



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

ROBERTO PINARDI - SIMONE SCAGLIARINI

**LA DURATA DEL PROCESSO DELLA CORTE NEI CONFLITTI TRA
POTERI DELLO STATO: SPUNTI E RIFLESSIONI
A PARTIRE DA UNA RICERCA EMPIRICA**

26 LUGLIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Roberto Pinardi - Simone Scagliarini
**La durata del processo della Corte nei conflitti tra poteri dello Stato:
 spunti e riflessioni a partire da una ricerca empirica* ****

ABSTRACT: *The aim of this paper is to analyze the length's trend of the processes handled by the Constitutional Court, in the period among 1956 and 2019, addressing the focus on the conflicts between the different powers of the State. In this sense, the framework highlights that the Consulta has a wide discretion in time management, situation that, in abstract, could be considered as a defensive tool used to protect its legitimation in the overall system while, actually, represents a matter which overexposes the Constitutional Court to political issues (referring, in particular, to the cases in which the judges exploit the rules with self-assurance). This condition, that currently is largely in-use, is quite far from the model designed by the Constitution and generates risks that require a cautious evaluation. .*

SOMMARIO: 1. Premessa: tempo e giustizia costituzionale. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3. I tempi di decisione della Corte: il metodo di ricerca utilizzato. – 4. I casi di maggiore durata del processo costituzionale. – 5. Le decisioni “lampo”. – 6. Riflessioni conclusive, allargando lo sguardo.

1. Premessa: tempo e giustizia costituzionale

La relazione tra tempo (nella sua accezione di strumento che scandisce i ritmi delle azioni umane) ed diritto (quale regola prescrittiva che conforma tale agire) è tema che da sempre attira l'attenzione di studiosi di vari settori (soprattutto: filosofico, sociologico e giuridico)¹.

Più in particolare, come ci è capitato di porre in evidenza in una precedente occasione², nello specifico campo del sapere giuridico che viene comunemente definito “giustizia costituzionale”, l'analisi del rapporto in parola ha dato luogo, accanto ad un filone principale di scritti dedicati all'indagine delle problematiche relative agli effetti temporali delle dichiarazioni d'incostituzionalità, ad alcuni contributi che si sono invece appuntati sui tempi di decisione della Corte costituzionale quale elemento interno al proprio giudizio³. Trattando, in tal modo, di una questione di non secondario rilievo costituzionale se è vero, da un lato, che tale tematica interseca problematiche di più ampio

* Contributo sottoposto a referaggio.

** Il presente lavoro è frutto di una ricerca empirica e di una riflessione comune agli Autori. Roberto Pinardi ha curato la stesura dei paragrafi 1, 2, 3 e 4; Simone Scagliarini la stesura dei paragrafi 5 e 6. Gli Autori ringraziano il Prof. Carlo Alberto Magni per il prezioso contributo fornito nell'analisi statistica dei dati

¹ Per un ampio affresco sul tema cfr. M. A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Dir. e soc.* 2014, spec. 508-513 ed Autori *ivi* richiamati. Per quel che concerne, più specificamente, la declinazione di tale tematica nel diritto costituzionale, si vedano le importanti riflessioni contenute nel pionieristico saggio di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano 1978, 783 ss.

² Il riferimento è a R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *I tempi del processo costituzionale nei conflitti tra Stato e Regioni: una ricerca empirica*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2016, 675-676.

³ Cfr. infatti, al riguardo – e senza pretesa di esaustività – S. SCAGLIARINI, *Il tempo della Corte. L'uso del fattore temporale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tra effettività e seguito della decisione*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, 197 ss.; ID., *La ragionevole lunghezza del processo costituzionale*, in E. BINDI - M. PERINI - A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale. Atti del convegno annuale svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007*, Giappichelli, Torino 2008, 469 ss.; ID., *Tempo del processo ed impatto delle decisioni della Consulta*, in M. D'AMICO - F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 559 ss.; R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano 2007, 76 ss. ed Autori *ivi* richiamati; cui *adde* F. RAIA, *La gestione dei tempi dei processi costituzionali*, in G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO - E. MALFATTI - S. PANIZZA - P. PASSAGLIA - A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, Torino 2010, 87 ss.; e R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *I tempi*, cit., 675 ss.

respiro⁴, che vanno dall'annoso dibattito sulla natura del processo costituzionale – e quindi sul grado di “prescrittività” della sua disciplina⁵ – alla stessa collocazione della Corte nella forma di governo (nonché, più in profondità, nella forma di stato); e dall'altro, sotto un angolo visuale più ristretto, che il tempo di una pronuncia costituzionale è in grado di incidere, in quanto tale, sia sul tenore dispositivo della stessa⁶ sia sul seguito che il *dictum* dell'organo garante della supremazia della Costituzione potrà ottenere in sede di concreta applicazione⁷.

Va detto, inoltre, che studi di quest'ultimo genere hanno riguardato, sinora, in maniera (quasi)⁸ esclusiva, il giudizio sulle leggi. Questo fenomeno trova una sua logica spiegazione in rapporto alla competenza penale della Corte costituzionale e al giudizio che alla stessa è affidato in merito all'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo. Giacché argomenti di non piccolo spessore sconsigliano, in effetti (se non impediscono del tutto) di intraprendere ricerche sui tempi di decisione dell'organo di giustizia costituzionale in quei settori: ci riferiamo, a tacer d'altro, nel primo caso alla presenza di un unico precedente – e non relativo, peraltro, ai giudizi su reati presidenziali – su cui basare le proprie riflessioni e nel secondo al fatto che il sindacato sulle richieste di ablazione popolare è solo una delle fasi in cui si articola l'*iter* referendario e come tale va quindi completato nel rispetto dei termini perentori che sono scanditi dall'art. 33 della l. n. 352 del 1970.

Altrettanto non può dirsi, tuttavia, in relazione al giudizio che la Corte effettua sui conflitti. Perché è vero, in senso contrario – e come avremo modo di vedere meglio tra un attimo a proposito dei conflitti interorganici⁹ – che, come nell'ipotesi del controllo sulle leggi, anche in questo caso la durata del processo costituzionale viene sostanzialmente demandata alla (piena) discrezionalità dei giudici della Consulta.

Ci siamo già occupati, in passato¹⁰, sotto il medesimo profilo, dei giudizi su conflitti tra Stato e Regioni o tra Regioni. Qui intendiamo, invece – sempre sulla base di una loro esaustiva ricognizione empirica – trattare dei tempi di decisione della Corte costituzionale nel caso di conflitti tra poteri dello Stato.

Prima di illustrare i risultati ottenuti dall'indagine che abbiamo condotto è necessario, peraltro:

- a) ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento relativo ai termini previsti per lo svolgimento dei giudizi in questione;
- b) esplicitare la metodologia utilizzata per la raccolta dei dati dalla cui analisi procederanno le nostre riflessioni.

2. Il quadro normativo di riferimento

⁴ Che non potranno, peraltro, essere oggetto di approfondimento in questa sede per evidenti ragioni di economia dello scritto.

⁵ In tema cfr., volendo, R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.* 2019, spec. 1918 ss. e la letteratura *ivi* richiamata.

⁶ E quindi, indirettamente – se volgiamo lo sguardo allo specifico settore della giustizia costituzionale che è oggetto del presente scritto – per un verso, sul disegno “vivente” del rapporto tra poteri dello Stato, in una situazione, tra l'altro, in cui non pochi poteri (intesi in senso classico) non sono precisamente strutturati dalla Carta costituzionale; nonché, per l'altro, sui diritti dei singoli di volta in volta coinvolti: si pensi, per fare solo un esempio, ai diritti della parte privata di un processo entro il quale il giudice ha sollevato conflitto tra poteri dello Stato impugnando una delibera di insindacabilità parlamentare *ex art.* 68, comma 1, Cost. Pone di recente e giustamente l'accento su quest'ultima (spesso trascurata) prospettiva da cui è possibile guardare ai conflitti interorganici A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in Federalismi.it, 28 dicembre 2016, 4.

⁷ Non a caso, pertanto, si è autorevolmente affermato che «il tempo delle pronunce è una delle componenti più rilevanti delle funzioni proprie della giustizia costituzionale» (così, infatti, E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Il Mulino, Bologna 1996, 39).

⁸ A prescindere, cioè – a quanto consta – dallo scritto citato a nota 2.

⁹ V. infatti quanto rilevato nel corso del paragrafo successivo.

¹⁰ In R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *I tempi*, cit., 675 ss.

Quanto al primo dei temi indicati, una volta ricordato che non esiste un termine per proporre il ricorso¹¹ introduttivo di un conflitto tra poteri dello Stato¹², va fatta, innanzitutto, mente locale sulla particolare scansione bifasica che contraddistingue il giudizio in materia¹³.

(A) Com'è noto, infatti, in un primo momento compete alla Corte valutare, in camera di consiglio – e dunque *inaudita altera parte* – esclusivamente l'ammissibilità del ricorso introduttivo. Allo scopo di verificare, più precisamente, se «esiste», o meno, «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza» *ex art. 37, comma 4, della l. n. 87 del 1953*. Ossia se il conflitto è insorto «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, comma 1, l. cit.).

Per la convocazione di questa prima riunione del Collegio non è previsto alcun termine. L'art. 24 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (d'ora in poi: N.I.) si limita, infatti, a prevedere, al secondo comma, che: «Il Presidente, avvenuto il deposito [del ricorso], convoca la Corte in camera di consiglio»¹⁴.

Qualora, poi, si fatta verifica – che avviene in sede meramente deliberativa¹⁵ – dia esito positivo, la Consulta, in forza dell'art. 37, comma 4, l. cit., «dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati». In successione, pertanto:

¹¹ O l'ordinanza, visto che: «l'adozione, da parte di un organo giurisdizionale che solleva un conflitto fra poteri dello Stato, della forma dell'ordinanza anziché del ricorso per l'atto introduttivo del giudizio [...] non comporta, di per sé sola, l'irricevibilità del conflitto (v., fra le altre, [ordinanze n. 61 del 2000](#) e [n. 23 del 2003](#))»: così [ord. n. 129 del 2005](#), cui *adde*, successivamente ed in senso analogo, l'[ord. n. 296 del 2013](#).

¹² La giurisprudenza della Corte, sul punto, è costante: v. ad esempio, di recente, l'[ord. n. 137 del 2015](#) e le pronunce *ivi* richiamate. L'unico limite, quindi, all'inesauribile proponibilità dell'atto introduttivo di un conflitto interorganico è rappresentato dalla persistenza dell'interesse a ricorrere che la Corte valuta, nella prassi, con ampi margini di discrezionalità (in tema cfr., ad esempio, R. TARCHI, *L'atto introduttivo nei conflitti*, AA.VV., *Il processo costituzionale: l'iniziativa*, in *Foro it.* 1997, V, 213). In dottrina, peraltro, si è parlato, al riguardo, di una «pericolosa lacuna» cui la Corte potrebbe porre rimedio «aggiornando ancora le sue Norme Integrative» (così A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019, 339).

¹³ Sulla *ratio* di tale scansione cfr. ad esempio, nella manualistica, E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2013, 259. Esprime dubbi sulla reale necessità di questa duplicazione delle fasi processuali P. COSTANZO, voce *Conflitti costituzionali*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, I, Giuffrè, Milano 2006, 1276. Discute, di recente ed ampiamente, sulla possibilità di qualificare la fase di delibazione dell'ammissibilità del ricorso come giudizio vero e proprio M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Editoriale scientifica, Napoli 2019, spec. 54 ss.

¹⁴ Per l'affermazione – che, come vedremo, è ampiamente suffragata dall'analisi condotta nelle pagine successive – secondo cui «la prassi giurisprudenziale [...] mostra chiaramente come il giudice costituzionale preferisca “modulare” caso per caso i tempi di fissazione della camera di consiglio [...], piuttosto che provvedere senz'altro alla convocazione con la massima tempestività, come “auspicato” dalla dottrina» v. già M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino 2000, 349; con esplicito richiamo a S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino 1989, 385. Sul punto, v. ora anche M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 118 ss., il quale, richiamando l'esempio dell'[ordinanza n. 404 del 2005](#) in tema di segreto di Stato sull'area di “Villa La Certosa”, depositata dopo un lasso di nove mesi dal ricorso dal quale è derivata (almeno secondo la Consulta) la cessazione della materia del contendere, parla di una «“gestione oculata” dei tempi del processo sin dalla fase della sua attivazione, vale a dire nella determinazione dell'intervallo tra deposito del ricorso e fissazione della camera di consiglio per la pronuncia sulla ammissibilità». Infatti, nel caso di specie, un ricorso depositato il 15 gennaio del 2005 veniva discusso nella camera di consiglio del 25 maggio successivo e la decisione vera e propria della Corte data 24 ottobre del medesimo anno (con deposito in cancelleria il giorno seguente).

¹⁵ Tanto che il riscontro positivo dell'esistenza della materia di un conflitto non esclude che, nella fase successiva del giudizio, il ricorso, anche grazie ai nuovi elementi posti in luce dalle parti, venga dichiarato inammissibile (ciò che avvenuto, per fare solo qualche esempio, con la [sent. n. 30 del 2002](#) rispetto all'[ordinanza di ammissibilità n. 62 del 2000](#); e con la [sent. n. 139 del 2007](#), successiva all'[ord. n. 209 del 2003](#)).

a) il ricorrente deve notificare alla o alle controparti il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità entro il termine (perentorio)¹⁶ di 60 giorni dalla comunicazione della stessa¹⁷;

b) entro il termine di 30 giorni¹⁸ dall'ultima notifica il ricorrente deve provvedere a depositare il «ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite» presso la cancelleria della Corte costituzionale (art. 24, comma 3, N.I.);

c) «Entro il termine perentorio di venti giorni» dal deposito del ricorso le parti (che intendano farlo) si costituiscono in giudizio (art. 24, comma 4, N.I.).

(B) Per la fase successiva, strutturalmente collegata alla prima, va tenuto presente che l'art. 37, comma 5, della l. n. 87 del 1953 prevede l'applicazione, nei conflitti interorganici, degli artt. 23, 25 e 26 della stessa legge. Conformando, in tal modo – «pedissequamente», è stato osservato¹⁹ – il processo che si svolge davanti alla Corte al giudizio sulle leggi in via incidentale.

Anche in questo caso, pertanto, spirato il termine che è previsto per la costituzione in giudizio, spetta al Presidente del Collegio, ai sensi dell'art. 7 comma 1, delle N.I., procedere alla nomina del giudice relatore – per la quale, peraltro, non è previsto alcun limite temporale²⁰ – e convocare «entro i successivi venti giorni la Corte per la discussione» (come dispone l'art. 26, comma 1, l. cit.). Il che non significa, più precisamente, che la Corte deve riunirsi entro i venti giorni seguenti, ma che entro il termine da ultimo indicato è compito del Presidente emanare il decreto che fissa il giorno dell'udienza pubblica, la quale, tuttavia, potrà svolgersi anche ben al di là della scadenza di quel termine²¹. Solo così, tra l'altro, si riesce a dare un senso a quanto dispone l'art. 8, comma 2, N.I., laddove si prescrive che: «Almeno trenta giorni prima della data fissata per l'udienza, il decreto del Presidente è comunicato in copia, a cura del cancelliere, alle parti costituite».

Nessun termine, infine, è previsto per l'intervallo di tempo che intercorre tra la prima camera di consiglio in cui la Corte delibera il dispositivo della sua pronuncia e la seconda camera di consiglio in cui viene approvata, invece, la sentenza nel suo complesso²² (ciò che costituisce, in senso proprio, la decisione sul conflitto). E da cui decorrono i venti giorni per il deposito della sentenza in cancelleria, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 26 della l. n. 87 del 1953.

Insomma: se consideriamo, nel loro complesso, i margini di discrezionalità poc'anzi evidenziati ed a questi sommiamo il fatto che i termini per l'attività della Corte, laddove previsti – e contrariamente a quanto avviene per il ricorrente – sono pacificamente ritenuti ordinatori²³, ce n'è abbastanza per concludere, anche a proposito dello specifico processo che è oggetto delle presenti

¹⁶ Cfr. *ex multis*, in tal senso, l'[ord. n. 304 del 2006](#).

¹⁷ Si osservi, per inciso, che l'art. 37, comma 4, della l. n. 87 del 1953, nello stabilire che la Corte «dispone la notifica» del ricorso, non prevede, in realtà, il termine entro il quale tale notifica deve avvenire. Esso può, tuttavia, ricavarsi (secondo quanto affermato dalla stessa Consulta nell'ordinanza citata alla nota precedente), dal Regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale di cui al r.d. n. 1054 del 1924, applicabile, come noto, ai giudizi costituzionali alla luce del rinvio (pacificamente ritenuto mobile) di cui all'art. 22 della l. n. 87 del 1953. Tale atto normativo è stato oggi abrogato dal d.lgs. n. 104 del 2010, che, riproducendo in ogni caso quanto già previsto dall'atto normativo previgente, dispone nel senso indicato nel testo. Sul punto si avrà modo di ritornare *infra*, nel par. 5, punto (A³).

