



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO III

Roberto Pinardi - Simone Scagliarini

Giudizio sulle leggi in via principale e durata del processo costituzionale: riflessioni suggerite da un'analisi statistica

26 settembre 2025



Roberto Pinardi - Simone Scagliarini

Giudizio sulle leggi in via principale e durata del processo costituzionale: riflessioni suggerite da un'analisi statistica*

SOMMARIO: 1. Tempo e diritto: una premessa di carattere generale. – 2. Tempo e giustizia costituzionale: l'oggetto della nostra indagine. – 3. Il quadro normativo di riferimento. – 4. Il metodo di analisi utilizzato. – 5. I risultati raggiunti. – 5.1. Le decisioni “flemmatiche”. – 5.2. Le decisioni “lampo”. – 6. Riflessioni conclusive.

ABSTRACT: *The essay, based on a statistical analysis of the duration of judgments defining conflicts on laws of the State and Regions, focuses on the fastest and slowest processes, respectively, to demonstrate how, even in the practice of this jurisdiction, the Constitutional Court holds a wide margin of discretion in terms of time management. Unlike what previous investigations have revealed in respect of judgments on conflicts between state entities, however, in this specific case the Court appears to be more cautious, reducing the political level of its decisions, as a result of employing this discretionality on the most objective basis possible and the ability to prioritise extrajudicial solutions to disputes that arise.*

1. *Tempo e diritto: una premessa di carattere generale*

Trattare del fenomeno giuridico alla luce dell'«enigma del tempo»¹ significa occuparsi di un rapporto quanto mai complesso e articolato a causa, innanzitutto, delle molteplici prospettive dalle quali lo stesso può essere indagato. Come testimonia, del resto, la circostanza che la tematica *de qua* ha da sempre attirato l'attenzione non soltanto dei cultori delle scienze giuridiche, ma anche di studiosi di altre branche del sapere (*in primis*: filosofi e sociologi)².



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Il presente lavoro è frutto di una ricerca empirica e di una riflessione comune agli Autori, sviluppata nell'ambito del progetto FAR 2023 dell'Università di Modena e Reggio Emilia *La durata del processo costituzionale in via principale: il giudice delle leggi e i suoi tempi di giudizio* (P.I. Simone Scagliarini). Pur nella concezione unitaria del lavoro, Roberto Pinardi ha curato la stesura dei paragrafi 1, 2, e 5.1; Simone Scagliarini la stesura dei paragrafi 5, 5.1 e 6; entrambi gli Autori la stesura dei paragrafi 3 e 4. Gli Autori ringraziano il dott. Patrizio Frederick per il prezioso contributo fornito nell'analisi statistica dei dati.

¹ Per riprendere il titolo del saggio di H.G. GADAMER, *L'enigma del tempo*, a cura di M.L. Martini (trad. di S. Lorenzini), Bologna, 1996.

² Per un quadro d'insieme, al riguardo, cfr. ad esempio M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Dir. soc.*, 2014, spec. 508-513 ed Autori *ivi* richiamati. Sottolinea il particolare legame esistente tra profili giuridici e profili sociologici della tematica in oggetto M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1992, 44, la quale parla di «due dimensioni che non possono essere separate nella scienza



Non va sottaciuto, inoltre, che gli stessi studi, in materia, dei giuristi³, procedono da una comune premessa quasi sempre inespressa ma comunque ineludibile. La quale, per l'appunto, non è di carattere giuridico giacché si situa su un piano diverso e precedente a quello. Se accogliessimo, infatti, l'idea – a prima vista tutt'altro che peregrina – di una irriducibile distanza ontologica tra i due termini posti a raffronto, e cioè riconoscessimo nel diritto un fenomeno sociale mentre nel tempo (esclusivamente) una realtà naturale che preesiste al fenomeno giuridico e che è quindi da questo del tutto indipendente, ne dovremmo inevitabilmente dedurre che è logicamente impossibile, prima ancora che metodologicamente scorretto, parlare di un nesso tra i due termini (o, meglio, tra le due dimensioni) di cui si discute. Giacché le stesse risulterebbero, in realtà, non commensurabili⁴.

Qui, tuttavia, soccorre – a tacer d'altro – la chiara distinzione elaborata da chi, nella dottrina italiana, ha probabilmente profuso gli sforzi più intensi nell'indagare il proteiforme rapporto tra tempo e diritto⁵. E che ha dimostrato, in maniera convincente, la necessità di non confondere, tra loro, la nozione di «tempo giuridico» e di «tempo effettuale». Per quel che interessa, in questa sede, evidenziare, va posto in rilievo, infatti, che mentre il «tempo effettuale», a causa della stessa «logica intrinseca ed obiettiva del senso del tempo», presenta una dinamica immancabilmente unidirezionale, cioè scorre unicamente in avanti verso il futuro, il «tempo giuridico», al contrario, è (o almeno può essere) bidirezionale, nella misura in cui una norma può valere (anche) per il passato. Nel caso del diritto, in altre parole, se si guarda alla direzione della sua efficacia nel tempo, si può affermare che la stessa non è affatto predeterminata, *a priori*, da insopprimibili ragioni di ordine oggettivo, ma viene piuttosto a dipendere da scelte discrezionali, effettuate dal decisore politico, a cui è demandato, infatti, il compito di regolare, nel rispetto della cornice costituzionale di riferimento, la successione delle leggi nel tempo. Di modo che, se questo corrisponde a verità, non soltanto è possibile sostenere che il diritto, in quanto invenzione funzionale alla convivenza umana, «esiste solo nel tempo», ma anche che «questo tempo», che è poi quello che è oggetto degli studi dei giuristi, non va considerato nella sua accezione di elemento naturale, in quanto è invece il

costituzionale: quella sociologica – tempo = divenire della società (Hauriou); e quella giuridica – tempo = tempo nella norma (Kelsen)».

