



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

**AGATINO CARIOLA**

**IL TEMPO DEL PROCESSO TRA GIUDICI *A QUIBUSE*  
CORTE COSTITUZIONALE: UNA PROPOSTA**

9 NOVEMBRE 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Agatino Cariola

**Il tempo del processo tra giudici *a quibus* e Corte costituzionale: una proposta\***

**ABSTRACT: Proceeding from the fact that the times of the trials are defined by the same judges, including the Constitutional Court, a constitutional law is proposed that allows the same judge to ask the Constitutional Court to assess the urgency of the question of legitimacy; however, it is noted that the referring court could already inform the Constitutional Court today of the need to give a resolution to the dispute soon.**

SOMMARIO: 1. Il ruolo dei giudici nella definizione dei tempi del processo. – 2. I tempi del processo eurounitario. – 3. I tempi del processo costituzionale. – 4. (*segue*). La richiesta alla Corte di valutare l'urgenza di definire la questione di legittimità.

*1. Il ruolo dei giudici nella definizione dei tempi del processo.*

I tempi dei processi sono definiti in tutti i campi dai giudici, ed in fondo senza regole se non quelle del buon senso e del generale principio di correttezza, che nel campo della funzione giurisdizionale si identifica a tutto tondo con la consapevolezza del fatto di agire in maniera impersonale ad esprimere la volontà del potere pubblico per eccellenza, lo Stato.

L'indicazione ad opera delle parti private dei tempi iniziali del processo civile ed amministrativo è, per l'appunto, solo un'indicazione subito riassorbita nel potere del giudice di "organizzare la propria agenda" e quindi di calendarizzare il processo sulla base di esigenze che si assumono oggettive, quali il carico di lavoro, ma che non escludono di dare rilievo al merito degli interessi coinvolti e, quindi, ad accelerare ovvero a ritardare la definizione della controversia rispetto ad altre ritenute di più urgente decisione.

Già, il merito della vicenda: non è irragionevole un sistema che privilegi anziché il mero ordine cronologico di introduzione dei giudizi la considerazione degli interessi fatti valere e su tale dato assegni priorità ad una vicenda rispetto ad altre. In campo penale ciò è, anzi, divenuto la regola, giacché i codici di preferenza nella trattazione degli affari sono ormai accettati e praticati (ad esempio la l. n. 69/2019 ha inteso accelerare talune azioni per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere). Il processo amministrativo conosce una varietà di riti talvolta difficile da dominare. Negli altri settori del diritto operazioni di tal tipo, volte cioè a fissare priorità nelle trattazioni di talune vicende, si fanno pure, ma senza particolari tipizzazioni. Può dirsi che tutto ciò è lasciato al senso di responsabilità dei giudici (e dei capi degli uffici). E tali criteri temporali – se adottati – sono pure riservati spesso al solo corpo magistratuale, difficilmente pubblicati, di fatto ignorati dagli altri operatori giuridici, ad iniziare dagli avvocati i quali pure sono interessati alla loro adozione. Alla fine nessuno è responsabile in positivo per aver deciso in maniera rapida una controversia di particolare rilievo sociale; ovvero, al contrario, nessuno risponde del fatto di aver dilatato i tempi di definizione di una vicenda che pure meritava maggiore sollecitudine.

*2. I tempi del processo eurounitario-*

Il modello di processo avanti la Corte di giustizia dell'Unione europea per la decisione sulle questioni pregiudiziali vede la sua differenziazione in una complessa tipologia anche a seguito dell'assegnazione della questione ad una ovvero ad un'altra sezione (art. 60 Regolamento CGUE). Vorrei qui segnalare le previsioni degli artt. 105 e 107 del medesimo Regolamento, adottate alla



stregua dell'art. 23-*bis* dello Statuto, ed a norma dei quali i giudici remittenti possono chiedere il procedimento accelerato «*quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento*», ed il procedimento d'urgenza nei settori previsti dalla parte terza del TFUE, sulla base di comprovate ragioni indicate dal giudice *a quo* cui spetta anche prospettare la possibile soluzione a definizione della questione pregiudiziale sollevata.