¹⁸ Anch'esso perentorio: cfr., a tal proposito, le numerose pronunce richiamate da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 338, i quali parlano, tuttavia, al riguardo, di «rigore forse degno di miglior causa». Per una eccezione a tale regime, relativa ad un conflitto in materia referendaria, v. l'[ord. n. 172 del 2009](#).

¹⁹ Da E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia*, cit., 203. V. inoltre il rinvio operato dall'art. 24, comma 4, N.I., in materia di conflitti tra poteri, agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17 dello stesso atto normativo.

²⁰ Si veda, sul punto, l'attenta ricostruzione operata da F. RAIA, *La gestione*, cit., 93 ss.

²¹ Cfr. del resto, a tal proposito, l'art. 8, comma 1, N.I., il quale si limita a stabilire che: «Il Presidente fissa con decreto il giorno dell'udienza e convoca la Corte».

²² Cfr., in tema, le riflessioni sviluppate da E. ROSSI, *Relatore, redattore e collegio nel processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 1996, 349-350.

²³ V. ad esempio, in tal senso, G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2012, 144 e 318; ed A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 67.

annotazioni, che la Corte costituzionale è «padrona assoluta dei tempi del proprio giudizio»²⁴. In sintonia, del resto, con il carattere che riveste, nel nostro ordinamento, il conflitto tra poteri, la cui natura residuale²⁵ mal si concilia con rigidi formalismi di natura processuale. E come conferma, d'altra parte – e più in generale – l'unica disposizione costituzionale vigente in materia, ossia l'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1953, ai sensi della quale, infatti, il Presidente della Consulta può sempre decidere, con provvedimento motivato, di «ridurre fino alla metà i termini dei procedimenti» qualora «lo ritenga necessario».

3. I tempi di decisione della Corte: il metodo di ricerca utilizzato

L'indagine condotta ha riguardato tutte le pronunce che la Corte ha adottato, in materia di conflitti tra poteri dello Stato, nei suoi primi sessantacinque anni di attività (e cioè dal 1956 fino a tutto il 2019).

Si tratta, complessivamente, di 724 decisioni²⁶, suddivise in 437 pronunce relative alla fase dell'ammissibilità dei ricorsi esaminati (dall'[ord. n. 91 del 1965](#) fino all'[ord. n. 275 del 2019](#)) e 287 decisioni concernenti il merito del conflitto *sub iudice* (dalla [sent. n. 231 del 1975](#) all'[ord. n. 127 del 2019](#)). Dal che si deduce che i ricorsi giudicati ammissibili in sede di prima e sommaria delibazione rappresentano, complessivamente, circa i due terzi (65,7%) dei casi scrutinati.

In relazione a ciascuna di queste 724 decisioni abbiamo ricavato, oltre ad altre informazioni che verranno talvolta utilizzate nel prosieguo della trattazione²⁷, la data di deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte costituzionale²⁸ e la data di deposito, presso la medesima cancelleria, della sentenza o dell'ordinanza con cui il ricorso è stato deciso. Da un lato, infatti – da un punto di vista formale – è solo col primo dei depositi in parola che può dirsi instaurata una delle due fasi del giudizio sul conflitto, così come è solamente a seguito del secondo che la fase esaminata può dirsi conclusa. Sostanzialmente, poi, è solo all'interno dell'intervallo di tempo che intercorre tra i due depositi in oggetto che la Corte ha modo di gestire l'andamento del suo processo, utilizzando, a tale scopo, quei margini di “flessibilità” di cui si diceva nel paragrafo precedente.

Calcolata, quindi, in questo modo, la durata del processo costituzionale in relazione a ciascuna delle decisioni assunte nelle due fasi del giudizio nel periodo 1956-2019, ci siamo soffermati ad analizzare quelle pronunce che presentavano tempistiche “anomale” in quanto comprese nei valori estremi della distribuzione. Più precisamente la nostra attenzione si è focalizzata sulle decisioni appartenenti ai dieci percentili più alti e più bassi della suddivisione così ottenuta e questo sia per quel che concerne ciascuna delle due fasi in cui si articola il giudizio della Corte sia in relazione a tale giudizio nel suo complesso.

²⁴ Per riprendere un'affermazione, formulata a proposito del controllo di costituzionalità sulle leggi, da T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano 1997, 214.

²⁵ Per una compiuta esposizione di questa teoria cfr., per tutti, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, il quale afferma, per l'appunto, che «il tenore eccezionalmente basso della formalità del processo [...] non è che il risvolto necessario della natura residuale dello strumento» (*ivi*, 155). Torneremo, sul punto, in sede di considerazioni conclusive.

²⁶ Va precisato che il dato in oggetto riguarda non tanto il numero di sentenze od ordinanze che sono state adottate, complessivamente, nel periodo di cui si discute, quanto piuttosto il numero (senz'altro maggiore) dei ricorsi effettivamente decisi dalla Corte costituzionale. Giacché la stessa, com'è noto, talvolta riunisce, tra loro (e dunque decide con un'unica pronuncia) più ricorsi insieme, laddove gli stessi presentino profili analoghi.

²⁷ Come la data della camera di consiglio e di adozione dell'ordinanza di ammissibilità o inammissibilità nella fase delibatoria del giudizio su conflitto; o la data dell'udienza pubblica e di adozione delle pronunce assunte nella fase successiva di merito.

²⁸ Ovviamente, mentre il momento iniziale della prima fase (e del giudizio nel suo complesso) coincide col deposito, presso la Corte, del ricorso introduttivo del conflitto, la seconda fase, invece, inizia col diverso deposito, a cura della parte interessata, del «ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite», ai sensi del già richiamato art. 24, comma 3, N.I.

Abbiamo dunque dedicato un'analisi più approfondita al campione così ottenuto allo scopo di verificare se la durata – particolarmente breve o viceversa dilatata – dei processi che si erano conclusi con quelle decisioni potesse essere messa in relazione con la presenza di caratteristiche “costanti” che connotavano, in maniera peculiare, i “casi” di volta in volta sottoposti all'attenzione della Corte oppure se siffatta durata risultasse indipendente dall'esistenza di fattori del genere.

4. I casi di maggiore durata del processo costituzionale

Venendo dapprima alle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha optato per tempi di gestazione della propria pronuncia particolarmente lunghi, va preliminarmente posto in rilievo come il campione preso in esame, sulla base del criterio di ricerca appena illustrato, si componga di 44 ordinanze adottate in sede di delibazione preliminare dell'ammissibilità del conflitto²⁹, 29 sentenze (o ordinanze)³⁰ adottate al termine della fase a cognizione piena del giudizio³¹ e 29 sequenze complessive³² (formate, cioè, da un'ordinanza di ammissibilità più una pronuncia successiva) relative a casi in cui la Consulta è giunta alla seconda fase del suo giudizio.

Di seguito, i risultati più significativi cui l'analisi di tali decisioni ha condotto.

(A) Innanzitutto occorre rilevare, circa l'oggetto su cui la Corte si è trovata a giudicare, che nella quasi totalità delle pronunce esaminate l'atto impugnato di fronte all'organo di giustizia costituzionale era una delibera di insindacabilità dell'opinione espressa da un parlamentare. Ciò si è verificato, infatti, in 32 dei 44 casi che sono stati analizzati in rapporto alla prima fase del giudizio (72,7%) – con un risultato, tuttavia, che raggiunge il 94,1% se consideriamo esclusivamente il periodo successivo al 2001 (32 decisioni su 34) – in 25 delle 29 pronunce relative alla seconda fase del processo costituzionale (86,2%); in 26 delle 29 sequenze concernenti la durata del giudizio nel suo complesso (89,7%).

(B) Quanto evidenziato nel punto precedente spiega, in buona parte, un'altra “costante” emersa nel corso dell'indagine, visto che tutte le decisioni analizzate – tranne l'eccezione di cui diremo tra

²⁹ Si tratta, più precisamente, delle [ordinanze nn. 39 del 1968; 101 del 1970; 84 del 1978; 16 e 123 del 1979; 98 e 132 del 1981; 38, 44 e 45 del 1986; 159, 414 e 534 del 2002; 3, 4, 23, 31, 154, 156, 157, 188, 189, 209, 224, 254, 277, 280 e 358 del 2003; 40, 217, 218, 225, 269, 270, 295, 303, 304, 311, 312, 341, 384, 397 e 435 del 2004; 84 del 2008](#).

³⁰ Le seconde utilizzate per l'adozione di decisioni di carattere processuale anche se è vero che, in casi del genere, la Corte utilizza, talvolta, anche sentenze (cfr. ad esempio la [sent. n. 449 del 1997](#), di improcedibilità; e le [sentt. nn. 38, 79 e 267 del 2005; 336 del 2006; 139 e 236 del 2007; 307 del 2008](#), di inammissibilità). Incidentalmente notiamo che analoga discontinuità (che sembra riguardare, peraltro – più in generale – tutta la giurisprudenza della Corte in materia di conflitti interorganici: cfr. già, in tal senso – ed a titolo meramente esemplificativo – E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2005-2007), Giappichelli, Torino 2008, 380 e 394), affligge anche la formula dispositiva a cui la Corte fa ricorso in tali decisioni: come è dimostrato, ad esempio, dal fatto che il medesimo vizio (tardività della notificazione del ricorso) è stato talvolta censurato mediante l'adozione di una pronuncia di manifesta inammissibilità (così, infatti, l'[ord. n. 386 del 1985](#)), talaltra tramite l'adozione di un'ordinanza (ma a volte anche di una sentenza: v. la n. [88 del 2005](#)) di improcedibilità (cfr., in tal senso, l'[ord. n. 304 del 2006](#)). Il tutto a conferma di un fenomeno più generale – che interessa, cioè, anche altre funzioni esercitate dalla Corte costituzionale (sul punto cfr., volendo, R. PINARDI, *La Corte*, cit., 1912 e 1916; e quanto evidenziato, *infra*, a nota 56) – e che si sostanzia in un utilizzo estremamente disinvolto delle forme mediante le quali la Corte veicola le proprie decisioni.

³¹ Ovvero le [ordd. nn. 386 del 1985; 243 e 304 del 2006](#); e le [sentt. nn. 509 del 2002; 219 e 379 del 2003; 246, 298, 347 e 348 del 2004; 28, 38, 79, 88, 146, 223 e 267 del 2005; 249, 260, 286, 314, 331 e 452 del 2006; 139, 236 e 271 del 2007; 307 del 2008; 262 del 2017](#) (con la quale, peraltro, la Corte ha deciso due ricorsi sottoposti al suo scrutinio: v. quanto precisato, in tema, a nota 26).

³² Talvolta composte, a loro volta, da decisioni già ricomprese nelle due categorie precedenti. In particolare in 7 casi sui 29 analizzati entrambe le pronunce che componevano la sequenza esaminata rientravano anche tra le decisioni più lente della rispettiva categoria di appartenenza (si tratta delle sequenze composte dalle pronunce nn. [132 del 1981 e 386 del 1985; 414 del 2002 e 223 del 2005; 156 del 2003 e 249 del 2006; 154 del 2003 e 260 del 2006; 209 del 2003 e 139 del 2007; 435 del 2004 e 236 del 2007; 397 del 2004 e 307 del 2008](#)).

un attimo – vedono coinvolto nel conflitto tra poteri un organo del potere giudiziario. Quale parte attiva, nel caso di conflitti *ex art. 68*, comma 1, Cost., ma anche in altre 8 occasioni³³, di cui, peraltro, l'unica successiva agli anni Ottanta è data da un conflitto tra la Corte di assise di appello di Roma ed il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e di sicurezza e per il segreto di Stato per aver questi opposto il vincolo del segreto all'esibizione di atti in suo possesso³⁴; quale parte passiva in altri 3 frangenti³⁵, tutti a cavallo del 1980, con conflitti sempre proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di Pretori.

L'unica eccezione cui accennavamo poc'anzi è rappresentata dall'[ord. n. 384 del 2004](#), con la quale la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile un conflitto sollevato dai promotori di un *referendum* abrogativo nei confronti di entrambe le Camere, del Governo e della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Si tratta, tuttavia, della classica eccezione che conferma la regola.

Il *referendum* di cui i ricorrenti erano promotori, infatti, in materia di abrogazione della servitù coattiva di elettrodotto, si era tenuto l'anno precedente all'adozione della pronuncia della Corte, in data 15-16 giugno 2003. Pochi giorni prima di quella consultazione, il 23 maggio dello stesso anno, la Corte aveva dichiarato inammissibile un ricorso identico a quello poi deciso con l'[ord. n. 384](#) cit.³⁶, con una pronuncia che era stata adottata in tempi ristrettissimi³⁷ data la necessità di decidere prima del voto popolare. Non a caso questa pronuncia, la [n. 195 del 2003](#), rientra nel nostro campione di decisioni lampo, con la curiosa conseguenza per cui due ordinanze che hanno permesso alla Corte costituzionale di dichiarare ugualmente inammissibili due ricorsi con lo stesso contenuto rientrano l'una nei dieci percentili più bassi e l'altra nei dieci percentili più alti della distribuzione ottenuta calcolando la durata di questa prima fase del processo costituzionale.

Il fatto è che il ricorso deciso con l'[ord. 384 del 2004](#) non era stato esaminato congiuntamente all'altro, presentato solo pochi giorni prima, per la semplice ragione che era stato depositato il 23 maggio del 2003 e cioè lo stesso giorno in cui la Corte adottava, assai rapidamente, l'[ord. n. 195](#). Svoltosi il *referendum* e dunque passata l'urgenza (e l'utilità, anche per i ricorrenti) di una pronuncia sul secondo ricorso, la Corte si "dimentica" di formalizzarne la (ovvia, a quel punto) inammissibilità per oltre un anno e mezzo, provvedendo, quindi, in tal guisa, solo il 1° dicembre del 2004.

(C) Esaminiamo, adesso, partitamente, le diverse fasi di cui si compone il giudizio sui conflitti interorganici.

Circa la prima va innanzitutto posto in rilievo come il 75,0% delle pronunce ricomprese nel nostro campione si concentri in un solo triennio³⁸. E questo, lo ricordiamo, rispetto ad un'analisi che riguarda sessantacinque anni di attività della Corte o, se si preferisce – tenendo conto della prima pronuncia effettivamente adottata in materia – il periodo che va dal 1965 al 2019 (cinquantacinque anni, quindi). Il triennio in questione è quello compreso tra il 2002 ed il 2004, immediatamente successivo alla

³³ Cfr., al riguardo, le [orddd. nn. 39 del 1968](#); [101 del 1970](#); [84 del 1978](#); [16 del 1979](#); [38, 44](#) e [45 del 1986](#); [209 del 2003](#).

³⁴ Cfr., in proposito, l'[ord. n. 209 del 2003](#) e la [sent. n. 139 del 2007](#) con la quale la Corte ha concluso il giudizio *de quo* dichiarando l'inammissibilità del ricorso scrutinato (entrambe le pronunce in parola, e dunque anche la loro sequenza considerata nel complesso, rientrano nel campione di decisioni "ritardate").

³⁵ Il riferimento è ai casi decisi, dalla Corte, con le [orddd. nn. 123 del 1979](#); [98](#) e [132 del 1981](#).

³⁶ L'unica differenza, infatti, tra le due fattispecie consisteva nella circostanza, meramente formale, che mentre il ricorso deciso con l'[ord. 195 del 2003](#) era stato presentato da due promotori, nell'altro, a questi, se ne erano aggiunti altri tre.

³⁷ Come peraltro avvenuto in numerose occasioni in materia referendaria: cfr., al riguardo, i dati forniti e le riflessioni svolte, *infra*, nel par. 5, punto (B¹).

³⁸ Tenendo conto, per operare siffatta suddivisione – e come per gli altri dati forniti nel prosieguo della trattazione – dell'anno in cui la pronuncia è stata adottata. Per un'analoga opzione metodologica v. ad esempio le informazioni fornite, in relazione alla durata media dei giudizi costituzionali, in occasione delle relazioni annuali del Presidente della Consulta od ancora, in dottrina, con riferimento al giudizio sulle leggi in via incidentale, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2011-2013), Giappichelli, Torino, 2014, 34.

svolta, determinata dalle sentenze “pilota” nn. [10](#) e [11 del 2000](#)³⁹, a partire dalla quale, com’è risaputo, la Corte inizia ad entrare nel merito di (e quindi a censurare, se del caso) un utilizzo corporativo⁴⁰ della prerogativa sancita art. 68, comma 1, Cost. Tanto che, com’era facile del resto prevedere vista l’impostazione prescelta dalla Corte che riserva a sé l’ultima parola nella decisione di controversie del genere, le pronunce su conflitti determinati da delibere di insindacabilità parlamentare assumono, nel periodo considerato, un carattere pervasivo, rappresentando l’88,8%⁴¹ delle (numerose, peraltro) ordinanze o sentenze che vengono adottate, nel triennio, su conflitti interorganici. Si noti, inoltre, che, anche se si guarda, più in generale, alla durata media di tutte le decisioni adottate in sede di prima deliberazione dell’ammissibilità del conflitto, non si tarda a scoprire che si passa dai 184,5 giorni del periodo antecedente al 2002 a quasi il doppio (364,1 giorni; + 97,3%) in questo intervallo temporale, per poi tornare, dopo il 2004, ad un livello analogo al precedente (159,3 giorni)⁴².