³ Per una rassegna delle principali correnti dottrinali cui ha dato vita la cultura giuridica moderna sul tema del rapporto tempo-diritto si rinvia a L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, 33 ss.

⁴ Cfr. ad esempio, in proposito, G. SARACENI, *Il tempo nel diritto*, in *Iustitia*, 2003, 460, il quale, criticando la conclusione cui si accenna nel testo, imputa la stessa, da un lato, «al fatto che nell'epoca attuale il tempo è pensato [...] come natura, prima ancora che come cultura»; dall'altro, che «soprattutto grazie alla fortuna di cui ha goduto il giuspositivismo», il diritto «è considerato sempre più alla stregua di un artificio, di una realtà estrinseca, o, per dirla con Marx, di una *soprastruttura* priva di un proprio contenuto precipuo».

⁵ Il riferimento è a G. CAPOZZI, *Temporalità e norma*, Napoli, seconda edizione, 1979, da cui sono tratte (266 ss.) le frasi riportate, di seguito, nel testo.



tempo «degli uomini, dai quali il diritto è prodotto, e ai quali il diritto è destinato»⁶. Tempo e diritto, in definitiva, presentano, in quest'ottica, la medesima natura, «entrambi essendo [...] un prodotto della società umana, dell'uomo quale animale politico»⁷.

2. Tempo e giustizia costituzionale: l'oggetto della nostra indagine

Ora, ciò precisato in via preliminare e registrato, altresì, lo scarso interesse⁸ comunemente riservato dai costituzionalisti italiani allo studio della tematica in parola⁹, può essere utile, al fine di inserire le osservazioni che seguiranno in un quadro di riferimento organico e di più ampio respiro, accennare, in estrema sintesi, agli aspetti principali in cui si declina il rapporto tra tempo e fenomeno giuridico all'interno del più angusto settore comunemente denominato "giustizia costituzionale". A tal proposito, infatti, ci sembra possibile individuare la compresenza di quattro profili di interesse.

a) Un primo modo del tempo di penetrare e quindi di influire sull'operato dell'organo di giustizia costituzionale riguarda la valutazione che questi compie in ordine alla (giuridica) esistenza dell'oggetto e del parametro del proprio giudizio.

Prendiamo, ad esempio, il controllo sulle leggi, cui peraltro è dedicato il presente contributo. Ebbene, è evidente che il primo compito della Corte costituzionale è quello di accertare la (attuale) vigenza della disposizione di legge impugnata così come della disciplina costituzionale che viene posta, con quella, a raffronto. Il che significa, in buona sostanza, verificare se vicende intervenute, nel tempo, dopo la loro entrata in vigore¹⁰, abbiano causato il venir meno, totale o parziale, di uno (o di entrambi) i contenuti normativi che sono interessati dal controllo di costituzionalità. Naturalmente, poi, il riscontro dell'avvenuta eliminazione anche solo di uno dei termini in questione determina l'impossibilità di esaminare nel merito le doglianze *sub iudice*. E con essa la necessità di adottare una pronuncia di carattere

⁶ I virgolettati sono di L. CUOCOLO, *Tempo*, cit., 316. Cfr. anche, sul punto, L. MENGONI, *Diritto e tempo*, in *Jus*, 1998, 635, il quale sintetizza con efficacia che «in quanto opera dell'uomo, il diritto implica la temporalità».

⁷ Testualmente S. AGRIFOGLIO, *Tempo e diritto - una introduzione*, in http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/teoria_generale/agrifoglio.html, 3 maggio 2008.

⁸ Già stigmatizzato da P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984, 2.

⁹ Cfr. comunque, in materia, oltre ai contributi di Giocoli Nacci, D'Amico e Agrifoglio richiamati nelle note precedenti, le stimolanti riflessioni contenute nel pionieristico saggio di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano 1978, 783 ss.

¹⁰ Si pensi, per fare qualche esempio, all'abrogazione della legge indubbiata, oppure al suo annullamento da parte della Corte costituzionale, o ancora allo scadere di un termine di vigenza che era previsto per una disciplina temporanea.



processuale con cui sanzionare, *in limine litis*, la (manifesta) inammissibilità della questione prospettata¹¹.

