame⁶³.

Appare opportuno prendere atto del fatto che tali incongruenze siano frutto dell'assoluta mancanza di coinvolgimento del Consiglio dei ministri nella dinamica di intervento nel giudizio incidentale, a dispetto della previsione di cui alla l. 23 agosto 1988, n. 400 (art. 5, comma 1, lett. f)), che, ad oggi, rimane lettera morta. In ultima analisi, l'intervento in giudizio risulta gestito, in assoluta autonomia, dagli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Volgendo, infine, lo sguardo al futuro, non si può che auspicare la conoscibilità del carteggio generato dall'istruttoria che precede e prepara l'intervento del Presidente del Consiglio e della determinazione di intervento inviata all'Avvocatura dello Stato. Solo l'accesso a tali atti consentirebbe, infatti, di comprendere appieno l'atteggiamento assunto dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della questione di legittimità costituzionale e di come questo vari a seconda del rilievo politico o etico della norma soggetta a controllo costituzionale, da un lato, e della sua paternità politica, dall'altro.

⁶² M.S. GIANNINI, *Per una maggior ponderazione*, cit., I, 63 ss.

⁶³ R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., 135 ss.