Non si riscontrano, invece, correlazioni significative tra la durata prolungata di questa fase del giudizio e la formula dispositiva utilizzata dalla Corte, se è vero che sui 44 casi analizzati 20 hanno dato luogo a pronunce di inammissibilità, 24, invece (il 54,5%), di ammissibilità.

In termini assoluti il caso in cui la Consulta ha utilizzato il periodo di tempo più lungo per un primo esame del conflitto *sub iudice* (quasi 5 anni!)⁴³ è rappresentato dalle ordinanze gemelle nn. [44](#) e [45 del 1986](#), con le quali la Corte ha dichiarato inammissibili due ricorsi prospettati dal giudice delegato alla sezione fallimentare del tribunale di Roma, nei confronti del ministro di grazia e giustizia, per l’assenza – peraltro manifesta – del profilo oggettivo del conflitto⁴⁴. Analogamente, al terzo posto, troviamo l’[ord. n. 38](#) dello stesso anno, sempre di inammissibilità e sempre determinata da un vizio assai evidente che inficiava il ricorso scrutinato, ossia dalla chiara mancanza di legittimazione passiva da parte di un Prefetto quale potere dello Stato⁴⁵. Il carattere non problematico del riscontro delle carenze accertate sommato al particolare momento storico (il 1986) in cui le tre pronunce sono state adottate fanno propendere per un collegamento tra la lunga durata dei processi *de quibus* e l’arretrato che la Corte aveva accumulato, proprio in quel periodo, poco prima di procedere al suo smaltimento a partire dal 1987.

Si segnalano, inoltre:

a) 2 pronunce⁴⁶ con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili altrettanti conflitti in ragione del fatto che le delibere di insindacabilità su cui gli stessi vertevano erano già state annullate a seguito dell’accoglimento di ricorsi sollevati da altri giudici. Ciò che avrebbe dovuto, a rigore, rendere (quasi) istantanea la definizione dei processi in parola, mentre questi, al contrario, si sono conclusi dopo oltre sei mesi dal momento in cui è venuto ufficialmente a mancare, e per mano della stessa Corte, l’oggetto del contendere⁴⁷;

³⁹ Su cui v., per tutti, A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Dir. pubbl.* 2003, 385 ss.

⁴⁰ Cfr. ad esempio, al riguardo, C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Cedam, Padova 2000, 67 ss.; e C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002, 133 ss.

⁴¹ Cioè 111 su 125 (dati tratti da E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2002-2004), Giappichelli, Torino 2005, 297-298).

⁴² Quest’ultimo dato è sostanzialmente costante anche se si considerano periodi diversi (dal 2006: 155,6 giorni; dal 2008: 159,6 giorni; ultimi 10 anni: 159,7; ultimi 5 anni: 181,5) per cui, oggi, può dirsi che l’intervallo di tempo in cui la Corte giunge ad una prima disamina di un ricorso per conflitto tra poteri è mediamente di circa 6 mesi (parla, invece, con riferimento «almeno» agli «ultimi dieci anni» di conflitti tra poteri dello Stato di una durata media di questa prima fase del giudizio che è compresa «tra i tre e i quattro mesi» M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 120).

⁴³ Più precisamente 1762 giorni, ossia (quasi) 8,5 volte la durata media di questa fase del giudizio sui conflitti interorganici (che è di 208,2 giorni).

⁴⁴ Nel caso di specie, infatti – come rileva la Corte – il ricorrente lamentava gli esiti di una (semplice) relazione ispettiva, in assenza, cioè, di qualsivoglia provvedimento – disciplinare o di altra natura – adottato dal Ministro, ed «idoneo a ledere l’invocata sfera del potere giurisdizionale o ad interferire altrimenti nel relativo esercizio».

⁴⁵ Non trattandosi, con ogni evidenza, di un organo competente a «dichiarare definitivamente la volontà del potere» cui appartiene ai sensi dell’art. 37, comma 1, della l. n. 87 del 1953.

⁴⁶ Il riferimento è alle [ordd. nn. 3](#) e [157 del 2003](#).

⁴⁷ V. infatti la [sent. n. 294 del 19 giugno 2002](#) rispetto all’[ord. n. 3, adottata il 13 gennaio del 2003](#); e la [sent. n. 448 del 24 ottobre 2002](#) rispetto all’[ord. n. 5 maggio 2003, n. 157](#).

b) 8 ordinanze⁴⁸, tutte comprese nel nostro campione ed adottate nell'arco di un lasso temporale relativamente breve⁴⁹, con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili altrettanti ricorsi, concernenti delibere di insindacabilità, utilizzando la stessa argomentazione: gli atti introduttivi del conflitto risultavano, infatti, identici ad altri ricorsi prospettati dai medesimi giudici e già giudicati inammissibili (od improcedibili) in precedenti occasioni.

È interessante, a tal proposito, notare come tutte le pronunce di cui si discute si richiamino espressamente, quale precedente fondamentale su cui si basa la decisione adottata, alla (allora recentissima) [sent. n. 116 del 2003](#)⁵⁰. Pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha operato una svolta in tema di cogenza di alcune regole processuali in materia di conflitti tra poteri, perché se è vero che sino ad allora, procedendo dalla constatazione che non è previsto alcun termine di decadenza per sollevare conflitto, la Corte non riteneva preclusa la riproposizione di un ricorso già dichiarato inammissibile⁵¹, a partire da questa decisione prevale la tesi opposta, attesa «l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti», e dunque in ragione della necessità che si ponga fine, in ogni caso, alla «ormai palesata situazione di conflittualità e di incertezza, che non si attaglia alle questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato, le quali, invece, attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali»⁵².

Si potrebbe quindi ipotizzare che la Corte avesse rimandato il giudizio su alcuni ricorsi sostanzialmente identici ad altri già dichiarati inammissibili⁵³, in attesa di meglio focalizzare il proprio (controverso) pensiero⁵⁴ sull'opportunità di un *revirement* del genere, con la conseguenza che quando questo, alla fine, si è in effetti realizzato, ha comportato la conseguenza poc'anzi evidenziata. Ossia l'adozione di una serie di pronunce del medesimo tenore, ravvicinate, tra loro, nel tempo, dal contenuto (ovviamente) coerente con la novità giurisprudenziale appena introdotta e tutte, a quel punto, "ritardate".

(D) Per quel che concerne la fase successiva, in cui spetta al giudice dei conflitti pronunciarsi in via definitiva sull'ammissibilità del ricorso *sub iudice* ed (eventualmente) valutarne la fondatezza, occorre evidenziare come il 79,3% delle pronunce comprese nel nostro campione si concentri nel quinquennio 2004-2008. Periodo, d'altra parte, immediatamente successivo a quello già segnalato nel punto precedente (2002-2004) in cui si registra, invece, il numero massimo di pronunce "lente" che sono state adottate nella fase a cognizione sommaria del giudizio. In questo quinquennio, inoltre, anche la durata media della fase in oggetto subisce un notevole incremento, se è vero che si passa da

⁴⁸ Si tratta delle decisioni nn. [188](#), [189](#), [254](#), [277](#), [280](#) e [358 del 2003](#); [40](#) e [217 del 2004](#).

⁴⁹ Si va, infatti, dal 3 giugno del 2003 al 5 luglio dell'anno successivo.

⁵⁰ Su cui v., tra gli altri, M. ARMANNO, *Il giudizio*, cit., 122-134 ed Autori *ivi* richiamati; cui *adde* E. MALFATTI, *Il conflitto* (2002-2004), cit., 345-346; nonché, con giudizi diversificati sull'operato della Corte, R. BIN, "Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici, in *Forum di Quad. cost.*, 2003; F. BENELLI, *Una battaglia non decide la guerra*, *ivi*; e A. GUAZZAROTTI, *Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost. (Nota alla sent. n. 116 del 2003 della Corte costituzionale)*, *ivi*, 21 giugno 2003.

⁵¹ Cfr. ad esempio, in tal senso, le [ordd. nn. 61](#) e [62 del 2000](#); e [10 del 2001](#), tutte di ammissibilità di ricorsi riproposti a seguito di altrettante decisioni di improcedibilità, causate dal tardivo deposito degli atti introduttivi del conflitto ai sensi dell'art. 24, comma, 3 N.I.

⁵² I passi riportati, nel testo, tra virgolette si leggono nella [sent. n. 116 del 2003](#), punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵³ E riproposti, copiosamente, dall'autorità giudiziaria, stante l'orientamento, sin lì permissivo, manifestato, al riguardo, dai giudici della Consulta.

⁵⁴ Come testimonia non soltanto la circostanza che la [sent. n. 116 del 2003](#) «sia stata preceduta [...] da vari tentativi di schivare il problema», ma anche dal fatto che, nel caso di specie, «ci sia stata una scissione tra il giudice relatore e redattore» (così R. BIN, "Ultima fortezza", cit., 2). Identifica, nella pronuncia in parola, «la conclusione di un cammino "sofferto" della Corte» costituzionale anche F. BENELLI, *Una battaglia*, cit., 1.

337,1 giorni a 612,2 (+ 81,6%), per poi tornare, nel periodo successivo, a valori analoghi a quelli precedenti al 2004 (361,7 giorni)⁵⁵.

I dispositivi adottati nei 29 casi presi in considerazione sono i più vari: 10 di natura processuale (di cui 8 di inammissibilità – 7 semplice e 1 manifesta – e 2 di improcedibilità) e 19 con decisione nel merito del conflitto sindacato, di cui 6 di rigetto e 13 di accoglimento.

Siffatta varietà è confermata anche dall'analisi delle pronunce più "lente", in assoluto, adottate in questa fase, dal momento che sul podio di questa singolare classifica troviamo una decisione di accoglimento (la [n. 246 del 2004](#)), una di rigetto (la [n. 298 dello stesso anno](#)) ed una di inammissibilità, addirittura manifesta. Si tratta dell'[ord. n. 386 del 1985](#), adottata a conclusione di una seconda fase del processo costituzionale che detiene il record assoluto in termini di estensione temporale (ben 1512 giorni, cioè 3,4 volte la durata media della fase che è di 439,8) e che riguarda un conflitto tra poteri che era stato sollevato dal Presidente del consiglio dei ministri nei confronti di un Pretore, per aver questi intimato all'ANAS di svolgere alcuni lavori entro un certo termine, pena non soltanto l'incriminazione ai sensi degli artt. 328 e 650 c.p., ma anche l'eventuale ordine di chiusura al traffico della strada su cui i lavori dovevano svolgersi. Il giudizio si conclude con l'utilizzo di una formula dispositiva di manifesta inammissibilità – non più adoperata, peraltro, in seguito, in casi analoghi⁵⁶ – e sulla base della semplice constatazione della tardività della notificazione del ricorso e dell'ordinanza (la [n. 132 del 1981](#)) con la quale la Corte costituzionale aveva ammesso, oltre quattro anni prima, il conflitto. Di modo che, considerati i motivi che portano la Corte a decidere in tal senso, non si vedono ragioni particolari che possano spiegare l'accentuata lunghezza del processo *de quo*, se non, come evidenziato per altre pronunce del medesimo periodo nel punto (C), l'arretrato che la Corte aveva accumulato, proprio in quegli anni, nello svolgimento dei propri lavori.

Per un gruppo di quattro decisioni, tutte collocate nella *top ten* delle più "ritardate" e tutte adottate nel corso del 2004⁵⁷, una delle ragioni della particolare lunghezza di questa fase del giudizio può forse essere individuata nell'adozione della l. n. 140 del 2003 (recante: *Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*). La Corte, infatti, sembra non soltanto aver atteso l'entrata in vigore delle novità normative in parola prima di decidere una serie di conflittualità pregresse, ma anche la lettura riduzionista delle stesse quale era stata da poco operata, in sede di giudizio in via incidentale, con la nota sentenza (interpretativa di rigetto) [n. 120 del 2004](#).

In altre occasioni l'allungamento dei tempi dipende (anche) dall'adozione di ordinanze di natura istruttoria da parte del giudice dei conflitti. È il caso, ad esempio, della [sent. n. 379 del 2003](#), che rientra, per poco, nel campione esaminato, in ragione del fatto che trascorrono 77 giorni dalla richiesta della Corte di trasmissione dell'atto ispettivo da cui traevano origine le dichiarazioni del deputato per cui si procedeva nel giudizio principale al rifiuto al riguardo opposto dal Presidente dell'Assemblea.

In altre ipotesi, invece, è possibile affermare che la lentezza nel decidere il conflitto non è causata da fattori esterni alla valutazione del caso su cui la Corte si trova a giudicare, ma è ricollegabile, al contrario, ad alcune specifiche difficoltà incontrate, dalla stessa, nel determinare come pronunciarsi.

Con la [sent. n. 262 del 2017](#) la Consulta ha deciso due ricorsi sollevati nei confronti del Senato e del Presidente della Repubblica, con i quali la Corte di cassazione aveva impugnato i rispettivi regolamenti interni in materia di autodichia. La questione, che veniva prospettata per la prima volta

⁵⁵ Che diventano 385,4 se prendiamo in considerazione gli ultimi 10 anni, oppure 373,0 se guardiamo agli ultimi 5, per cui è possibile affermare che la durata media di questa fase del giudizio è, oggi, di un anno o poco più (cfr., al riguardo, i dati riportati nell'ultima [relazione annuale della Presidente della Corte, relativa alla giurisprudenza costituzionale del 2019](#), 18).

⁵⁶ V. quanto rilevato, al riguardo, a nota 30. Per un'altra pronuncia di «manifesta inammissibilità» adottata sempre nella fase di giudizio della Corte a cognizione piena, ma in ragione dell'accertata carenza di interesse da parte del ricorrente, v. l'[ord. n. 259 del 2011](#) (non è corretto, pertanto, affermare che quest'ultima pronuncia rappresenta «la prima occasione in cui la Corte dichiara l'inammissibilità *manifesta* di un conflitto interorganico»: così, invece, E. MALFATTI - M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti* (2011-2013), cit., 335, corsivo testuale; nonché M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 85).

⁵⁷ Si tratta, più precisamente, delle [sentt. nn. 246, 298, 347 e 348](#).

all'interno di un giudizio per conflitto tra poteri⁵⁸, era senz'altro delicata ed assai complessa. Tanto che non è difficile ipotizzare, vista anche la soluzione alla fine prevalsa, che si siano manifestate dissonanze all'interno dell'organo di giustizia costituzionale e quindi anche difficoltà nel pervenire ad un esito largamente condiviso. La Corte, infatti, non soltanto rigetta le doglianze *sub iudice* – dopo oltre due anni dalla pronuncia che ne aveva sancito l'ammissibilità – proclamando, tra l'altro, che l'autodichia «non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui»⁵⁹, ma cerca, altresì, di dimostrare l'esistenza di una certa continuità con quanto affermato, sullo stesso tema, solo tre anni prima, con la [sent. n. 120 del 2014](#). Nella quale, tuttavia, dopo aver definito il problema del fondamento (e quindi della legittimità) dell'istituto in oggetto come una «questione controversa», venivano sviluppate⁶⁰ tutta una serie di articolate riflessioni, di carattere anche comparato, che facevano viceversa trasparire, ed in maniera neppure troppo velata, un orientamento, da parte del supremo garante della rigidità costituzionale, di segno opposto. Né va sottaciuto, nel medesimo ordine di idee – e quindi sempre a dimostrazione del fatto che la decisione in materia aveva aperto una faglia profonda all'interno del collegio costituzionale – che il redattore della pronuncia in esame è diverso dal suo relatore⁶¹, il quale, non a caso, aveva “firmato” proprio la [sentenza n. 120 del 2014](#).

Considerazioni analoghe valgono per la [sent. n. 236 del 2007](#), anch'essa ricompresa nel nostro campione e relativa ad un conflitto generato da una delibera parlamentare di insindacabilità avente ad oggetto un'intervista rilasciata dall'on. Berlusconi, con la quale quest'ultimo formulava accuse di politicizzazione nei confronti della magistratura (con particolare riguardo, in questo frangente, ad inchieste poste in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo) allo scopo di difendere dalla richiesta di arresto l'amico e compagno di partito Marcello Dell'Utri.

Ora, già la pronuncia con cui venne ammesso il conflitto era stata adottata dopo 888 giorni dal deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte costituzionale⁶². Tanto che tale decisione – ossia l'[ord. n. 435 del 2004](#) – si colloca in sesta posizione, quanto a “lentezza”, nella classifica delle 437 pronunce adottate dalla Corte nella prima fase del suo giudizio.

Per la decisione nel merito, poi – che avvenne appunto con la [sent. n. 236 del 2007](#) – sono occorsi altri 876 giorni. E qui, a conferma dell'esistenza di divisioni interne alla Corte costituzionale, è possibile richiamare la testimonianza “autentica” del relatore e redattore della sentenza in parola, Sabino Cassese. Il quale, infatti, nel suo libro *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, evidenzia, in primo luogo, che «la questione giace[va] alla Corte – a dimostrazione della volontà di rinviare di tanti presidenti – da cinque anni»⁶³; in secondo luogo, che la sua proposta di rigettare le doglianze *sub iudice* trovò «molte obiezioni»⁶⁴, sicché il Collegio, sulla decisione da assumere, fu tutt'altro che unanime; ed in terzo luogo, infine, che si giunse, proprio per questo motivo, ad adottare un dispositivo di inammissibilità per la (asserita) impossibilità «di cogliere in modo completo l'oggetto del contendere»⁶⁵. Chiosa Cassese: «Ciò dimostra il valore politico delle decisioni di inammissibilità alle quali si ricorre quando non si vuole decidere in un senso o nell'altro»⁶⁶.