In alcuni casi, tuttavia, la medesima verifica può condurre ad un esito sostanzialmente diverso e cioè all'adozione di una pronuncia nel merito i cui effetti risultano temporalmente circoscritti. Ciò avviene in quelle ipotesi in cui il giudice delle leggi accerti e del tutto conseguentemente dichiara che un *vulnus* costituzionale, di natura materiale¹², si è manifestato (oppure è cessato)¹³ solo in un momento successivo rispetto a quello dell'entrata in vigore della disciplina oggetto del controllo di costituzionalità. In simili frangenti, infatti, che si determinano tipicamente a causa del sopravvenire del parametro costituzionale di giudizio¹⁴ o anche di un *tertium comparationis* di rango ordinario¹⁵, la Corte, com'è noto, adotta una pronuncia di "incostituzionalità sopravvenuta"¹⁶. Ossia, senza manipolare, in alcun modo, gli effetti temporali della propria decisione, annulla, sì, la disciplina impugnata, ma solo a far tempo dal *dies a quo* della sua accertata illegittimità.

b) Un secondo profilo di interesse attiene non tanto alla verifica della vigenza, nel tempo, dell'oggetto e del parametro del controllo di costituzionalità, quanto piuttosto alla loro interpretazione. Per confrontare, infatti, i due significati (quello della legge con quello della Costituzione) occorre prima individuarli. Ma per far ciò, a sua volta, è necessario interpretare

¹¹ Ricordiamo, a titolo puramente esemplificativo, la giurisprudenza con cui il giudice delle leggi si pronuncia per la manifesta inammissibilità – superando, così, l'originario orientamento che la vedeva dichiarare manifestamente infondate questioni del genere – delle censure relative a norme già caducate da una sentenza di accoglimento (così, da ultime, le ordd. nn. [11](#), [24](#) e [186 del 2024](#) e [35 del 2025](#)).

¹² Vigendo, viceversa, per quel che concerne la verifica del rispetto della corretta procedura di adozione delle fonti normative, il principio del *tempus regit actum*.

¹³ Sono i casi – rari, ma non per questo inesistenti – in cui la Corte adotta una pronuncia di "costituzionalità sopravvenuta", riconoscendo, così, da un lato, che la disciplina denunciata risultava originariamente illegittima; ma, dall'altro, che la stessa si è poi venuta conformando al dettato costituzionale a seguito della rimozione del fondamento giuridico su cui poggiava la sua precedente incostituzionalità (su questa tipologia di decisioni costituzionali, anche per le opportune esemplificazioni, cfr., volendo, R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 67-70; nonché, più di recente, Id., [La Corte e il venir meno del vizio di incostituzionalità \(a margine di una pronuncia di "legittimità costituzionale sopravvenuta"\)](#), in questa [Rivista, Studi 2024/III](#), 1015 ss.).

¹⁴ Così come è avvenuto, per fare un esempio, a seguito della profonda revisione che ha interessato il Titolo V della seconda parte della Costituzione (al riguardo v., *ex plurimis*, le sentt. nn. [370 del 2003](#); [423 del 2004](#); nonché il quadro riassuntivo della propria giurisprudenza al riguardo tratteggiato dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 189 del 2021](#), punto 7.1 in diritto).

¹⁵ Il quale determini l'irragionevolezza sopravvenuta della normativa oggetto del giudizio di costituzionalità (cfr. da ultime, in questo senso, le sentt. nn. [192 del 2024](#) – ed in particolare il suo dispositivo n. 14 – e [56 del 2025](#)).

¹⁶ Per una efficace sintesi delle caratteristiche principali che contraddistinguono questa tecnica decisionale cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 223-225 ed Autori *ivi* citati.



le due fonti normative, ossia¹⁷ passare dal piano della loro «generalità giuridica» a quello della loro «individualità storica».

Un elemento essenziale di questo processo consiste nel collocare le disposizioni di cui si tratta «nel flusso della storia»¹⁸. Giacché la legge non nasce «come prodotto già confezionato e pronto per l'uso», ma solo «nell'applicazione a un caso concreto, in riferimento ad un dato contesto, essa riceve un significato compiuto»¹⁹.

Non ci sfugge la circostanza che affermazioni del genere potrebbero essere messe in discussione da chi si riconosca in una visione del fenomeno giuridico di stampo originalista (in una delle diverse versioni cui tale corrente dottrinale ha dato vita). Ciò nonostante, ai limitati fini descrittivi di queste note introduttive e senza poter, peraltro, in questa sede, trattare con il dovuto approfondimento teorico questioni così centrali e dibattute, ci basti qui osservare come la Corte costituzionale italiana, con il suo concreto operare, abbia dimostrato, in più di un'occasione, di tener conto dello scorrere del tempo nell'esegesi del materiale normativo sottoposto al suo giudizio e quindi anche di non aderire all'idea che il corretto significato del testo costituzionale vada individuato facendo esclusivo riferimento al suo *original meaning* oppure all'*original intent* dei Costituenti.

Depongono, infatti, in tal senso – per limitarci all'indicazione di qualche dato essenziale – tutte quelle ipotesi in cui il giudice delle leggi si è pronunciato per l'illegittimità della normativa sottoposta al suo sindacato in ragione di un intervenuto sviluppo di carattere scientifico-tecnologico²⁰, oppure di modifiche verificatesi nel sistema economico-finanziario²¹, o ancora di un mutamento della cosiddetta “coscienza sociale”²².

¹⁷ Per riprendere espressioni di G. CAPOZZI, *Temporalità*, cit., 236.

¹⁸ Per acute riflessioni, al riguardo, cfr. G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, (trad. di R. Cristin), Milano, 1998, 3 ss., cui appartiene (16) la frase riportata, tra virgolette, nel testo.