Nel giudizio che si svolge dinanzi la CGUE tali previsioni sono contenute nel Regolamento adottato dalla stessa Corte a norma dell'art. 253 TFUE. La loro applicazione comporta tempi più rapidi per la definizione del giudizio rispetto al rito ordinario.

Ad esempio Cass. sezz. un. n. 19598/2020, a proposito dell'estensione del sindacato del giudice della giurisdizione sull'applicazione del diritto eurounitario da parte del giudice amministrativo, ha invocato l'art. 105 Regolamento CGUE ed ha richiesto la definizione delle questioni pregiudiziali sollevate in via accelerata. Ma va riconosciuto che i giudici del rinvio non abusano della facoltà pur loro attribuita.

### 3. *I tempi del processo costituzionale.*

Se si considera il processo costituzionale italiano, l'attenzione è subito rivolta alle fonti di disciplina in quel groviglio normativo che sembra ormai marcato da ciò che potrebbe definirsi la fungibilità di fonti diverse: dalla legge costituzionale voluta dall'art. 137 Cost. per stabilire condizioni, forme e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità (espressioni che, cumulate tra loro, dovrebbero comprendere anche i tempi del processo); alla legge n. 87/1953, presupposta e giustificata dalla l. cost. n. 1/1953; alle modificazioni della stessa ad opera del legislatore ordinario, sebbene possano nutrirsi dubbi sulla loro coerenza rispetto alla riserva di legge costituzionale dell'art. 137 Cost., almeno per le parti che non sono specificazioni di principi processuali di carattere generale. Le Norme integrative della Corte costituzionale hanno di fatto ridisegnato il processo costituzionale: le loro recenti modifiche (ad esempio, l'ammissione degli *amici curiae* e degli esperti) testimonia di una tendenza della stessa Corte costituzionale ad affermare una sua competenza assai forte in una materia che dall'organizzazione arriva all'attività processuale.

La tendenza dei giudici a stabilire le regole del procedimento che si svolge davanti a loro è, invero, assai generale e ad ogni angolo si vedono fiorire decreti e protocolli sui criteri di redazione delle domande giudiziali e sui limiti anche quantitativi degli atti processuali: da orientamenti per la redazione degli atti, tali criteri divengono poi di fatto canoni di ammissibilità della stessa domanda, in un anomalo restringimento della tutela giurisdizionale ed in violazione della riserva di legge che assiste la disciplina degli strumenti e delle condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale. Non può essere il giudice *ad quem* – qualunque esso sia – a stabilire le regole di accesso alla giustizia: questo è per definizione compito della legge, che se non è più espressione della volontà generale è almeno adottata all'esito di un procedimento che consente di parteciparvi ai rappresentanti del corpo sociale. Il processo è per definizione un fatto sociale e questo vale anche per la disciplina delle sue fonti, oltre che per l'interesse sociale da annettere al suo svolgersi ed al suo esito. Ciò vale anche per il giudizio costituzionale.

### 4. (segue). *La richiesta alla Corte di valutare l'urgenza di definire la questione di legittimità.*

La proposta che qui vorrei fare è però su altro piano e si direbbe di carattere contenutistico: le questioni che arrivano alla Corte costituzionale non sono tutte uguali; alcune hanno un rilievo sociale e politico, nonché economico (si pensi agli effetti dell'[ordinanza 17/2019](#) nel momento in cui si definiva la politica economica di quell'anno) più intenso che altre; il che fa assumere ad esse un'importanza assolutamente diversificata.

Ora, i tempi del processo costituzionale sono indicati dall'art. 9 della l. cost. n. 1/1953, dagli artt.

25, 26 e 35 della legge n. 87/1953 e dalle corrispondenti disposizioni delle Norme integrative, senza operare alcuna differenza tra le vicende e assegnando di fatto al presidente ogni potere in ordine alla loro calendarizzazione, e senza alcuna discussione pubblica – o almeno un minimo di confronto – sulle scelte adottate.