⁵⁸ Su suggerimento, peraltro, della stessa Corte, la quale, nella [sent. n. 120 del 2014](#), nel dichiarare inammissibile una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 12 del Regolamento del Senato, aveva tenuto a precisare – nel punto 4.4. dello svolgimento in diritto – che il problema dell'autodichia «può dar luogo ad un conflitto fra i poteri», perché è quella «la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati» dalla Costituzione, assicurando, in tal modo, «il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto».

⁵⁹ La frase riportata nel testo si legge, più precisamente, nel punto 7.3 della motivazione in diritto.

⁶⁰ Sempre nel punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Il riferimento, rispettivamente, è ai giudici costituzionali Nicolò Zanon e Giuliano Amato.

⁶² Il periodo, infatti, è quello che va dal 25 luglio del 2002 (data del deposito) al 16 dicembre del 2004 (data di adozione dell'[ord. n. 435 del 2004](#)).

⁶³ Così S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2015, 72.

⁶⁴ Cfr. ancora, in tal senso, S. CASSESE, *Dentro*, cit., 72.

⁶⁵ In termini [sent. n. 236 del 2007](#), punto 3 della motivazione in diritto.

⁶⁶ Testualmente S. CASSESE, *Dentro*, cit., 72.

(E) Analogamente (ma in maniera ancora più accentuata) a quanto evidenziato nel punto precedente, anche in rapporto alla durata complessiva dei giudizi che superano la fase dell'ammissibilità si osserva che la stragrande maggioranza delle pronunce adottate a conclusione di un processo dai tempi particolarmente estesi si concentra nel quinquennio 2004-2008: ben il 93,1%, in questo caso. Ed anche in questa ipotesi va posto in rilievo come la durata media del processo costituzionale subisca, in questo quinquennio, un'impennata, passando dai 479,1 giorni del periodo precedente a quasi il doppio nell'intervallo di tempo preso in considerazione (891,4 giorni, per un aumento percentuale dell'86,1), mentre nel periodo successivo al 2008 si torna, grosso modo, ai livelli precedenti, con una durata media del giudizio di 527,5 giorni⁶⁷.

Circa i dispositivi cui mettono capo le 29 sequenze esaminate abbiamo 9 decisioni finali di inammissibilità (di cui 1 manifesta), 2 di rigetto e 18 (il 62,1% delle sequenze prese in considerazione) di accoglimento.

La palma del giudizio per conflitto tra poteri più lungo nella storia della giustizia costituzionale italiana va al caso, già analizzato⁶⁸, che si è concluso con l'adozione dell'[ord. n. 386 del 1985](#): ben 2051 giorni, cioè quasi 5 anni ed 8 mesi, ed oltre 3 volte la durata media dei processi su conflitti interorganici (che è di 635,8 giorni). Seguono, nell'ordine, i giudizi che hanno messo capo all'adozione delle [sentt. nn. 307 del 2008](#)⁶⁹, [139 del 2007](#)⁷⁰ e [236 dello stesso anno](#)⁷¹.

Tra i casi analizzati due si segnalano per opposti motivi.

La durata complessiva del giudizio della Corte è data, com'è ovvio, dalla somma di due intervalli temporali: la durata della fase dell'ammissibilità e la durata della fase a cognizione piena del processo per conflitto tra poteri.

Ebbene, nell'ipotesi decisa con la [sent. n. 246 del 2004](#)⁷², la particolare lentezza del giudizio costituzionale è senz'altro imputabile all'estensione temporale della seconda delle fasi in parola.

Il conflitto, infatti, era stato ammesso, con [ord. n. 388 del 2000](#), dopo soli 84 giorni dal deposito dell'atto introduttivo presso la Corte costituzionale. Il che fa, dell'ordinanza in oggetto – se non proprio una pronuncia-lampo – una decisione che si colloca nei quindici percentili più bassi, in termini di durata, tra tutte quelle adottate, in questa fase, dal 1965 ad oggi. La decisione nel merito, invece, venne adottata dopo quasi 4 anni⁷³, con la conseguenza che la [sent. n. 246 del 2004](#) si colloca ai primissimi posti tra le pronunce “ritardate”, seconda solo alla [sent. n. 356 del 1985](#). Il cui ritardo, peraltro, è spiegabile, come già evidenziato, da fattori esterni alla specifica fattispecie su cui la Corte si trovava a giudicare.

Opposto è il caso della sequenza giurisprudenziale composta dall'[ord. n. 123 del 1979](#) e dalla sentenza, di accoglimento⁷⁴, [n. 150 del 1981](#). Se è vero che questa è l'unica ipotesi, tra quelle comprese nel campione esaminato, in cui la durata del primo *step* del processo della Corte è di (gran lunga) superiore all'estensione temporale della seconda fase (rispettivamente: 910 giorni contro 564). In assoluta controtendenza, tra l'altro, rispetto a quanto si evince – come già rilevato – dai dati desumibili dall'analisi della giurisprudenza costituzionale nel suo complesso, atteso che la durata della seconda fase del processo per conflitto tra poteri (ossia 439, 8 giorni) risulta, in media, più che

⁶⁷ Attualmente, quindi, è di circa un anno e mezzo la durata media di un giudizio per conflitto tra poteri che non si interrompa con una pronuncia di inammissibilità adottata ai sensi dell'art. 37, comma 3, della l. n. 87 del 1953.

⁶⁸ Nel punto (D).

⁶⁹ Concernente un conflitto di attribuzione che era stato sollevato nei confronti di una delibera di insindacabilità che aveva ad oggetto, ancora una volta, una dichiarazione rilasciata dall'on. Berlusconi.

⁷⁰ Su cui v. quanto evidenziato, *supra*, a nota 34. Parla, in relazione a questa pronuncia, di un allungamento “inspiegabile” del processo costituzionale, e quindi di tempi di decisione della Corte «che divengono eclatanti», E. MALFATTI, *Il conflitto* (2005-2007), cit., 376.

⁷¹ Già analizzata nel punto precedente.

⁷² Con la quale la Corte costituzionale ha annullato una delibera parlamentare di insindacabilità concernente affermazioni dell'on. Mancuso relative ad alcune dichiarazioni dei magistrati delle Procure di Milano e Palermo.

⁷³ Ossia, per la precisione, dopo 1406 giorni.

⁷⁴ Su un ricorso sollevato dal Presidente del consiglio dei ministri nei confronti del Pretore di Genova, per aver questi annullato, senza averne il potere, un atto amministrativo.

doppia rispetto a quella (208,2) che caratterizza il giudizio *in limine litis* sull'ammissibilità del ricorso.

La singolarità del caso in discussione si spiega, tuttavia, abbastanza facilmente.

Il deposito dell'atto introduttivo del conflitto *de quo* era infatti avvenuto il 13 aprile del 1977. Solo 5 giorni dopo il presidente della Corte costituzionale nominava, con proprio decreto, il giudice istruttore e relatore del processo per lo scandalo Lockheed, dando quindi il via ad una vicenda giudiziaria che assorbirà, com'è noto, quasi integralmente l'attività della Corte nel biennio successivo. Conclusosi quel processo, con [sentenza depositata il 2 agosto del 1979](#), il ricorso, in effetti, verrà prontamente⁷⁵ esaminato e dichiarato ammissibile con [ordinanza adottata il 10 ottobre dello stesso anno](#). Ma il ritardo, a quel punto, si era già accumulato, facendo sì che il giudizio su questo specifico conflitto entrasse comunque a far parte, nel suo complesso, del ristretto novero dei giudizi più lenti tra quelli sin qui conclusi, dalla Corte, in sede di conflitto tra poteri.

5. Le decisioni "lampo"

Passando dalle decisioni più lente a quelle eccezionalmente rapide, occorre anzitutto descrivere il campione preso in esame. Esso, sulla base dei criteri già in precedenza illustrati⁷⁶, si compone di 41 ordinanze che definiscono la fase di ammissibilità⁷⁷, 26 decisioni (di norma sentenze) che concludono la fase di merito⁷⁸ e 30 sequenze comprensive di entrambe le fasi in cui si articola il giudizio nel conflitto tra poteri dello Stato⁷⁹, 18 delle quali sono composte sia di una ordinanza di ammissibilità che di una decisione di merito appartenenti al campione qui analizzato di pronunce "lampo"⁸⁰.

In valori assoluti, il primato della celerità di giudizio è detenuto, quanto alle ordinanze pronunciate nella fase di ammissibilità, dalle [nn. 266 del 1998](#) (in un conflitto relativo al segreto di Stato) e [117 del 2006](#) (in materia referendaria), in cui il deposito in cancelleria della decisione è avvenuto il giorno seguente a quello di deposito del ricorso: un *record* di fatto imbattibile e tanto più impressionante se rapportato alla durata media di questa fase di 208,2 giorni. La sentenza di merito più rapida, invece, è la [n. 174 del 2009](#) (ancora in ambito referendario), con la quale la fase di merito è chiusa in soli 7 giorni (contro 439,8 di media), tanto che anche la sequenza più breve in assoluto è proprio quella data da questa stessa pronuncia e dall'[ordinanza n. 172 del 2009](#) che aveva dichiarato l'ammissibilità del conflitto: il tutto, in appena 12 giorni, a fronte di una media di 635,8.

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi del campione, al contrario di quanto osservato per le pronunce ritardate, rende piuttosto arduo ricavare delle vere e proprie costanti che qualificano le decisioni

⁷⁵ Tenendo anche conto della consueta pausa estiva nei lavori della Consulta.

⁷⁶ Cfr. *supra*, par. 3.

⁷⁷ Ovvero le pronunce [nn. 82 del 1978; 379 del 1991; 184 del 1992; 263, 264 e 265 del 1993; 118, 216, 226 e 470 del 1995; 6, 269 e 338 del 1996; 9, 13, 131, 132, 171, 172 e 426 del 1997; 266 del 1998; 320 e 321 del 1999; 137 del 2000; 195 del 2003; 198 del 2005; 79 e 117 del 2006; 125 del 2007; 38, 230, 334 e 425 del 2008; 172 del 2009; 169 e 198 del 2011; 17 del 2013; 82 e 256 del 2016; 17 del 2019; cui adde l'ordinanza priva di numero che ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto deciso poi, in via definitiva, con la \[sentenza n. 406 del 1989\]\(#\), di cui si dirà nel testo. Si segnala che le \[ordinanze 470 del 1995, 9 del 1997 e 137 del 2000\]\(#\) definiscono ciascuna due autonomi ricorsi, di modo che il numero totale di questi corrisponde a 44, ovvero, appunto, il 10% più basso dell'universo considerato.](#)

⁷⁸ Si tratta delle [ordinanze nn. 253 del 2007 e 163 del 2009](#); nonché delle [sentenze n. 231 del 1975; 69 del 1978; 406 del 1989; 379 del 1992; 161, 383, 419, 420 e 435 del 1995; 7, 129, 379 e 385 del 1996; 102 e 265 del 1997; 110 e 342 del 1998; 121 e 417 del 1999; 284 del 2005; 106 e 174 del 2009; 1 del 2013 e 24 del 2014](#). Segnaliamo, anche rispetto a questo campione, che le decisioni [nn. 231 del 1975; 7 del 1996 e 106 del 2009](#) decidono contemporaneamente due ricorsi, di modo che i conflitti effettivamente decisi in modo eccezionalmente rapido nel merito sono 29.

⁷⁹ Si osservi che propriamente il campione dovrebbe essere di 29, ma è stato ampliato di una unità per il fatto che le sequenze di cui alle decisioni [nn. 263 e 464 del 1993 e 385 del 1998 e 121 del 1999](#), che chiudono la "graduatoria" delle sentenze lampo, presentano la medesima durata di 211 giorni.

⁸⁰ È il caso delle sequenze di cui alle decisioni [17 e 69 del 1978](#); ordinanza non numerata e [406 del 1989; 184 e 379 del 1992; 118 e 161, 215 e 435, 216 e 420, 226 e 383 del 1995; 470 del 1995 e 7 del 1996](#) (che riguardano due distinti ricorsi); [6 e 129, 269 e 379 del 1996; 13 e 102, 132 e 265 del 1997; 426 del 1997 e 110 del 1998; 230 e 425 del 2008](#) decise nel merito insieme con la [106 del 2009; 172 e 174 del 2009; 218 del 2012 e 1 del 2013](#).

lampo. Infatti, per quanto concerne il profilo soggettivo del conflitto si osserva una distribuzione percentuale analoga tra i vari poteri confliggenti, sia dal lato attivo che passivo, così come, sotto il profilo oggettivo, vi è una tale varietà di atti impugnati che non può nemmeno ipotizzarsi una qualche ricorrenza particolare. D'altra parte, non è nemmeno immaginabile ricollegare la rapidità delle decisioni al periodo storico in cui sono state adottate, poiché, se è vero che il campione si concentra soprattutto nel quinquennio 1995-1999, ciò riguarda comunque soltanto la metà delle decisioni esaminate e peraltro comprende fattispecie assai diverse tra loro, di modo che non sembra essere questo un dato significativo. Infine, neppure l'esito del giudizio pare collegato in qualche modo alla durata del processo, data l'estrema varietà che si registra anche sul punto.

Ciò detto, tuttavia, dall'analisi delle singole pronunce rientranti nel percentile estremo inferiore, si possono pur sempre ricavare, a nostro giudizio, alcune linee di tendenza che consentono di individuare un maggior grado di probabilità di riscontrare decisioni rapide in relazione talora ad aspetti processuali (A), talaltra all'ambito oggetto del giudizio o alle specificità delle fattispecie in esso coinvolte (B). Proviamo dunque a vedere singolarmente le due ipotesi (ed i relativi sottoinsiemi).

(A) Che la rapidità del giudizio dia luogo a pronunce di tipo processuale è, almeno in parte, piuttosto intuitivo, anche se, come vedremo a breve, ciò non significa né che tutte le decisioni in rito siano "lampo", né che tra queste ultime non vi siano pronunce che affrontano questioni di merito. Sono per la precisione tre i macro casi in cui elementi processuali sospingono tendenzialmente il Collegio ad agire con rapidità, ovvero:

A¹) le ipotesi di conflitti (palesemente) inammissibili fin dalla fase di delibazione preliminare;

A²) le fattispecie in cui, nella fase di merito, la Consulta, stante la perentorietà del termine per il deposito delle notifiche e del ricorso, dichiara improcedibile lo stesso per intervenuta decadenza;

A³) le cause nelle quali il ricorrente abbia fatto istanza al fine di ottenere dalla Corte un provvedimento sospensivo cautelare.

(A¹) La prima delle ipotesi sopra evidenziate rappresenta certamente un caso ricorrente, tanto che nel campione delle ordinanze "lampo" pronunciate nella fase di ammissibilità siffatte decisioni occupano poco meno della metà dei casi⁸¹. Del resto, in simili frangenti la rapidità del giudizio si spiega per la facilità di chiudere lo stesso e l'opportunità di non lasciare in sospeso conflitti che non potrebbero avere alcun seguito. Tuttavia, si tratta appunto di una percentuale, per quanto significativa, ben lungi dal rappresentare l'unica ipotesi, di modo che, se certo può dirsi che la palese inammissibilità può *probabilmente* portare ad una decisione lampo, questo non è certamente l'unico caso. Se poi si pone mente al fatto che alla Consulta sono stati sollevati conflitti palesemente inammissibili per la mancanza *ictu oculi* del presupposto soggettivo, i quali, ciò nonostante, sono stati decisi in tempi incredibilmente lunghi⁸², appare ancor più evidente che non può esservi *sic et simpliciter* sovrapposizione tra inammissibilità, anche palese, e pronunce "lampo".

⁸¹ Meritevole di menzione, in questo campione, è l'[ord. n. 256 del 2016](#), in cui il ricorso del Codacons fu deciso in soli tre giorni – nel senso appunto della inammissibilità in quanto l'associazione ricorrente non era, all'evidenza, configurabile come potere dello Stato – ma ciò avveniva proprio mentre la Corte, tutto all'opposto, rinviava ad un ruolo successivo le questioni pendenti relative all'*Italicum*, posticipandole a data successiva alla celebrazione del *referendum* costituzionale, utilizzando così i tempi del processo per allungarne la durata. Laddove, sebbene non sia mancato chi facesse notare che mentre nel conflitto tra poteri lo stesso ricorrente aveva sollecitato una trattazione rapida affinché vi fosse una pronuncia almeno provvisoria prima della consultazione mentre nel giudizio di legittimità occorreva dare tempo alle parti per costituirsi e dedurre (cfr. D. TEGA, *Italicum: perché la Corte non decide prima*, su [Il Mulino](#), 7 dicembre 2016), il sospetto che la Consulta abbia fatto ricorso a breve distanza di tempo a valutazioni di segno opposto, adattando i propri tempi ad esigenze di natura politica-costituzionale per accelerare o rallentare la durata del processo, resta difficile da sopire.