¹⁹ Così L. MENGONI, *Diritto*, cit., 637.

²⁰ Famoso il caso della [sent. n. 202 del 1976](#), con la quale la Corte fece cadere il monopolio pubblico delle trasmissioni radiotelevisive in sede locale (precedentemente giudicato legittimo con la [sent. n. 225 del 1974](#)) in considerazione del fatto che le innovazioni tecnologiche intervenute nel settore escludevano l'eventualità del formarsi di monopoli od oligopoli in ambito infranazionale.

²¹ Come nell'ipotesi della [sent. n. 89 del 1992](#), con la quale la Corte ha annullato la norma che prevedeva il fallimento del debitore d'imposta che fosse anche imprenditore commerciale, rilevando che, nonostante la medesima questione fosse già stata rigettata tramite l'adozione della [sent. n. 215 del 1975](#), «i mutamenti verificatisi [...] nel sistema economico-finanziario» inducevano «ad una rimediazione» della decisione precedente, «in quanto sono certamente venute meno le ragioni logico-giuridiche che giustificavano l'istituto» (punto 3 della motivazione in diritto).

²² Oltre al caso segnalato nella nota successiva, cfr., ad esempio, le sentt. nn. [49 del 1971](#) (sull'anacronismo del reato di incitamento a pratiche contro la procreazione), [193 del 2017](#) (ed in particolare il p. 4.2 del *Considerato in diritto*), [445 del 2002](#) (punto 4), [15 del 2021](#) (punti 4.4, 4.5 e 4.6) e [131 del 2022](#) (sull'attribuzione automatica del patronimico ai figli, punti 10.1 e 10.2). Ancora di recente, del resto, il Presidente *pro tempore* della Corte costituzionale non ha mancato di porre in evidenza come tra i compiti fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale vi sia anche quello «di accertare e dichiarare i diritti fondamentali reclamati da una 'coscienza



Giungendo anche, in quest'ultimo caso²³, a decidere, in seconda battuta, in senso opposto rispetto a quanto avvenuto in una prima occasione²⁴.

c) Un terzo modo in cui è possibile declinare il rapporto tempo-giustizia costituzionale riguarda il tema degli effetti temporali delle declaratorie di incostituzionalità. E dunque dei poteri esercitati dalla Corte – ma anche, più in generale, da molti dei Tribunali costituzionali che sono presenti in altri Paesi²⁵ – nel modulare, tramite soluzioni giurisprudenziali (a volte anche assai) innovative, gli effetti sia per il passato sia per il futuro delle decisioni di accoglimento.

Si tratta, com'è noto, di una problematica che è tornata oggi centrale nella riflessione costituzionalistica italiana²⁶ a seguito dell'adozione di nuovi e significativi orientamenti giurisprudenziali. *Pro praeterito*, infatti, con la [sent. n. 10 del 2015](#), la Consulta non soltanto ha provveduto a “manipolare” gli effetti temporali normalmente conseguenti ad una pronuncia caducatoria – azzerandoli, più precisamente, nella fattispecie – ma soprattutto ha rivendicato, in linea generale, la piena legittimità di sentenze del genere pur in assenza di qualsivoglia previsione normativa che la autorizzi a decidere in tal senso. Non stupisce, pertanto, se il giudice delle leggi, da allora, ha utilizzato la tecnica in esame in diverse occasioni²⁷.

sociale' in costante evoluzione» (così A. BARBERA, [Relazione del Presidente della Corte costituzionale tenuta nella riunione straordinaria del 18 marzo 2024](#), in questa [Rivista](#), [Relazioni annuali sulla giurisprudenza della Corte costituzionale](#), 13.

²³ Per il quale si è anche coniata la definizione di illegittimità costituzionale “progressiva” per denotare che, in simili frangenti, la sopravvenienza del *vulnus* costituzionale è dovuta ad una gradualità, nel tempo, nel dispiegarsi (e quindi nell'imporsi) di un determinato valore costituzionale (così S. P. PANUNZIO, *Incostituzionalità “sopravvenuta”, incostituzionalità “progressiva” ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1989, I, 596 ss.). In tema, più in generale e più di recente, cfr. V. MARCENÒ, *Il giudice delle leggi in ascolto. “Coscienza sociale” e giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, spec. 380-393.

²⁴ Il riferimento è alla nota vicenda giurisprudenziale relativa al reato di adulterio, laddove alla pronuncia di rigetto [n. 64 del 1961](#) seguì la sentenza di accoglimento [n. 126 del 1968](#), con la quale la Corte, «alla stregua», per l'appunto, «dell'attuale realtà sociale» (punto 6 del *Considerato in diritto*), ribaltò le argomentazioni sviluppate solo sette anni prima e dichiarò, pertanto, illegittimo, in quanto discriminatorio, il diverso trattamento che il legislatore aveva riservato al tradimento coniugale della moglie rispetto a quello del marito.

²⁵ Per dettagliata un'analisi, in proposito, di carattere comparato, v. per tutti R. TARCHI, *“Così fan tutte”: la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento da parte delle Corti costituzionali europee. Una prospettiva comparata*, in [DPCE OnLine](#), marzo 2021.