Gli artt. 105 e 107 del regolamento CGUE assegnano ai giudici del rinvio la possibilità di interloquire con il medesimo Tribunale del Lussemburgo in ordine ai tempi e alla procedura del giudizio: una semplice richiesta, ovviamente non vincolante, epperò significativa del fatto che, nel momento in cui solleva una questione pregiudiziale, il giudice *a quo* si fa attore in senso sostanziale, cioè si fa latore di una istanza avvertita nell'ordinamento sociale prim'ancora che in quello giuridico.

Queste norme esprimono in fondo un'esigenza di socializzazione del giudizio avanti la Corte di giustizia. Tempi e procedure non sono esclusivo appannaggio del giudice *ad quem*, ma sono anche istanze che muovono dalle attese di soggetti occupati a definire controversie alla stregua dei valori fondanti dell'ordinamento, ad iniziare appunto dai giudici *a quibus*. Per questo l'introduzione nel giudizio costituzionale italiano della possibilità del giudice del rinvio di segnalare alla Corte l'urgenza di definire una controversia non sembra affatto peregrina.

Sempre per continuare nella riflessione, e quasi riandando alla contrapposizione tra sindacato accentrato e diffuso in ordine al giudizio di legittimità costituzionale (ma lo stesso vale per il modello accolto in ambito europeo), la soluzione di assegnare ad un giudice specializzato la competenza a verificare il contrasto della legislazione ordinaria con i valori espressi da una normazione di grado superiore, si giustifica per la particolare legittimazione del giudice unico (in qualche maniera per il principio di autorità che lo assiste), ma anche per la sensibilità culturale che gli si riconosce e che si tenta di coltivare ed anche di estendere. Tale cultura non può essere esclusiva di un soggetto, ma va per definizione sviluppata a tutti i livelli ed in tutte le direzioni: presso il corpo sociale, giacché i valori espressi nella Carta costituzionale sono per definizione patrimonio civico; e presso i giudici comuni, i quali sono i vettori delle istanze sociali verso un giudice costituzionale che sempre più spesso è chiamato a comporre direttamente, senza la mediazione legislativa. Ciò si riflette sul processo: anche questo è un fatto sociale e culturale (non è un caso che molti capolavori letterari, dal processo ad Antigone a quello a Gesù, hanno utilizzato la dinamica processuale per descrivere la condizione umana; e lo stesso è a dire per le rappresentazioni teatrali e cinematografiche). Anzi, il processo è uno di quegli strumenti a mezzo dei quali si partecipa all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'art. 3, comma 2, Cost. segna e qualifica l'intero ordinamento, comprese le dinamiche processuali.

La via maestra per introdurre la possibilità del giudice *a quo* di richiedere alla Corte costituzionale di valutare l'urgenza di definire la questione di legittimità è senza dubbio quella legislativa, anzi quella della legge costituzionale *ex art. 137*, comma 1, Cost., specie se a siffatta richiesta si riconnettessero conseguenze sulle scelte della stessa Corte, come sarebbe ad esempio se si introducessero riti diversi.

Ma se si pone l'accento solo sul fatto del giudice *a quo* che solleva dinanzi alla Corte costituzionale soprattutto una questione di ordine culturale ed invoca una risposta, che quindi richiama l'attenzione sui tempi del processo, ma non per questo incide sull'organizzazione dei lavori della Corte, risolvendosi la sua richiesta in un mero invito, non si vede perché sin d'oggi il giudice *a quo* non possa informare la Corte della necessità di dare presto definizione alla controversia di ordine costituzionale e segnalarle l'opportunità di fissare in tempi rapidi l'udienza per la trattazione della questione.

La definizione dei tempi del processo cesserebbe di essere così affidata solo ai poteri del presidente, e diverrebbe quasi il "primo" problema che il giudice costituzionale (alla fine nella sede collegiale, anche solo quando sono rese esplicite le scelte presidenziali) dovrebbe affrontare.