⁸² Basti pensare alle decisioni [nn. 174 del 2010](#) (per un conflitto sollevato contro il Parlamento europeo), [284](#) e [367 del 2008](#), [85 del 2009](#) e [121 del 2011](#) (riguardanti ricorsi di singoli cittadini) nonché [279 del 2011](#) (per un conflitto tra un ex membro del CSM e l'organo stesso), assunte rispettivamente in 129, 97, 204, 130, 267 e 179 giorni.

(A²) Per quanto riguarda le dichiarazioni di improcedibilità nella fase di merito, si tratta dell'applicazione di una norma processuale che, come già visto⁸³, la Corte fa con estremo rigore. Annoveriamo, invero, soltanto tre casi di questo tipo, cioè poco più del 10% dell'universo delle pronunce di merito considerate. Tra esse, eclatante è soprattutto l'[ord. n. 163 del 2009](#), che riguarda un caso in cui l'Autorità giudiziaria ricorrente aveva atteso quasi quattro anni per notificare (irritualmente, peraltro) al Senato il ricorso avverso una delibera di insindacabilità: con una durata di 112 giorni (pari a poco meno di 4 volte rispetto alla media) questa decisione rappresenta quella meno breve del campione delle decisioni di merito qui esaminate.

(A³) Un ultimo profilo processuale che può essere posto in relazione ad una maggiore ricorrenza delle pronunce lampo è la circostanza in cui si riscontri da parte dei ricorrenti l'espressa richiesta di un provvedimento cautelare, in analogia a quanto previsto dalla l. n. 87 del 1953 con riferimento ai (soli) conflitti intersoggettivi. In particolare, simili istanze sono state avanzate, sia pure non in modo esclusivo, in occasione di numerose pronunce che appartengono alla categoria "lampo" di cui andiamo discorrendo, quali le sequenze di cui alle [decisioni nn. 118 e 161 del 1995](#), [226 e 383](#) sempre del 1995, nonché le [ordinanze nn. 131 e 171 del 1997](#), [137 del 2000](#), [198 del 2005](#), [79 del 2006](#)⁸⁴ e [38 del 2008](#)⁸⁵.

Ora, la questione della ammissibilità di strumenti cautelari, pur nel silenzio della legge, nel corso di conflitti interorganici, è stata sciolta, in senso affermativo, dalla Corte, soltanto di recente con la [pronuncia n. 225 del 2017](#), laddove in precedenza essa si era limitata a non escluderne mai esplicitamente la possibilità, senza tuttavia aver neppure mai accolto nessuna richiesta al riguardo. Infatti, in questi casi, nella giurisprudenza anteriore alla svolta citata, si osserva come o la questione risultasse assorbita da decisioni di inammissibilità⁸⁶ o di estinzione del processo⁸⁷, oppure la Consulta decidesse di glissare sul punto⁸⁸, od ancora ragionasse della mancanza dei presupposti⁸⁹, e in particolare del *fumus boni juris*, atti a giustificare l'adozione del provvedimento sollecitato⁹⁰.

Ciò che qui interessa rilevare, tuttavia, è come il giudice costituzionale, a fronte di simili richieste, abbia saputo dare pur sempre una risposta adeguata ad assicurare effettività di tutela, dimostrando la sensibilità e la capacità di «venire incontro ad esigenze di celerità del proprio giudizio» con altri strumenti «essendo in grado di incidere sui tempi di questo, sia abbreviando i tempi delle notifiche, sia predisponendo in modo opportuno il ruolo»⁹¹, di modo tale che la decisione "lampo" si è spesso giustificata come risposta indiretta alle esigenze cautelari sollecitate da parte ricorrente.

⁸³ Vedi *supra*, par. 2.

⁸⁴ Sulle due pronunce del 2005 e 2006 v. E. MALFATTI, *Il conflitto* (2005-2007), cit., 381 ss., che giudica i tempi del giudizio del tutto adeguati a garantire una risposta tempestiva, confermando che la Corte ha gli strumenti che le consentono di dimostrare sensibilità alle esigenze di rapidità di tutela, anche senza fare ricorso a provvedimenti cautelari.

⁸⁵ Si osservi, peraltro, che dall'elenco restano escluse le [decisioni nn. 196 e 197 del 2011](#), in quanto solo per un soffio non rientrano nel campione, giacché la durata di quei giudizi è di 44 giorni (contro i 42 delle decisioni che rappresentano l'estremo limite del nostro campione).

⁸⁶ Come, per esempio, nell'[ord. n. 171 del 1997](#).

⁸⁷ È il caso della [sent. n. 383 del 1995](#).

⁸⁸ Come nell'[ord. 118 del 1995](#), salvo poi, con la [sent. n. 161 del 1995](#), limitarsi a prendere atto dell'assorbimento della questione nella decisione di merito, che come rilevato da E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1993-1995), Torino 1996, 411, essendo «interventiva in tempi rapidissimi» appare tale «da soddisfare le pretese dei ricorrenti».

⁸⁹ Ciò che si è verificato, tra l'altro, nelle [ord. nn. 171 del 1997 e 137 del 2000](#).

⁹⁰ Il che, a parere di B. RANDAZZO, *Il rigetto dell'istanza cautelare in un conflitto tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.* 2000, 1335, equivale comunque ad una implicita ammissione della possibilità di estendere la previsione di legge alla competenza qui in esame.

⁹¹ E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), Giappichelli, Torino 1999, 429 ss. Sul punto si veda quanto già rilevato da E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 410 ss., anche per più ampi riferimenti bibliografici, tanto conformi alla posizione espressa nel testo nel senso di ritenere non riprovevole la mancanza di poteri cautelari in questo frangente, quanto ad essa contrapposti, sulla considerazione che la necessità di rendere effettiva la tutela giurisdizionale, specie laddove siano in gioco garanzie costituzionali, debba ritenersi implicita pur in assenza di esplicite previsioni normative.

Del resto, con riguardo, più in generale, ai due strumenti testé citati, si può ricordare anzitutto, in merito alla gestione dei tempi delle notifiche, quanto riferito in precedenza⁹² circa la mancanza, di un termine legislativamente previsto per tale adempimento, tanto che questo si ricava esclusivamente dal Regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato, come insegna lo stesso giudice costituzionale. Il quale, tuttavia, in passato non sempre ha seguito questa previsione, preferendo invece, in alcuni casi, ritenuti meritevoli di una soluzione rapida⁹³, fissare per il ricorrente tempi assai più stringenti. Così, in alcune pronunce la Corte ha assegnato al ricorrente un lasso di soli quindici⁹⁴, dieci⁹⁵, sette⁹⁶ ed in un caso persino cinque⁹⁷ giorni per notificare il ricorso.

Rispetto alla gestione del ruolo, invece, possono ricordarsi i casi in cui il Collegio ha deciso di anticipare la data di discussione del ricorso, come avvenuto, in accoglimento di specifica istanza in tal senso avanzata dal ricorrente, in occasione della [sent. n. 120 del 2009](#), che, pur non rientrando tra le sentenze “lampo” (ma pur sempre piazzandosi ampiamente sotto la durata media della fase di ammissibilità), ha visto l’anticipazione della discussione del giudizio ad una camera di consiglio precedente⁹⁸.

(B) Passando dalle decisioni lampo dovute a ragioni eminentemente processuali a quelle legate all’ambito in cui il conflitto è insorto, si possono distinguere tre ipotesi in base alla *ratio* sottesa all’accelerazione dei tempi, individuando così tre gruppi di pronunce, ovvero:

B¹) quelle nelle quali la Consulta si trova a dover giudicare un conflitto sorto nel corso di un procedimento con una tempistica normativamente scandita, che non appare possibile od opportuno modificare, di modo che la celerità del Collegio si spiega alla luce della volontà di non interrompere il normale corso del procedimento nel cui contesto il conflitto è sorto;

B²) quelle in cui vi è una sorta di *periculum in mora*, per cui l’accelerazione dei tempi è ricercata dalla Corte al fine di evitare che una decisione tardiva produca un danno non rimediabile e renda di fatto vana la tutela giurisdizionale, ancorché non vi sia stata la richiesta di parte di un provvedimento cautelare;

B³) quelle che intervengono su vicende giurisprudenziali che, pur essendo molto eterogenee, hanno in comune tra loro l’estrema rilevanza (e non di rado delicatezza) sotto il profilo *lato sensu* politico, spesso accompagnata dalla circostanza di essere al centro dell’attenzione nell’opinione pubblica.

(B¹) Il primo gruppo di decisioni è quello delle pronunce, prevalentemente di inammissibilità rilevata già nella fase preliminare, intervenute nel quadro di un procedimento, le cui tempistiche rappresentano la cornice entro cui si inserisce il giudizio della Consulta.

Appartengono, anzitutto, a questo filone i numerosi interventi della Corte costituzionale durante l’*iter* referendario. Infatti, ben 15 ordinanze che definiscono la fase di ammissibilità (e quindi più di

⁹² Cfr. *supra*, nota 17.

⁹³ Scrivono sul punto E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 408 ss., che tale scelta è stata effettuata «con riferimento a controversie che richiedevano interventi in tempi molto rapidi per non risultare inutili [...] ciò che ha consentito alla Corte di giocare un ruolo decisivo sulle questioni controverse». Analogamente anche M. CECCHETTI, *Problemi*, cit., 375, rileva, con riferimento ai termini di notificazione, «come la Corte provveda a “modularli” oculatamente secondo le esigenze che emergono, di volta in volta, nel caso concreto», ancorché egli sottolinei come non sempre ciò abbia necessariamente riflessi sulla durata complessiva del giudizio.

⁹⁴ Così nell’[ord. n. 251 del 1997](#), che dà avvio ad una sequenza record, in cui però le singole decisioni non rientrano nei rispettivi campioni od alla [n. 426](#) del medesimo anno, che inaugura invece una sequenza in cui ogni fase si pone nei percentili inferiori.

⁹⁵ Per esempio, nelle [ord. nn. 214, 215, 216 e 226 del 1995](#), tutte facenti parte di sequenze rientranti nel campione qui preso a rilievo e tre di esse appartenenti anche alle decisioni più rapide della fase di ammissibilità; o la [n. 132 del 1997](#), parimenti inserita in una sequenza record.

⁹⁶ Come nella [ord. n. 470 del 1995](#), che fa parte di una sequenza “lampo” in cui anche le singole decisioni si collocano nei percentili più bassi.

⁹⁷ V. l’[ord. n. 13 del 1997](#) in materia referendaria, che apre una delle sequenze qui considerate.

⁹⁸ Sulla vicenda, E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), Giappichelli, Torino 2011, 284 ss.

un terzo di tale campione), 5 sentenze che definiscono il merito e 6 sequenze complessive tra quelle qui esaminate si inseriscono in questo ambito, laddove la Corte viene sollecitata ad intervenire, di norma, dal soggetto promotore (quasi sempre, tranne un solo caso, il Comitato), e l'accelerazione dei tempi si spiega con l'intento di evitare che una decisione anche solo in tempi *standard* della Consulta finisca per alterare il normale corso delle operazioni referendarie. Non è un caso che, proprio in una sentenza (la [n. 161 del 1995](#)) che rientra in questo gruppo, la Corte sia giunta anche ad affermare la possibilità di sindacare la legittimità di un decreto legge nell'ambito di un conflitto tra poteri, mutando l'orientamento giurisprudenziale avviato con la [sentenza n. 406 del 1989](#), per il fatto che, rispetto ad un provvedimento temporaneo e provvisorio, la garanzia costituzionale deve prevalere, stanti «i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza»⁹⁹.

Per fare un primo esempio di decisioni lampo in ambito referendario, ci sono pronunce in cui la Corte si occupa della prosecuzione dell'*iter* sulla nuova normativa approvata dalle Camere, come la [sent. n. 69 del 1978](#), adottata a tempo *record* nella (sola) fase di merito, al fine di far sì che l'Ufficio centrale potesse dare immediata applicazione all'art. 39 della l. n. 352 del 1970, come risultante dalla declaratoria di illegittimità di cui alla celebre [sent. n. 68 del 1978](#), depositata appena sei giorni prima¹⁰⁰.

Altre volte, la rapidità della Corte si manifesta in occasione di ricorsi aventi ad oggetto la regolazione della campagna referendaria e in particolare l'accesso alle tribune politiche, come, tra le altre, nella già citata sequenza di cui all'[ord. n. 118](#) e [sent. n. 165 del 1995](#) o in quella, che peraltro, come si è visto, rappresenta il *record* assoluto per celerità, di cui all'[ord. n. 172](#)¹⁰¹ e [sent. n. 174 del 2009](#).

Ancora, il giudizio della Corte si è svolto con particolare celerità in più di una occasione in cui ad essere oggetto di impugnazione era il decreto di indizione del *referendum* sotto il profilo della data prescelta dal Governo per lo svolgimento della votazione, asseritamente indirizzata a rendere più difficoltoso il raggiungimento del *quorum*. La necessità di sciogliere con rapidità questo nodo appare di tutta evidenza, se si considera che essa incide, com'è ovvio, su tutta la complessa procedura che porta alla consultazione popolare e influenza in modo assai rilevante l'organizzazione della stessa. Non appare perciò casuale che ad essere deciso velocemente sia stato già il primo conflitto in materia – con l'[ord. n. 131 del 1997](#) – così come gli altri successivi.

Da ultimo, può essere utile evidenziare che appartiene alla schiera delle decisioni più rapide l'[ord. n. 9 del 1997](#) con cui la Consulta ha fatto chiarezza sull'ampiezza del riconoscimento del Comitato promotore come potere dello Stato, precisando che esso non può costituire un organo permanente di controllo sugli sviluppi legislativi successivi all'espletamento della procedura referendaria, di modo che tale qualifica si esaurisce con la proclamazione dei risultati (ed eventuale abrogazione della normativa sottoposta a *referendum*).

Le vicende referendarie non sono però le uniche che vedono la Corte assestarsi su tempi di giudizio rapidissimi per l'esigenza di tener conto dei termini procedurali.

Appartengono, infatti, a questo filone anzitutto due ordinanze con cui la Consulta è stata chiamata a dirimere altrettanti conflitti nell'imminenza delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006. Si tratta, anzitutto, della [pronuncia n. 79 del 2006](#) con cui è stato definito il ricorso, presentato nel mese di

⁹⁹ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3 della sentenza.

¹⁰⁰ Si ricordi, peraltro, che la [sent. n. 68](#) risolve una questione sollevata d'ufficio dalla Corte stessa proprio nella fase di ammissibilità del giudizio sul conflitto che poi ha dato vita alla [sent. n. 69](#) di cui andiamo parlando, di modo che le due pronunce fanno inevitabilmente sistema. Per una ricostruzione della complessa vicenda giudiziaria (che ricomprende anche le [ordd. nn. 17 e 44 del 1978](#)), v. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione*, Milano 2000, spec. 266 ss.

¹⁰¹ Nella quale si legge testualmente che «in considerazione dell'imminente svolgimento delle votazioni referendarie, l'applicazione alle fasi processuali successive all'ammissione del presente ricorso dei termini previsti dagli artt. 25 e 26 della legge n. 87 del 1953 produrrebbe una irrimediabile lesione dei diritti costituzionali coinvolti» e «pertanto, nel presente caso, si verifica una ipotesi di non applicabilità, ai sensi del quinto comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, dei termini processuali previsti dai surrichiamati artt. 25 e 26».

febbraio, da parte di un partito avverso la disciplina della legge elettorale, appena novellata dal Parlamento, che lo costringeva alla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, rendendo più remota la possibilità di riuscire effettivamente a partecipare alla consultazione popolare¹⁰², ricorso dichiarato inammissibile in fase liminare per la carenza del presupposto soggettivo, non essendo il partito politico configurabile quale potere dello Stato. Analogamente, ancor più a ridosso della data della votazione, con [ord. n. 117](#) dello stesso anno la Corte costituzionale si trovava a respingere come irricevibile, in quanto volto ad introdurre un conflitto di giurisdizione, il ricorso di una lista avverso provvedimenti giurisdizionali adottati nella fase prodromica del procedimento: tra il deposito del ricorso e quello della sentenza in cancelleria trascorrevano, come si è ricordato prima, un solo giorno facendo di questa pronuncia una delle più rapide in assoluto.