²⁶ Cfr. da ultimi, al riguardo, gli scritti di Ruotolo sul fascicolo III di questa [Rivista](#), [Studi 2024/III](#); di Bignami, Lamarque, Morrone e Scaccia pubblicati sul primo fascicolo del 2025 di *Quaderni costituzionali*; e di D'Amico e Politi che si leggono sul numero speciale del giugno del 2025 della [Rivista del Gruppo di Pisa](#).

²⁷ *Id est*: con le sentt. nn. [178 del 2015](#), [188 del 2016](#), [71](#), [74](#) e [180 del 2018](#), [246 del 2019](#), [152 del 2020](#) e [114 del 2022](#).



Pro futuro, invece, la vera novità che caratterizza, negli anni recenti, la giurisprudenza costituzionale, è rappresentata dall'adozione di ordinanze di "incostituzionalità prospettata"²⁸. Con le quali la Corte, dopo aver accertato l'illegittimità della disciplina *sub iudice*, non si pronuncia, tuttavia, per l'accoglimento delle doglianze esaminate ma, facendo «leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale», si limita a rinviare «la trattazione delle questioni» sottoposte al suo giudizio ad un'udienza successiva, così da «consentire [...] al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa»²⁹. È la nota tecnica decisionale che è stata inaugurata nel caso Cappato ([ord. n. 207 del 2018](#)) e che è stata poi utilizzata in materia di sanzioni per chi commette il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa ([ord. n. 132 del 2020](#)) ed in tema di ergastolo ostativo ([ord. n. 97 del 2021](#) poi doppiata dall'[ord. n. 122 del 2022](#)).

d) In quarto luogo, infine, il rapporto tra tempo e giustizia costituzionale può essere studiato avendo riguardo ai tempi di decisione della Corte quale elemento interno al suo processo³⁰. In grado, pertanto, di influenzare, in quanto tale, per un verso, il tenore della pronuncia che la Consulta viene adottando e per l'altro il seguito che la stessa può ottenere nella sua applicazione concreta³¹.

In passato ci siamo già occupati, sotto il medesimo profilo, sia dei giudizi che insorgono per la decisione di conflitti tra Stato e Regioni o tra Regioni, sia dei conflitti riguardanti poteri dello

²⁸ Si utilizza qui, tra le tante, la definizione "autentica" coniata dal Presidente *pro tempore* della Corte costituzionale G. LATTANZI, [Relazione sull'attività svolta dalla Corte nel 2018](#), 13. Per un'analisi relativa all'importanza del fattore tempo rispetto all'utilizzo della tecnica decisionale di "incostituzionalità prospettata" cfr. F. GIRELLI, [L'"ordinanza Cappato" e il fattore tempo nella giustizia costituzionale](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2022/II](#), 573 ss.

²⁹ In termini Corte costituzionale, [ord. n. 207 del 2018](#), punto 11 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Tematica, questa, che interseca, com'è evidente, problematiche più generali – che non saranno peraltro oggetto di specifico approfondimento in questa sede – che vanno dall'annoso dibattito sulla natura del processo costituzionale e quindi sul grado di "prescrittività" delle sue regole (su cui ci sia permesso rinviare a R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 2019, 1797 ss. ed agli Autori *ivi* richiamati) alla stessa collocazione dell'organo di giustizia costituzionale nella nostra forma di governo. Per l'autorevole affermazione secondo cui «il tempo delle pronunce è una delle componenti più rilevanti delle funzioni proprie della giustizia costituzionale» cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 39.

³¹ In tema cfr., volendo, 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*, Napoli, 2006, 197 ss.; ID., *La ragionevole lunghezza del processo costituzionale*, in *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale* (atti del convegno annuale svoltosi a Siena l'8-9 giugno 2007), E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), Torino, 2008, 469 ss.; R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007, 76 ss.; ed Autori *ivi* richiamati; cui *adde* F. RAIA, *La gestione dei tempi dei processi costituzionali*, in *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, P. PASSAGLIA, A. PERTICI (a cura di), Torino, 2010, 87 ss.



Stato³². Qui intendiamo, invece – sempre sulla scorta di una loro esaustiva ricognizione empirica – trattare dei tempi del processo costituzionale nel caso in cui la Corte si trovi a giudicare, in via principale, sulla costituzionalità delle leggi oppure – anche se si tratta di casi numericamente limitati – sugli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, ex art. 123, comma 2, Cost., o ancora sulle leggi statutarie delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale ai sensi delle previsioni contenute nei rispettivi statuti. Prima di illustrare i risultati ottenuti dall'indagine che abbiamo condotto è necessario, peraltro, per un verso, ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento relativo ai termini previsti per lo svolgimento dei giudizi in questione; per l'altro, esplicitare la metodologia utilizzata per la raccolta dei dati dalla cui analisi procederanno le nostre riflessioni.

3. Il quadro normativo di riferimento

Quanto al primo dei temi indicati occorre innanzitutto porre in evidenza come l'art. 34, comma 2, della legge n. 87 del 1953 preveda l'applicazione, nei giudizi in via principale, degli artt. 23, 25 e 26 della stessa legge. Conformando, in tal modo – nei suoi tratti essenziali – il processo che si svolge davanti alla Corte³³ al giudizio sulle leggi in via incidentale.