Anche la recente e celeberrima [ordinanza n. 17 del 2019](#) rappresenta una decisione lampo. Nel caso di specie, come noto, il procedimento nell'ambito del quale la Consulta era chiamata ad intervenire era l'*iter* di approvazione della legge di bilancio; il giudice costituzionale, infatti, era investito del ricorso di alcuni senatori (e del loro gruppo parlamentare) avverso le modalità con cui si stava svolgendo l'approvazione della legge di bilancio, tali da non garantire un adeguato tempo di discussione. Ora, il ricorso veniva depositato in cancelleria il 28 dicembre del 2018, a procedimento non ancora ultimato, ciò che sarebbe avvenuto soltanto qualche giorno dopo, con l'approvazione della Camera e la promulgazione del Capo dello Stato il 30 e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale il 31 dello stesso mese: appena in tempo per evitare l'esercizio provvisorio del bilancio. Ora, in una pronuncia dove l'elemento temporale è centrale, anche come oggetto del *petitum*¹⁰³, ed in cui la necessità di rispettare i termini per l'approvazione del bilancio prima dell'inizio del nuovo esercizio finanziario assurge ad elemento decisivo per giustificare la ragionevolezza della limitazione subita dalle prerogative del singolo parlamentare¹⁰⁴, non appare casuale che, per un verso, la Corte abbia atteso che l'*iter legis* si perfezionasse in modo da non incidere su un dibattito parlamentare in corso e da non rendersi responsabile della mancata approvazione nei termini costituzionali della legge; avendo, però, al contempo cura, per altro verso, di fissare l'udienza immediatamente dopo la ripresa dei lavori successiva alla pausa natalizia, al fine di ridurre al minimo ogni elemento di incertezza sulla sorte della legge di bilancio appena approvata¹⁰⁵, ciò che avrebbe avuto evidenti ripercussioni

¹⁰² In tema si vedano le argomentazioni di S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 aprile 2006, 5 della *paper*, per il quale l'inammissibilità sarebbe stata dovuta al timore della Corte per le conseguenze di un giudizio tardivo (*i. e.*, successivo allo svolgimento delle elezioni) favorevole ai ricorrenti, laddove – a giudizio dell'Autore – proprio «la particolare celerità del presente giudizio (ricorso depositato il 7 febbraio, deciso in camera di consiglio il successivo 22, con dimezzamento dei termini) dimostra che la Corte avrebbe ben potuto decidere in tempo utile, eventualmente accogliendo il provvedimento d'urgenza richiesto dai ricorrenti per consentire loro di presentare liste senza firme».

¹⁰³ Giacché, come scrive N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 20 febbraio 2019, 12, al centro del ricorso vi era la mancanza del tempo materiale per consentire ai senatori – e specialmente ai membri della V Commissione – una effettiva conoscenza del testo.

¹⁰⁴ Come osserva F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 20 febbraio 2019, 4, «secondo la Corte, il fatto che i lavori siano avvenuti “sotto la pressione del tempo”, “senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale” rende le denunciate violazioni delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti non gravi e non manifeste, sì che farebbero difetto i requisiti stessi di ammissibilità del conflitto».

¹⁰⁵ Il punto è oggetto di particolare attenzione da parte di P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5/2019, 3 settembre 2019, 11, secondo cui l'incertezza «che qualunque giudizio fa pesare sulla stabilità dei rapporti giuridici creati o modificati in base alla legislazione oggetto di scrutinio [...] è misurabile essenzialmente in termini temporali: più i tempi si dilatano, più i costi si aggravano, vuoi per il perdurare di una situazione non compiutamente definita, vuoi perché il decorso del tempo contribuisce ad allontanare il ricordo di un evento storico – l'irregolarità asseritamente commessa – fino a renderlo sfocato, o comunque di minor impatto se confrontato con l'attualità di un testo legislativo perfetto e, magari, già efficace da anni» di modo che la soluzione ideale richiede, tra l'altro, «un periodo di tempo breve entro cui il giudice si pronunci (o, ancor meglio, debba pronunciarsi); una denuncia che sia proposta in via preventiva e che, proprio facendo leva su tempi brevi di giudizio, abbia una risposta che condizioni l'entrata in vigore dell'atto, di modo che l'incertezza sui rapporti giuridici sia formalmente limitata alle mere aspettative di veder promulgato l'atto approvato».

negative, a tacer d'altro, sui mercati¹⁰⁶. Ciò spiega perché alla camera di consiglio del 9 gennaio del 2019 abbia fatto seguito una decisione il giorno successivo¹⁰⁷ e un deposito in cancelleria l'8 febbraio, contenendo così la durata entro termini temporali eccezionalmente ristretti, nonostante la complessa struttura formale dell'atto ben più simile ad una sentenza che non ad una ordinanza¹⁰⁸. Anzi, in dottrina si è argomentato che proprio l'esigenza di evitare il procrastinarsi nel tempo della decisione definitiva, che sarebbe inevitabilmente seguito al giudizio in due fasi previsto dalla l. n. 87 del 1953, per quanto la Corte fosse pronta a dimezzare i termini e decidere il più rapidamente possibile, rappresenterebbe la ragione giustificatrice del fatto che, sotto la forma di una ordinanza di inammissibilità del conflitto si celi la sostanza di una sentenza di rigetto nel merito¹⁰⁹.

(B²) Un secondo gruppo di ipotesi in cui la Corte sembra maggiormente propensa ad accelerare i tempi del proprio giudizio è quello costituito dai casi in cui, benché l'intervento del Collegio non rappresenti un incidente nel corso di un procedimento normativamente delineato e scadenzato, la questione richiede, *di fatto*, una trattazione urgente, al fine di evitare che, nelle more del giudizio, possa prodursi un danno irreparabile. Si tratta, in buona sostanza, di casi in cui la celerità del giudizio è la soluzione fattuale con cui la Corte rimedia alla mancanza *giuridica* di rimedi cautelari normativamente previsti, ancorché in assenza di istanza di parte in tal senso.

Al riguardo, esemplificativa è una serie di decisioni in cui l'oggetto del giudizio ruota intorno al segreto di Stato. Si tratta di diverse pronunce con le quali vengono definiti ricorsi che vedono contrapposti il Presidente del Consiglio dei ministri e l'Autorità Giudiziaria, talora inquirente talaltra giudicante, al fine di evitare che attività compiute dai servizi segreti venissero disvelate nel corso di adempimenti istruttori e passaggi processuali la cui pubblicità avrebbe compromesso la segretezza cui le stesse dovevano rimanere sottoposte¹¹⁰. Peraltro, nonostante si tratti di diverse pronunce distinte, soltanto due sono le vicende cui le stesse si riferiscono.

Infatti, rientrano nel campione delle decisioni "lampo" le sequenze date dall'[ordinanza n. 426 del 1997](#) e dalla [sentenza n. 110 del 1998](#) (entrambe peraltro nei percentili inferiori del rispettivo insieme)

¹⁰⁶ In termini analoghi, M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 163-164, il quale evidenzia che la fissazione della discussione alla prima camera di consiglio utile, oltre a consentire la conclusione dell'*iter* parlamentare, «ha ridotto l'impatto distorsivo determinato dalla pubblicità di un atto [...] che, in teoria, sarebbe destinato a restare non conosciuto almeno fino alla decisione della Corte».

¹⁰⁷ Ovviamente accompagnata da un comunicato stampa, proprio al fine di tranquillizzare sull'esito del giudizio, in nessun caso tale da inficiare la validità della legge. Peraltro, la rapidità con cui la Corte è pervenuta al proprio giudizio è stata rilevata da alcuni commentatori. Tra essi, N. LUPO, *Un'ordinanza*, cit., 2, che parla di una «soluzione tempestiva e dichiaratamente compromissoria che chiude le porte al conflitto relativo alla legge di bilancio e al suo *iter*».

¹⁰⁸ Dato che, per l'estensione e l'importanza delle argomentazioni sviluppate, nonché per l'interna suddivisione tra una motivazione in fatto ed una motivazione in diritto, non si può che concordare con chi rileva che in questa ipotesi la Corte, «ancora una volta manipolando la struttura delle proprie decisioni», ha optato per una pronuncia che, «pur presentandosi come un'ordinanza di natura processuale, è in buona sostanza una sentenza» (in termini A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in questa *Rivista*, 2019/1, 73). Sul tema si veda anche quanto si dirà, *infra*, nel par. 6.

¹⁰⁹ Per questi rilievi cfr. N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*; e G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, tutti in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, rispettivamente 8, 9 e 4 ss. del *paper*. L'ultimo Autore, in particolare, dopo aver suggerito il modello del conflitto tra poteri come strategia preferibile rispetto al giudizio di legittimità costituzionale per far valere vizi della legge di bilancio proprio tra l'altro per i tempi più rapidi in cui questo si svolge, con riferimento alla vicenda giurisprudenziale ed alla sua tempistica afferma che «il giudice delle leggi ha colto le occasioni che si sono presentate per perfezionare un nuovo "ritmo" di tutela dei diritti fondamentali, volto ad assicurare effettiva giustizia costituzionale in tempi celeri» di modo che si registra «un cambio di passo che vede la Corte abbandonare il tradizionale contegno attendista per assumere un piglio più concreto, che riconosce in prima battuta al legislativo la titolarità delle scelte politiche, ma esige risposte in tempi rapidi, dunque decide di decidere».

¹¹⁰ Non a caso, nella causa che ha dato vita alla [sentenza n. 110 del 1998](#) il Presidente ha eccezionalmente disposto la celebrazione dell'udienza a porte chiuse, secondo quanto previsto dall'art. 15 della legge n. 87 del 1953 per il caso in cui la pubblicità possa nuocere, tra l'altro, alla sicurezza dello Stato.

e dall'[ordinanza n. 266 del 1998](#) (che pure ha risolto in tempi assai celeri la fase di ammissibilità) e dalla [sentenza n. 410 del 1998](#) oltre alle due ordinanze di ammissibilità [nn. 320 e 321 del 1999](#), poi decise nel merito in tempi non (troppo) accelerati con la [sentenza n. 487 del 2000](#). Tutte queste pronunce riguardano il caso, in cui il conflitto tra gli organi si è protratto nel tempo in una sorta di prova di forza che ha visto vincitore il Governo, relativo ad indagini compiute dalla Questura di Bologna nei confronti di funzionari del SISDE e dei funzionari di polizia che con questi avevano collaborato¹¹¹.

Le altre decisioni più rapide in materia, invece, concernono la quanto mai intricata vicenda giudiziaria che ha visto coinvolti funzionari e direttore del SISMI (oltre che agenti della CIA) accusati di sequestro di persona ai danni dell'*imam* Abu Omar, indagato per attività terroristica. Due sono le sentenze con cui la Corte ha definito – a vantaggio del Governo – il caso *de quo*, ovvero la [n. 106 del 2009](#) e la [n. 24 del 2014](#). Con la prima di esse, la Consulta riuniva e definiva *uno actu* cinque ricorsi (tre governativi e due dell'Autorità Giudiziaria), susseguendosi a causa dell'avanzamento delle attività processuali dopo una iniziale sospensione, e proprio la necessità di questo accorpamento spiega perché possiamo individuare una ridotta durata del processo costituzionale “solo” in tre delle cinque ordinanze di ammissibilità, oltre che nella sentenza conclusiva. In buona sostanza, il Collegio avrebbe verosimilmente risolto tutto in tempi assai celeri, se non si fosse trovato a dover riunire ai primi tre ricorsi altri due presentati in tempi successivi, e, ciò nonostante, ha comunque assicurato tempi “lampo” non solo alle ordinanze di ammissibilità più recenti ma anche ad una di quelle più risalenti nel tempo. Ciò che dimostra la ferma volontà di intervenire quanto prima possibile per qualunque passaggio di una vicenda in cui l'urgenza era data dalla necessità di evitare che l'avanzare del procedimento giudiziario potesse produrre un danno irreparabile agli interessi costituzionali in gioco. Non a caso, anche la seconda decisione, che chiude definitivamente il caso Abu Omar, è stata adottata assai velocemente, sì da escludere che con un colpo di coda potesse riemergere quel pregiudizio che la Corte aveva con tanta sollecitudine cercato di evitare ed affermare la prevalenza incondizionata dell'interesse alla *salus rei publicae*¹¹².

Il segreto di Stato non è però l'unica ipotesi ad aver indotto la Corte ad abbreviare i tempi del giudizio per evitare danni irreparabili. Un caso significativo che merita di essere ricordato, in questo frangente, anche per il fatto che richiama pur sempre, per alcuni versi, il tema della “ragion di Stato”, è quello – celeberrimo – deciso con la [sentenza n. 1 del 2013](#) sulle intercettazioni di comunicazioni coinvolgenti il Capo dello Stato. A fronte del ricorso di questi avverso l'intenzione della Procura di Palermo, appresa peraltro dai mezzi di stampa, di chiedere in udienza la distruzione di intercettazioni nelle quali risultavano fortuitamente ricomprese anche conversazioni del Presidente Napolitano, la Corte, consapevole del fatto che un ritardo nella decisione avrebbe comportato la pubblicità del contenuto delle intercettazioni dovuta alla celebrazione dell'udienza¹¹³, ha accolto l'istanza dell'Avvocatura dello Stato per una trattazione “quanto più sollecita”¹¹⁴, depositando la sentenza di merito sostanzialmente a quattro mesi dal deposito del ricorso introduttivo della fase di ammissibilità. Peraltro, appare del tutto evidente che l'urgenza della trattazione non trova spiegazione soltanto nella esigenza materiale di scongiurare il *periculum in mora*, ma anche nella evidente impossibilità di addivenire ad una composizione stragiudiziale della controversia, che ben si evince dalla rigidità dei

¹¹¹ La vicenda è citata come esempio di “catene di conflitti” da E. MALFATTI, *Il conflitto* (2002-2004), cit., 336, la quale si riferisce ad un “trittico” di sentenze.

¹¹² Per tutti, v. E. MALFATTI - M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2014-2016), Torino 2017, 323 ss. (anche per la dottrina ivi richiamata), ove si segnala che anche la Corte di Cassazione, nel dare seguito alla sentenza prendendo atto della statuizione del giudice costituzionale, ha voluto contribuire alla rapida e definitiva chiusura del conflitto, decidendo per l'annullamento senza rinvio in appena 11 giorni.

¹¹³ Evidenzia il legame tra la rapidità del giudizio e la ferma intenzione della Procura di seguire l'ordinaria procedura in udienza pubblica U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela delle libertà del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.* 2013, 66.

¹¹⁴ Come ricordano R. ROMBOLI, *Nota redazionale*, in *Foro It.* 2013, V, 408; e U. DE SIERVO, *Una buona sentenza*, cit., 65.

poteri confliggenti sulle rispettive posizioni, di modo che «in un clima simile, appurata l'impossibilità di collaborazione e l'inutilità di rinviare ulteriormente al domani ciò che richiedeva definitivamente una soluzione risolutiva ed *in tempi rapidi*»¹¹⁵, l'unica alternativa era, per il Capo dello Stato, il ricorso al conflitto e per la Corte la sua celere definizione. Non solo, ma certamente sulla decisione della Consulta ha notevolmente inciso il particolare contesto politico in cui la vicenda si stava svolgendo, tanto che, sotto questo profilo, è possibile affermare che la decisione in parola si pone al confine tra il secondo e il terzo gruppo di decisioni che qui abbiamo individuato. Infatti, è ben noto come, a seguito della diffusione della notizia del presunto coinvolgimento del Presidente Napolitano nell'inchiesta sulla trattativa Stato-mafia, si fosse levata un'aspra polemica con vivaci attacchi nei confronti del Capo dello Stato, laddove la stessa terzietà della Consulta era stata messa in dubbio, persino da un suo *ex* Presidente¹¹⁶: in questo contesto, trova ulteriore giustificazione la scelta del Collegio di addivenire in tempi ridotti ad una decisione¹¹⁷, nonostante il fatto che, per la delicatezza del caso, fossero stati nominati due relatori e due redattori¹¹⁸, con inevitabile maggiore aggravio di lavoro.

(B³) Un terzo gruppo di decisioni “lampo” riguarda, infine, una congerie di pronunce, assai eterogenee tra loro quanto ad oggetto del contendere, ma accomunate dalla estrema rilevanza politica (oltre che, in molti casi, giuridica) della causa, non di rado al centro anche di un più ampio dibattito nell'opinione pubblica, analogamente, peraltro, a quanto si è già rilevato a proposito dell'ultima sentenza citata al punto precedente. Nel seguito daremo conto dei casi più significativi che possiamo ascrivere a questo ambito, trattandoli in ordine cronologico.

La prima questione molto rilevante, almeno sotto il profilo istituzionale, è quella che ha portato all'adozione della [sentenza n. 406 del 1989](#), che, unitamente alla ordinanza, non numerata, che ha deciso per l'ammissibilità del conflitto, è stata decisa in tempi collocabili nei più bassi percentili. Il caso è piuttosto noto, soprattutto per il fatto che oggetto del conflitto fu, per la prima volta, un atto legislativo, e per la precisione l'art. 16 della l. n. 400 del 1988, che esclude il controllo della Corte dei conti sugli atti governativi aventi forza di legge. Laddove, proprio la duplice necessità di sciogliere ogni dubbio, per un verso, riguardo al punto delicato della definizione dell'ampiezza dei poteri normativi dell'Esecutivo e, al contempo, dei limiti alla funzione di controllo intestata al giudice contabile, nonché, per altro verso, sotto il profilo processuale, sulla possibilità di fare ricorso allo strumento del conflitto tra poteri per portare al sindacato della Consulta un atto legislativo¹¹⁹, spiegano la tempistica ridotta della decisione.

Nei primi anni novanta si registrano altre pronunce “lampo” su ricorsi del CSM, la cui rapidità di trattazione trova, analogamente alla precedente, la propria ragion d'essere nella rilevanza istituzionale

¹¹⁵ Così S. GIANELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2013, 6 settembre 2013, 13 (corsivo nostro).

¹¹⁶ Molto significativa sul punto la ricostruzione di U. DE SIERVO, *Una buona sentenza*, cit., 66 ss., che parla di una «anomala e virulenta politicizzazione della controversia» [...] mentre la Corte costituzionale è stata descritta come un organo del tutto privo di autonomia rispetto al Presidente della Repubblica; al tempo stesso, si sono avanzate abnormi ed offensive critiche contro vari giuristi che, collaborando a quotidiani, avevano espresso opinioni sostanzialmente adesive alla determinazione presidenziale di ricorrere alla Corte» laddove «non si può nemmeno sottovalutare il probabile notevole impatto prodotto anche sui giudici costituzionali dell'anomalo intervento pubblico sul tema di un autorevole *ex* presidente della Corte, che ha affermato l'inopportunità di un conflitto che coinvolga il Presidente».

¹¹⁷ È questa la chiosa, molto significativa ai nostri fini, di U. DE SIERVO, *Una buona sentenza*, cit., 67, ove l'A. afferma che «l'esperienza di giudice porta a dire che proprio dinanzi a opinioni e pressioni del genere i giudici si sentono molto impegnati ad esercitare rapidamente i propri poteri».

¹¹⁸ Come ricordano E. MALFATTI - M. NISTICÒ, *Il conflitto* (2011-2013), cit., 338.

¹¹⁹ È peraltro curioso osservare come anche in altre circostanze legate all'ammissibilità di conflitti su atti legislativi la Corte abbia deciso in tempi assai ristretti, forse per non precludere la materiale possibilità di proporre la questione di legittimità costituzionale ed evitare di essere poi costretta a decidere nel merito il conflitto, dirottando la controversia dalla sua sede naturale. Per la precisione, si tratta della [sent. n. 284 del 2005](#), su un giudizio promosso dal CSM, e l'[ord. n. 17 del 2013](#), che dichiara inammissibile il conflitto promosso dal PM di Taranto avverso il decreto legge per il salvataggio dell'ILVA, peraltro su sollecitazione dello stesso ricorrente.

dei conflitti. Si tratta, per la precisione, della sequenza formata dall'[ordinanza n. 184](#) e dalla successiva [sentenza n. 379 del 1992](#) (a loro volta, entrambe “lampo”), con la quale viene chiarito il valore del previsto “concerto” del Ministro di grazia e giustizia per il conferimento di incarichi direttivi di uffici giudiziari, riconoscendo tra l’altro per la prima volta tanto l’autonoma legittimazione a tale soggetto nel conflitto tra poteri quanto la configurabilità del CSM come potere dello Stato¹²⁰, e delle due sentenze (le cui rispettive ordinanze di ammissibilità solo per una manciata di giorni non rientrano nel novero delle decisioni eccezionalmente veloci) [nn. 419](#) e [435 del 1995](#), nelle quali l’organo di autogoverno della magistratura ordinaria contestava la possibilità di essere oggetto di un giudizio di ottemperanza da parte del giudice amministrativo, sempre con riferimento al conferimento di incarichi direttivi, laddove anche l’esigenza di non lasciare nell’incertezza la direzione di delicati uffici giudiziari ha verosimilmente inciso nella scelta acceleratoria del Collegio. Peraltro, è curioso osservare che le due sentenze hanno una motivazione letteralmente identica¹²¹, il che è probabilmente dovuto proprio alla volontà di accelerare i tempi nella decisione della seconda di esse.

Nel medesimo periodo, la Consulta adotta due importanti sequenze decisorie assai rapide – di cui alle [ordd. nn. 264](#) e [265](#) e alle [sentenze nn. 462](#) e [463 del 1993](#) – relative a vicende rilevanti, sì, sotto il profilo istituzionale¹²², ma soprattutto oggetto di estrema attenzione da parte del mondo politico e dell’opinione pubblica. Nel pieno dell’inchiesta “Tangentopoli”, infatti, venivano impugnate dai giudici competenti le delibere di diniego di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti di due imputati eccellenti, destinati a divenire tra i simboli dell’inchiesta stessa: il senatore Severino Citaristi, allora tesoriere della Democrazia Cristiana, e il deputato Bettino Craxi, segretario del PSI. Sotto la pressione del dibattito in corso nel Paese, che come noto porterà di lì a poco fino alla revisione dell’art. 68 Cost., la Corte deposita le ordinanze di ammissibilità dopo meno di due settimane dal giorno del deposito dei ricorsi¹²³, dimostrando di volere contribuire alla più rapida definizione di una inchiesta giudiziaria dalle conseguenze molto significative per il sistema politico del Paese e di non voler rischiare una propria delegittimazione, che sarebbe potuta conseguire ad un indugio su una vicenda di tanto spessore.

Tra le pronunce più veloci della Corte vi è anche la sequenza costituita dall’ordinanza n. 216 e dalla [sentenza n. 420 del 1995](#), con cui veniva risolto il conflitto sollevato da un’autorità giudiziaria requirente avverso un regolamento del Ministero dell’interno relativo alla formulazione dei piani di protezione per i pentiti. Non sembra casuale che la Corte manifesti l’intenzione di risolvere il più celermente possibile il conflitto proprio in relazione ad un giudizio relativo ad uno dei più efficaci metodi investigativi di contrasto alla criminalità organizzata – ovvero quello dei collaboratori di giustizia – negli anni immediatamente seguenti alle stragi di mafia ed esattamente in un periodo in cui il Paese assisteva ad un proliferare di “vendette trasversali” nei confronti di parenti dei pentiti. Non solo, ma è probabile che una certa pressione sul Collegio sia stata esercitata per il fatto che, come testimonia la stampa quotidiana di quel periodo, la decisione conclusiva della sequenza risultava particolarmente attesa. Giacché, sulla base delle parole pronunciate dal Presidente Baldassarre durante la conferenza stampa annuale, ci si aspettava ragionevolmente che essa avrebbe fornito utili indicazioni in tema di garanzie di indipendenza del Pubblico Ministero, di cui il Parlamento avrebbe

¹²⁰ Come scrive R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1990-1992), Torino 1993, 251 ss., la decisione aveva un particolare rilievo, tanto da giustificarne numerosi commenti anche sulla stampa quotidiana (per i quali si veda la nota bibliografica *ivi* riportata).

¹²¹ L’osservazione si legge in E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 430, i quali parlano di un «caso più unico che raro».

¹²² Riconoscendo, tra l’altro, insieme alla contemporanea ordinanza n. 263, depositata lo stesso giorno ma attinente ad una diversa vicenda, e anch’essa decisione “lampo”, per la prima volta la legittimazione a sollevare conflitto da parte del Pubblico Ministero: cfr. E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 353.

¹²³ Si osservi, per la precisione, che nelle due vicende giudiziarie citate possono ascrivere ai percentili più bassi di durata che qui analizziamo solo l’ordinanza di ammissibilità e la durata complessiva del processo, non invece la fase di merito, senza che ciò tuttavia faccia venir meno le considerazioni espresse nel testo, posto che ciò che più rileva è, naturalmente, la complessiva rapidità del giudizio unitariamente inteso.

potuto tener conto nella discussione sulla separazione delle carriere, tema caldo dell'agenda politica¹²⁴.

Ancora nel medesimo lasso di tempo la Consulta si trova a dover risolvere due conflitti particolarmente significativi sotto il profilo istituzionale, e proprio l'esigenza di chiarire velocemente l'assetto costituzionalmente conforme dei rapporti tra gli organi confliggenti porta a decisioni "lampo".

La prima di queste vicende è il noto "caso Mancuso", con cui la Corte giunge a dichiarare, con la [sentenza n. 7 del 1996](#)¹²⁵, che spetta al Parlamento il voto di sfiducia anche a carico di un solo Ministro ed al Presidente della Repubblica conferire l'incarico ad un soggetto diverso, in sostituzione di quello sfiduciato, ancorché non dimessosi volontariamente. Ebbene, se il deposito del ricorso, ad opera del(l'ex) Ministro Mancuso avveniva il 23 ottobre del 1995 – e cioè quattro giorni dopo l'approvazione della mozione – la Corte depositava l'ordinanza, dopo due camere di consiglio, il 27 ottobre, di modo che la fase di merito poteva prendere avvio dopo appena otto giorni dall'adozione degli atti impugnati. Non solo, ma l'intera vicenda veniva risolta nei primi giorni di gennaio dell'anno successivo, così che in meno di tre mesi veniva rimossa ogni incertezza sulla legittimità della procedura seguita.

La seconda fattispecie è quella giornalmisticamente nota come la vicenda dei "parlamentari pianisti", affrontata, in sede di ammissibilità, con l'[ordinanza n. 269](#) e quindi definita nella fase di merito con la [sentenza n. 379 del 1996](#). Si tratta, come noto, del conflitto promosso dalla Camera dei deputati per affermare la carenza di giurisdizione del giudice ordinario rispetto a fatti, astrattamente configurabili come reato, compiuti nello svolgimento dell'attività parlamentare e ricadenti perciò nella sfera di applicazione dei relativi regolamenti. Ebbene, se l'ammissibilità veniva dichiarata in soli otto giorni dal deposito del ricorso, la decisione di merito giungeva in tre mesi, facendo sì che in entrambe le fasi il processo si svolgesse il più rapidamente possibile, al fine di fugare ogni dubbio sull'ampiezza dell'autonomia parlamentare e sulla legittimità delle delibere adottate dalle Camere.

Un'ultima decisione sul finire dello stesso decennio merita di essere ricordata per la particolarità della vicenda, la cui rilevanza, più che istituzionale, è nuovamente nel clamore del dibattito pubblico scaturito intorno al caso della "cura Di Bella". Il conflitto nasceva dall'impugnazione della decisione di un giudice civile di nominare un CTU al fine di acquisire dati scientifici sulla terapia, da poter eventualmente contrapporre a quelli su cui si basava la sperimentazione avviata dal Ministero. Interessante è osservare che soltanto la fase di merito e la durata complessiva della sequenza hanno una durata insolitamente breve, essendo la [sentenza n. 121 del 1999](#) depositata poco più di tre mesi dopo il ricorso, mentre nella fase di ammissibilità, definita con l'[ordinanza n. 385 del 1998](#), teoricamente ben più rapida trattandosi di una delibazione sommaria, il Collegio è giunto alla decisione in un tempo sostanzialmente analogo, se si considera che il ricorso depositato a metà agosto è stato discusso in camera di consiglio a fine ottobre e la decisione depositata un mese più tardi¹²⁶. L'apparente stranezza può ben spiegarsi se si considera che, in questo modo, la Consulta ha potuto attendere la fine completa del protocollo di sperimentazione, prevista per il 31 ottobre, prima di aprire la via del conflitto, che a quel punto, per chiudere definitivamente una questione che aveva esasperato il dibattito, anche scientifico, e creato forti contrapposizioni in un ambito della medicina particolarmente delicato, per la gravità delle patologie oggetto della terapia, si poteva invece opportunamente definire in tempi assai celeri.

È legato all'ambito sanitario anche un ulteriore caso, che ci sembra doveroso ricordare, nel quale la pressione mediatica e politica ha verosimilmente indotto la Corte ad un giudizio assai rapido,

¹²⁴ Il rilievo è di E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 357, cui si rinvia anche per le citazioni degli articoli di cronaca.

¹²⁵ La quale rappresenta il seguito dell'[ord. n. 470 del 1995](#), pure ascrivibile alle decisioni più rapide, di modo che tutta la sequenza rientra nel campione qui analizzato.

¹²⁶ Il che significa che la durata di questa decisione (106 giorni) è, sì, superiore di oltre doppio rispetto a quella del campione delle pronunce "lampo" di ammissibilità qui analizzate (che si ferma al limite massimo di 42 giorni), e pur tuttavia si tratta pur sempre di una pronuncia assai veloce, dato che la sua durata è all'incirca la metà della media generale della fase di ammissibilità (che, lo ricordiamo, è di 208,2 giorni).

ovvero quello dell'[ordinanza n. 334 del 2008](#), con cui è stata dichiarata la inammissibilità del conflitto sollevato dalle Camere contro la Corte di Cassazione e la Corte d'appello di Milano, in relazione alla sentenza della prima ed al decreto della seconda con cui veniva autorizzata la sospensione del trattamento di alimentazione artificiale di Eluana Englaro. Ora, il conflitto sollevato dal Parlamento tendeva a bloccare un provvedimento giurisdizionale che poneva fine a una vicenda giudiziaria in corso da ormai molti anni, ma è ben noto come un'aspra contrapposizione, sia nel mondo politico che nell'opinione pubblica, avesse radicalizzato il conflitto sul più ampio tema del fine vita, ben al di là (ed anzi, sulle spalle) della sfortunata ragazza coinvolta nel caso specifico. Ed è dunque assai verosimile immaginare che, proprio per garantire, anche nell'«ultima fortezza»¹²⁷ rappresentata dal conflitto tra poteri, l'esecuzione di un provvedimento dagli effetti così divisivi sotto tanti profili, la Consulta abbia cercato di dare il proprio contributo per avviare nel minor tempo possibile la vicenda alla sua definitiva soluzione¹²⁸. Compito, peraltro, agevolato, nel caso specifico, dalla palese infondatezza del conflitto sollevato dai ricorrenti, che in dottrina si è giunti a bollare come «temerario»¹²⁹.

6. Riflessioni conclusive, allargando lo sguardo

Che il giudizio sul conflitto tra poteri dello Stato abbia forme processuali alquanto flessibili e appena tratteggiate dalla legge, lasciando un ampio margine per la configurazione delle norme sul processo allo stesso giudice costituzionale – lo ricordavamo nell'aprire le presenti note – è considerazione diffusa in dottrina e quanto mai condivisibile¹³⁰. L'indagine che abbiamo condotto dimostra che anche la regolazione dei tempi processuali rientra in questo *cliché*, giacché, lungi dal trovare una rigida disciplina legislativa, tutto al contrario fornisce alla Consulta un ulteriore strumento di cui disporre direttamente, al fine di conformare le regole del proprio giudizio in base alle necessità (od opportunità) del caso concreto sottoposto al suo esame.

Infatti, la ricerca empirica svolta sulla durata dei giudizi sui conflitti interorganici e l'analisi dei casi rientranti nei percentili inferiori e superiori del campione dimostrano la capacità (e l'abilità) della Corte nel maneggiare i tempi per ottenere il risultato ritenuto più funzionale¹³¹. Da un lato, accelerando il giudizio fino al punto di rendere di fatto non necessaria la tutela cautelare (riconosciuta espressamente, come si è visto, solo dopo più di sessant'anni di giurisprudenza), anche disponendo *praeter* (se non *contra*) *legem* con riguardo ad aspetti processuali, per esempio con la fissazione di ridottissimi termini di notifica: il tutto, peraltro, senza che si possano rilevare costanti, a dimostrazione del fatto che è la logica del caso a guidare le statuizioni del giudice costituzionale. Dall'altro lato, poi, rallentando i tempi decisionali, in un contesto che prescinde pressoché del tutto dal carico di arretrato gravante sul ruolo, allorquando vi sia una incertezza su nodi di merito da sciogliere o ragioni di opportunità suggeriscano di decidere... di non decidere in tempi troppo brevi.

¹²⁷ Secondo la nota definizione di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.

¹²⁸ Si osservi, infatti, che il Collegio ha deciso e depositato in cancelleria l'8 ottobre 2008 il ricorso depositato soltanto il 17 settembre precedente.

¹²⁹ Così G. GEMMA, *Parlamento contro giudici: un temerario conflitto di attribuzioni sul "caso Eluana"*, in *Giur. cost.* 2008, 3723 ss.; nello stesso senso, tra i tanti, si veda anche R. ROMBOLI, *Il conflitto tra poteri dello Stato sulla vicenda Englaro: un caso di evidente inammissibilità*, in *Foro It.* 2009, I, 42.

¹³⁰ *Ex plurimis*, v. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit. 159 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi*, cit., 339 ss., che sottolinea come «nel giudizio sui conflitti tra poteri sono proprio i tratti tipici delle forme processuali a subire le tensioni più forti»; e, più recentemente, M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 154-156, il quale evidenzia come, se la nozione di «processo costituzionale» è discutibile e discussa in generale nella giustizia costituzionale, essa sembra essere ancor più difficilmente configurabile in relazione al conflitto tra poteri ed in specie alla fase di ammissibilità in cui la scarsa formalizzazione e la flessibilità della procedura appaiono maggiori.

¹³¹ Di «gestione oculata» dei tempi del processo», tale da consentire alla Corte di «scegliere» discrezionalmente il momento più opportuno in cui intervenire con la propria decisione sulla controversia sottoposta al suo esame» ragiona M. CECCHETTI, *Problemi*, cit., 374.