Anche nel nostro caso, pertanto, spirato il termine perentorio³⁴, che è previsto dall'art. 25, comma 2, l. cit., di venti giorni dalla notificazione del ricorso per la costituzione delle parti in giudizio, spetta al Presidente del Collegio procedere alla nomina di uno o più giudici che si occuperanno dell'istruzione e della relazione della causa. Nomina per la quale, tuttavia, non è previsto alcun limite temporale³⁵.

La «Corte costituzionale», inoltre, (*rectius*: il suo Presidente) deve «fissa[re] l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso». Così dispone, infatti,

³² Cfr., rispettivamente, 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*, Napoli 2016, pp. 675 ss.; ID., [La durata del processo della Corte nei conflitti tra poteri dello Stato: spunti e riflessioni a partire da una ricerca empirica](#), in questa *Rivista, Studi 2020/II*, 442 ss.

³³ Il quale viene innescato, ovviamente, dal deposito del ricorso presso la cancelleria della stessa, deposito che deve avvenire, si ricorda, entro 10 giorni dalla notificazione del ricorso, a mente degli artt. 31, comma 4, 32 comma 3 e 33 comma 3 della l. n. 57 del 1953 (sulla perentorietà di questo termine v. ad esempio le ordd. [n. 20 del 2005](#), [218](#) e [344 del 2006](#)).

³⁴ Come si ricava dalla consolidata giurisprudenza costituzionale: cfr. ad esempio Corte costituzionale, sentt. nn. [391](#), [393](#) e [397 del 2005](#).

³⁵ Come conferma la lettura dell'art. 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (d'ora in poi: N.I.). Cfr., sul punto, l'attenta ricostruzione operata da F. RAIA, *La gestione*, cit., 93 ss. e spec. 96.



l'art. 35, comma 1, della l. n. 87 del 1953³⁶ a seguito della riforma intervenuta ad opera della l. n. 131 del 2003 (legge La Loggia recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"). Il che significa, più precisamente, che entro i novanta giorni di cui si discute è compito del Presidente emanare il decreto di fissazione dell'udienza, la quale, però, potrà svolgersi (e normalmente si svolge) in una data, che viene scelta discrezionalmente dallo stesso, anche (di molto) successiva alla scadenza di quel limite temporale.

Nessun termine, infine, è previsto per l'intervallo di tempo che intercorre tra la prima camera di consiglio in cui la Corte approva il dispositivo della sua pronuncia e la seconda camera di consiglio in cui viene approvata, invece, la sentenza nel suo complesso³⁷ (ciò che costituisce, in senso proprio, la decisione sul ricorso in via principale). E da cui decorrono i venti giorni per il deposito della stessa in cancelleria, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 26 della l. n. 87.

Ebbene, se si aggiunge, ai margini di discrezionalità già posti in evidenza, il fatto che i termini, laddove previsti, sono pacificamente considerati ordinatori³⁸, ce n'è abbastanza per concludere, anche a proposito della specifica competenza che è oggetto delle presenti annotazioni, che la Corte è «padrona assoluta dei tempi del proprio giudizio»³⁹. Come conferma, del resto – più in generale – l'unica disposizione costituzionale vigente in materia, ovvero l'art. 9 della l. cost. n. 1 del 1953, ai sensi della quale, infatti, il Presidente della Corte costituzionale può sempre decidere, con provvedimento motivato, di «ridurre fino alla metà i termini dei procedimenti» qualora «lo ritenga necessario».

Né il discorso cambia nella sua sostanza se si volge l'attenzione alla facoltà, per la Consulta, che è stata introdotta dalla stessa legge La Loggia poc'anzi richiamata, di sospendere l'efficacia dell'atto normativo oggetto del ricorso in via principale nel caso in cui il giudice delle leggi ritenga che «l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica,

³⁶ Che deve ritenersi prevalente, in ragione della sua specialità – e nonostante il rinvio che abbiamo già ricordato e che è contenuto nell'art. 34, comma 2, della legge n. 87 del 1953 – rispetto a quanto previsto, per i giudizi in via incidentale, dall'art. 26, comma 2, della stessa legge («Trascorso il termine indicato nell'articolo precedente», per la costituzione delle parti in giudizio, «il Presidente della Corte [...] convoca entro i successivi venti giorni la Corte per la discussione»).

³⁷ Cfr., al riguardo, le riflessioni svolte da E. ROSSI, *Relatore, redattore e collegio nel processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 349 ss.

³⁸ V. ad esempio, in tal senso, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 144 e 318; ed A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 70.

³⁹ Per riprendere un'affermazione, formulata a proposito del giudizio sulle leggi, da T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, 214.



ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini»⁴⁰. In tal caso, si ricorda, la norma dispone che il provvedimento, il quale può essere emesso d'ufficio – benché non di rado vi siano istanze di parte avanzate in tal senso – possa venire adottato trascorso il termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso. Inoltre, al fine di ridurre al minimo il periodo di sospensione della legge impugnata, per evidenti ragioni di certezza del diritto, ma anche allo scopo di non obliterare un'esigenza di trattazione prioritaria per queste decisioni⁴¹, la medesima disposizione stabilisce che l'udienza di discussione debba essere fissata entro trenta giorni dall'adozione del provvedimento di sospensione e che il dispositivo della sentenza sia depositato nei quindici giorni successivi a tale udienza.

Anche i termini testé richiamati sono stati applicati, tuttavia, dall'organo di giustizia costituzionale, in maniera assai flessibile. Se solo si pensa che non solo, al pari degli altri, sono stati qualificati come ordinatori⁴², ma che addirittura il loro rispetto «è stato subordinato dalla Corte costituzionale ad un efficace esercizio del potere cautelare, ragion per cui sono stati disattesi (in particolare il termine di venti giorni dalla notifica) quando il loro rispetto non avrebbe consentito l'adozione in tempo utile di un eventuale provvedimento»⁴³.

⁴⁰ Cfr. ancora l'art. 35 citato. In generale, sul potere cautelare di cui si discute si vedano P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2008; A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2009; e G. MENEGUS, *Tutela cautelare e giustizia costituzionale*, Napoli, 2021.

⁴¹ Così F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2002-2004), R. Romboli (a cura di), Torino, 2005, 164 ss. per i quali «il significato di tale disposizione è evidentemente quello di attribuire a tale giudizio una priorità rispetto agli altri».

⁴² Come si evince dall'[ordinanza n. 4 del 2021](#), in relazione alla quale l'udienza si è tenuta dopo quaranta giorni: cfr. E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 163 ss., il quale rileva come «in realtà, la prassi della Corte è andata nel senso di ritenere i novanta giorni bensì perentori, ma riferiti non alla data di effettivo svolgimento dell'udienza, bensì al mero obbligo per il Presidente di fissarla». Del resto, già A. RUGGERI, *Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, B. Caravita (a cura di), Milano, 2004, 52, aveva preconizzato che «immaginare che la Corte rispetti scrupolosamente i tempi indicati dalla La Loggia parrebbe esser a dir poco ingenuo».

⁴³ In termini A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2021, 103 ss., con riferimento al caso dell'[ordinanza n. 107 del 2010](#), sulla quale v., *infra*, quanto evidenziato nel par. 5.2. In particolare, l'A. pone in evidenza «una certa dose di discrezionalità della Corte nella gestione dei tempi processuali, che le hanno consentito di anticipare la fissazione della camera di consiglio ben prima dei termini stabiliti dalla legge, in quanto, diversamente facendo, il provvedimento sospensivo non sarebbe potuto arrivare in tempo utile (vista la data delle elezioni già fissata)». Analogamente P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva*, in *Le Regioni*, 2010, 1343, per la quale una certa derogabilità dei termini sarebbe ammissibile solo in presenza di circostanze del tutto eccezionali, non giustificabili sulla base di una generica urgenza di provvedere, ma condizionate da accadimenti fattuali non diversamente removibili. La particolare rapidità della decisione è segnalata anche da A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), R. Romboli (a cura di), Torino, 2011, 175.



4. Il metodo di ricerca utilizzato

Prima di entrare nel merito dei risultati prodotti dalla nostra indagine, appare opportuno esplicitare brevemente il metodo con cui la stessa è stata condotta, sia sotto il profilo del campionamento effettuato e della metodologia di indagine statistica utilizzata (A), sia per quel che concerne l'ulteriore fattore degli elementi caratterizzanti il giudizio in via principale che sono stati presi in considerazione allo scopo di verificare l'eventuale presenza di costanti in grado di influire sulla durata eccezionalmente lunga o, viceversa, breve del processo (B).

(A) Quanto al primo profilo, va detto che l'indagine condotta ha riguardato tutte le pronunce che la Corte ha adottato, definendo giudizi in via principale, tra il 1956 ed il 2023. Si tratta, più precisamente – e salvo errori od omissioni – di 3088 decisioni⁴⁴, suddivise in 68 anni di attività dell'organo di giustizia costituzionale, che vanno dalla prima pronuncia adottata in materia, ossia la [sent. n. 5 del 1956](#) sino all'[ord. n. 263 del 2023](#).

In relazione a ciascuna di queste decisioni abbiamo ricavato, oltre alle altre informazioni di cui al punto successivo, la data di deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte costituzionale 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 – formalmente – è solo col primo dei depositi in parola che può dirsi instaurato il giudizio sulla legge, così come è solamente a seguito del secondo che lo stesso può dirsi concluso. 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 nel periodo 1956-2023, ci siamo soffermati ad analizzare quelle decisioni che presentavano tempistiche "anomale" in quanto comprese nei valori estremi della distribuzione. Il che presuppone, però – con ogni evidenza – che si definisca, prima, cosa si intende per valore "estremo".

Al riguardo, definiamo *percentile P* quel numero che divide l'insieme dei valori assunti dalla variabile (ordinati in modo crescente), in modo che il numero dei valori inferiori o superiori a P costituisca una data percentuale dei valori considerati nel loro insieme. Nelle indagini statistiche,

⁴⁴ Va precisato che il dato in oggetto riguarda non tanto il numero di sentenze ed 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. Nell'insieme analizzato rientrano non soltanto pronunce che decidono ricorsi sollevati dallo Stato contro le Regioni, da Regioni contro lo Stato, o da Regioni contro Regioni (si tratta di tre soli precedenti, secondo quanto riportano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 321, nota 267: cfr. le sentt. nn. [533 del 2002](#); [296 del 2009](#) e [251 del 2015](#)), ma anche di pronunce adottate, sempre in via principale, nell'ambito del controllo che la Corte compie sugli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria ai sensi dell'art. 123 Cost.