L'atteggiamento tenuto dalla Corte nei conflitti su delibere di insindacabilità adottate dalle Camere ai sensi dell'art. 68 Cost. è quanto mai emblematico dell'esistenza di una discrezionalità tale da consentire al giudice costituzionale di tenere, in contesti *giuridicamente* analoghi, condotte diametralmente opposte (per valutazioni di ordine essenzialmente *politico-istituzionale*). Infatti, come s'è detto, mentre all'inizio degli anni '90, in piena inchiesta Tangentopoli, la Corte, a fronte di processi a carico di imputati eccellenti, decideva in tempi brevissimi per non essere coinvolta in una procedura giudiziaria devastante sull'intero sistema istituzionale, sul finire dello stesso decennio – e per i due lustri successivi – essa faceva registrare la stragrande maggioranza delle decisioni ritardate, dimostrando un'estrema cautela che, se può trovare in parte spiegazione nella necessità di sciogliere questioni di merito emerse dopo l'apertura a questo tipo di conflitti avviata a partire dal 2000, sicuramente trova spiegazione (anche) nell'imbarazzo di dover giudicare, in un periodo di «notevole “fibrillazione” sul piano politico»¹³², conflitti coinvolgenti, per la maggior parte dei casi, esponenti di una maggioranza di Governo dichiaratamente ostile alla Consulta¹³³, tanto da aver previsto, nell'ambito di un progetto di riforma costituzionale, una modifica della sua composizione volta ad accrescere il peso della componente di elezione parlamentare¹³⁴.

Ora, la discrezionalità del Collegio nel disporre dei propri tempi è caratteristica comune anche ad altre competenze esercitate dalla Consulta e ciò è previsto a tutela del giudice costituzionale stesso, al fine di attribuirgli uno strumento per evitare di essere delegittimato da un coinvolgimento troppo diretto nell'agone politico, che potrebbe conseguire alla necessità di dover rispettare termini rigidi e perentori¹³⁵. Laddove, se ciò è vero in generale, non può che valere *a fortiori* per la procedura di cui ci stiamo occupando nella quale, infatti, poiché la Corte assume un ruolo arbitrario tra poteri dello Stato confliggenti, la commistione tra politica e giurisdizione si fa più evidente ed inestricabile. In questa prospettiva, pertanto, se già in relazione ad altre competenze dell'organo di giustizia costituzionale avevamo espresso un giudizio favorevole alla preferenza del legislatore per regole processuali “leggere”, così come, parimenti, ci era parso degno di approvazione l'esercizio in concreto di una pur ampia discrezionalità da parte della Consulta sulla modulazione dei tempi processuali¹³⁶, tale valutazione positiva crediamo meriti di essere confermata, in linea astratta e tendenziale, pure con riferimento ai conflitti interorganici. Ciò in ragione del carattere (anche politico) del giudizio in materia ed in coerenza con la configurazione positiva di questa competenza della Corte, la quale, come si è più volte ripetuto, assume un carattere residuale che giustifica la maggiore flessibilità delle regole processuali¹³⁷ ed in cui l'esistenza – si badi, solo per questa competenza – di una prima fase volta a decidere *inaudita altera parte* sull'ammissibilità stessa del conflitto sembra

¹³² M. ARMANNO, *Il giudizio*, cit., 95, che pone in evidenza come si tratti del decennio in cui c'è stato il tentativo di far evolvere la forma di governo in direzione bipolare, ciò che spiegherebbe anche l'alta conflittualità registrata nel periodo.

¹³³ Per limitarci a qualche episodio significativo riportato dalle cronache del periodo, v. [Berlusconi attacca la Consulta e scatena un coro di critiche](#), in *La Repubblica*, 24 marzo 2001; [Berlusconi attacca la Corte e Napolitano](#), in *Il Corriere della sera*, 7 ottobre 2009; [Il Premier attacca la Consulta: “sono stanco delle ipocrisie”](#), in *La Repubblica*, 10 dicembre 2009.

¹³⁴ Il d.d.l. cost. S-2544 della XIV legislatura, sottoposto a referendum confermativo il 25-26 giugno 2006, prevedeva infatti che i giudici della Corte costituzionale, fermo il numero complessivo di 15, venissero eletti dal Parlamento in numero di sette (per la precisione, tre dalla Camera e quattro dal Senato), mentre gli altri otto avrebbero continuato ad essere in parte nominati dal Presidente della Repubblica ed in parte eletti dalle Supreme Magistrature (eccetto quella contabile) in eguale misura tra loro.

¹³⁵ V., in tal senso, quanto rilevato in S. SCAGLIARINI, *Il tempo*, cit., 197 ss., in relazione al giudizio in via incidentale; nonché in R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, *I tempi*, cit., spec. 692 ss., con riferimento ai conflitti intersoggettivi.

¹³⁶ Cfr., oltre agli scritti citati nella nota precedente, anche S. SCAGLIARINI, *La ragionevole lunghezza*, cit., spec. 479-480.

¹³⁷ In questa prospettiva R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 161, afferma che non vi sono regole inderogabili, ma soltanto (poche) norme di natura cedevole – e quindi derogabili da parte dell'organo decidente – a fronte di superiori interessi che l'Autore, richiamando C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano 1990*, 63 ss., individua nella «esigenza di un corretto ed equilibrato funzionamento della forma di governo» e della correttezza della collocazione della Corte al suo interno.

manifestare, sopra ogni altro profilo, il ruolo marcatamente arbitrale che la Consulta è chiamata ad assumere in questi frangenti¹³⁸.

Il contesto attuale della giustizia costituzionale – e dell’assetto istituzionale più in generale – dal quale nessuna seria indagine, tanto più se intende fondarsi su evidenze empiriche, può prescindere, induce però ad accompagnare la portata della valutazione positiva, in astratto, sopra tratteggiata da opportuni distinguo e significative cautele in concreto. Infatti, assistiamo attualmente ad una fase in cui il pendolo della giustizia costituzionale – come è stato autorevolmente scritto – tra l’anima giurisdizionale e quella politica sta decisamente oscillando verso questa seconda¹³⁹, che vede nella gestione dei tempi, della quale ci siamo occupati in questa sede uno degli strumenti utilizzati¹⁴⁰. Lo si riscontra, in generale, come ha rilevato la dottrina più sensibile, da una serie di elementi: dalla obliterazione della pregiudizialità nelle sentenze in materia elettorale¹⁴¹ al superamento delle rime obbligate in materia penale¹⁴², dalla affermazione esplicita del potere di differimento degli effetti temporali nel nome di un bilanciamento delle regole processuali con interessi sostanziali, tale da condurre alla totale irretroattività della sentenza¹⁴³, alla assegnazione di un termine al legislatore per provvedere al fine di rimuovere un’illegittimità accertata ma non dichiarata¹⁴⁴, sono ormai numerosi gli esempi di una Corte che, con una pluralità di strumenti, assume un ruolo proattivo, non sfruttando solo la flessibilità delle regole processuali, ma statuendo talora anche in aperto dispregio delle medesime. Nello stesso campione qui esaminato abbiamo d’altra parte osservato l’esempio dell’[ordinanza n. 17 del 2019](#), in cui, come abbiamo visto, anche al fine di abbreviare i tempi di un giudizio in cui la rapidità era elemento essenziale rispetto a valutazioni di politica costituzionale, il Collegio non ha esitato a utilizzare la forma della ordinanza per dare sostanza ad una decisione di merito (che avrebbe quindi richiesto la diversa forma della sentenza), violando così una norma processuale con ricadute negative assai rilevanti sul diritto di difesa e sul rispetto del principio del contraddittorio¹⁴⁵.

In questo contesto, allora, non va sottaciuto che un esercizio “audace” della discrezionalità temporale di cui è titolare il giudice dei conflitti, se in circostanze diverse e di minore esposizione complessiva della Corte rappresenta uno strumento utile e giustificabile a sua disposizione (e *protezione*), inserendosi oggi in una fase del sistema di giustizia costituzionale di sovraesposizione politica del giudice costituzionale, va per quanto possibile evitato per non alimentare, a sua volta, un fenomeno che va a nostro avviso assolutamente evitato o quanto meno massimamente circoscritto.

¹³⁸ In termini, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.* 1986, 793.

¹³⁹ Così R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, in ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Giappichelli, Torino 2017, 4 e, nel medesimo senso, numerosi degli altri Autori *ivi* intervenuti.

¹⁴⁰ Annovera la gestione dei tempi come uno degli elementi che ha consentito lo spostamento del pendolo nella direzione indicata nel testo M. ARMANNO, *Il giudizio*, cit., 38, che indica in particolare nella fase di ammissibilità il filtro politico rispetto a procedure per sempre di stampo giurisdizionale.

¹⁴¹ Il riferimento è alle [sentenze nn. 1 del 2014](#), [110 del 2015](#) e [35 del 2017](#), sulle quali, nella prospettiva del discorso più generale che qui stiamo conducendo, v. R. PINARDI, *La Corte*, cit., 1898-1903, cui rinviamo anche per più ampia bibliografia sulle pronunce citate.

¹⁴² Su questo recente filone giurisprudenziale, inaugurato con la [sent. n. 236 del 2016](#) cfr. ad esempio R. PINARDI, [Le pronunce Cappato: analisi di una vicenda emblematica della fase attualmente attraversata dal giudizio sulle leggi](#), in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 24 aprile 2020, 29 ss. ed Autori *ivi* richiamati.

¹⁴³ Come si può leggere nella [sentenza n. 10 del 2015](#), sulla quale rinviamo nuovamente (anche per maggior indicazioni bibliografiche) a R. PINARDI, *La Corte*, cit., 1907-1910, che si sofferma sugli aspetti di questa celeberrima decisione rilevanti in questa sede.

¹⁴⁴ È forse questo il filone giurisprudenziale di più recente formazione e di maggiore innovazione, che consta delle [ordinanze nn. 207 del 2018](#) (seguita dalla [sentenza n. 242 del 2019](#)) e [132 del 2020](#): per tutti v. R. PINARDI, *Le pronunce Cappato*, cit.; e ID., *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum quad. cost.*, luglio 2020; nonché la dottrina *ivi* richiamata.

¹⁴⁵ Questa critica è mossa da F. SORRENTINO, *La legge*, cit., 4-5; e da A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.* 2019, 180.

Certamente, resta vero quanto avevamo già rilevato in passato circa il fatto che, non di rado, la Corte non vada lei stessa ricercando un ruolo da protagonista, ma vi sia costretta dalla difficoltà di dover interloquire con un potere politico a dir poco inerte, in un contesto di innegabile crisi del sistema rappresentativo: basti pensare, in quest'ottica, all'allungamento dei tempi del processo costituzionale che ha portato all'adozione della citata [sentenza n. 10 del 2015](#), dopo quasi quattro anni dalla proposizione della *quaestio legitimitatis*, nella (vana) speranza di un intervento risolutore del Parlamento che non si è mai verificato¹⁴⁶, od, al contrario, alla necessità rapidità di risoluzione del conflitto risolto con la [decisione n. 17 del 2019](#), per evitare che dopo il protrarsi oltre ogni ragionevole limite dei lavori da parte degli organi politici si dovesse andare all'esercizio provvisorio di bilancio per un'attesa imputabile (apparentemente) alla Consulta. Per non parlare, poi, di quando gli organi politici si dimostrano totalmente impermeabili alle (ed irrispettosi delle) statuizioni del giudice costituzionale, come testimonia l'andamento dei conflitti tra magistratura e Camere in tema di insindacabilità, nei quali la parte soccombente è ormai sempre rappresentata dall'organo parlamentare¹⁴⁷, che tuttavia continua ad assumere delibere dal contenuto censurabile, dimostrando, così, nei fatti, di non tenere in alcuna considerazione la giurisprudenza della Consulta in materia.

L'impressione, tuttavia, è che questi elementi, che certamente richiamano all'attenzione problematiche vere ed effettive, non siano più sufficienti a giustificare l'attuale alto livello raggiunto dall'attivismo della Corte, se è vero che questo, oltrepassando non di rado i limiti assegnati al giudice costituzionale, sembra entrare direttamente nel vivo di questioni politiche e, inosservante delle (pur lasche) regole processuali, da garante delle regole si faccia protagonista del gioco, ponendo gravemente a rischio, con siffatto modo di procedere, la propria stessa legittimazione. La quale – è bene ricordarlo – se si basa, certo, in linea generale – e cioè per quel che concerne l'esistenza dell'organo e la funzione contromaggioritaria dallo stesso esercitata – sulla Costituzione¹⁴⁸, presuppone però, in concreto, che le specifiche competenze ad essa intestate vengano esercitate all'interno dei confini tracciati nell'ambito della nostra forma di governo e quindi anche nel rispetto delle norme processuali¹⁴⁹. Assistiamo, insomma, ad una curiosa eterogenesi dei fini, per cui la discrezionalità assicurata alla Corte come (opportuno) strumento difensivo della propria legittimazione quale organo di garanzia viene dalla stessa brandita come un'arma (a doppio taglio, però), con cui il giudice costituzionale guadagna, sì, ulteriori margini di movimento, ma al prezzo di delegittimarsi rispetto al proprio ruolo *super partes*¹⁵⁰. Il che probabilmente non è sfuggito al Collegio, che sembra andare ricercando una autonoma (e alternativa) legittimazione nell'utilizzo, non

¹⁴⁶ Secondo quanto è già stato sottolineato in S. SCAGLIARINI, [La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore "Senzaterra"](#), in questa [Rivista 2015/I](#), 232.

¹⁴⁷ Il rilievo risale già a E. MALFATTI - M. NISTICÒ, *Il conflitto* (2011-2013), cit., 289, dove si parla di una copiosa giurisprudenza ormai ventennale che le Assemblee scelgono evidentemente in modo consapevole di ignorare per motivazioni di natura politica.

¹⁴⁸ Sulla questione, che rappresenta un tema classico del dibattito costituzionalistico, v., per tutti, O. CHESSA, *I giudici del diritto*, Milano 2014, spec. 201 ss. ed Autori *ivi* richiamati.

¹⁴⁹ In tal senso, suonano molto attuali le parole di F. SORRENTINO, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*, in *Giur. cost.* 2005, 3996 ss., per il quale, se «il ruolo e la posizione istituzionale della Corte sono messi a dura prova da controversie in cui il tasso di politicità può far premio sulla loro natura giuridica con il rischio di esporre la Corte stessa a critiche di parte [...] è proprio per questa ragione che l'applicazione rigorosa delle regole processuali in controversie suscettibili di prestarsi ad interpretazioni in chiave politica rappresenta la più solida difesa del ruolo della Corte, allorché essa venga chiamata, non ad arbitrare, ma a risolvere conflitti costituzionali». Sulla legittimazione della Corte attraverso il rispetto delle regole processuali, nell'ambito di una più ampia ricostruzione critica dell'attuale situazione, cfr. da ultimo R. PINARDI, *La Corte*, cit., 1918 ss.

¹⁵⁰ Il rischio che gli ampi margini di discrezionalità a disposizione della Corte, specie nel conflitto tra poteri, potessero «porre irrimediabilmente in crisi la stessa posizione della Corte che, come è noto, fonda la propria legittimazione sul metodo giurisdizionale con cui è chiamata ad esercitare le sue funzioni» era evidenziato già da M. CECCHETTI, *Problemi*, cit., 340. La posizione è condivisa in tempi assai più recenti da M. ARMANNI, *Il giudizio*, cit., 182-183, il quale paventa che «i "vuoti" di disciplina processuale» da sempre sfruttati dalla Corte «risch[i]no così di diventare una vera voragine all'interno della quale, a lungo andare, la legittimazione della Corte quale giudice dei conflitti potrebbe essere inghiottita».

meno disinvolto, dei canali di informazione allo scopo di ricercare un dialogo diretto con i cittadini¹⁵¹, ma aprendo, così, il campo ad un'esposizione mediatica senza precedenti della Consulta¹⁵².

In definitiva, pertanto, se (e nella misura in cui) questa ricostruzione corrisponde al vero, viene a determinarsi una nefasta confusione dei compiti assegnati dalla Costituzione, in cui ad essere compromesso risulta, in ultima analisi, fin anche il principio di separazione dei poteri e, per conseguenza, lo stesso carattere democratico del nostro ordinamento¹⁵³. E ciò – come è stato scritto di recente da un acuto osservatore della giustizia costituzionale – non può che preoccupare dato che «proprio nella presente, disgraziata congiuntura politico-istituzionale [...] di tutto [...] abbiamo bisogno fuorché della delegittimazione della Corte»¹⁵⁴.

¹⁵¹ Ne sono un esempio i sempre più frequenti comunicati stampa che anticipano il contenuto delle decisioni, i quali hanno lo scopo – a giudizio di A. RUGGERI, *Intervento*, in AA.VV., *Il forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 15 maggio 2020, 370-371 – «di alimentare incessantemente la propria “legittimazione”» e quindi attingere «dalla pubblica opinione consenso e rinnovato vigore per il proprio operato». Con il rischio, tuttavia, «che il massimo garante del sistema costituzionale, a conti fatti, si confonda con i decisori politici», visto che è «proprio di questi ultimi tenere informato il corpo elettorale sulle proprie iniziative, sottolineare tutti gli aspetti positivi ed i risultati ottenuti a vantaggio dei cittadini, ai quali chiedere poi di rinnovare il proprio consenso» (così R. ROMBOLI, *Intervento*, *ivi*, 388).

¹⁵² In tema, per una posizione di critica assai severa, v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 2019, 268 ss.

¹⁵³ Secondo quanto argomentato in R. PINARDI, *La Corte*, cit., 1936.

¹⁵⁴ È questo il pensiero di A. RUGGERI, [Pilato alla Consulta: decide di non decidere, perlomeno per ora... \(a margine di un comunicato sul caso Cappato\)](#), in [Consulta OnLine, Studi](#), n. III/2018, 26 ottobre 2018, 570.