le coppie di percentili più utilizzate sono $P_2 - P_{98}$ oppure $P_5 - P_{95}$. In questo caso è stata utilizzata quest'ultima coppia, sia perché, per un verso, con percentili più lontani dalla media, sarebbero risultate escluse decisioni con tempi non considerati (particolarmente) “estremi”, ma che era importante, tuttavia, tenere in considerazione per avere un quadro delle ragioni che motivano la Corte ad accelerare o rallentare il passo il più possibile veritiero⁴⁵, sia perché, per l'altro, assumendo percentili, al contrario, più vicini alla media, non saremmo più stati in presenza di valori realmente “anomali”, rendendo non soltanto (inutilmente) più complessa l'indagine condotta, ma soprattutto non più significativo il campione assunto a riferimento.

In definitiva, pertanto, la nostra attenzione si è focalizzata sulle decisioni appartenenti ai cinque percentili più alti e più bassi della distribuzione delle decisioni analizzate, per poi cercare di verificare se la durata – particolarmente breve o viceversa dilatata – dei processi che si erano conclusi con quelle decisioni potesse essere posta 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.

(B) Determinato, con le modalità poc'anzi descritte, il campione di decisioni da analizzare, abbiamo quindi provveduto a individuare i diversi fattori – tra quelli caratterizzanti i giudizi sulle leggi in via principale – che astrattamente avrebbero potuto spiegare la variabilità dei tempi di giudizio, costituendo, per tale via, delle vere e proprie costanti. A tal fine, pertanto, abbiamo ritenuto di prendere in esame:

a) il momento storico in cui le decisioni ricomprese nel campione eventualmente si concentrassero. Ciò che poteva, per lo meno in ipotesi, risultare rilevante, in relazione alla durata del processo costituzionale, sotto due diverse prospettive.

In primo luogo, infatti, è ben noto che la storia della Corte costituzionale ha conosciuto, dopo una prima fase di fisiologico funzionamento, un accumulo di arretrato iniziato nella seconda metà degli anni '70, a seguito dello svolgimento del giudizio penale sullo scandalo Lockheed⁴⁶, e che tale arretrato è stato in seguito smaltito sotto la Presidenza Saja, nel triennio 1987-89, per poi tornare a procedimenti caratterizzati da tempistiche fisiologiche di definizione nel periodo successivo⁴⁷. In questo contesto, dunque, l'ipotesi di lavoro era che nel periodo dell'arretrato (*rectius*, nella sua parte terminale) si concentrassero le decisioni conseguenti a processi più lenti

⁴⁵ Tanto è vero che l'utilizzo dei percentili $P_2 - P_{98}$ è di norma riservato a quelle ipotesi in cui si disponga di un campione ancora più ampio.

⁴⁶ Giudizio che si svolse, più precisamente, tra il 18 aprile 1977, data in cui la Corte, dopo aver ricevuto i fascicoli dal Parlamento, nomina il giudice istruttore e relatore nella persona di Giulio Gionfrida, ed il 1° marzo 1979, laddove, al termine di 23 giorni di camera di consiglio, il presidente della Corte costituzionale Paolo Rossi legge il verdetto in aula. Nei tre anni (anche parzialmente) coinvolti la Corte adotta 168 pronunce nel 1977, 87 nel 1978 e 155 nel 1979.

⁴⁷ Su questa periodizzazione dell'attività della Corte v., per tutti, E. CHELI, *Il giudice*, cit., 34 ss.



e, viceversa, a cavallo del recupero di esso (così come nella fase iniziale di funzionamento della Consulta) le decisioni assunte a conclusione di processi più veloci.

Ma il momento storico di adozione della sentenza, in secondo luogo, avrebbe potuto astrattamente venire in rilievo anche ponendo mente alle fasi di oscillazione del pendolo del regionalismo italiano⁴⁸. Giacché alcune tappe fondamentali dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni (come l'avvio dell'esperienza regionale per le autonomie ordinarie nel 1970, i diversi trasferimenti di funzioni, la nuova stagione statutaria e, sopra ogni altra, la revisione del titolo V, per citare solo i passaggi fondamentali) ben si sarebbero potuti prestare ad incidere sulla durata dei giudizi;

b) le parti coinvolte nella vicenda processuale, onde verificare se il ruolo di ricorrente (o, specularmente, di resistente) rivestito dallo Stato o da una Regione incidesse in qualche misura sull'atteggiamento tenuto dal giudice delle leggi in relazione alla durata del suo processo. Peraltro, nell'ambito delle autonomie territoriali abbiamo altresì disaggregato il dato tra Regioni a Statuto ordinario, Regioni a Statuto speciale e Province autonome, per avere un quadro ancora più dettagliato dell'influenza del fattore in questione, il quale consentisse di saggiare l'esistenza di eventuali distinzioni all'interno dell'insieme più ampio degli Enti territoriali;

c) il tipo di decisione assunta dalla Corte, presupponendo che, rispetto alla distribuzione media tra sentenze e ordinanze riscontrabile tra tutte le pronunce della Consulta adottate nel corso di un giudizio sulle leggi in via principale, potesse rinvenirsi una sovrarappresentazione percentuale delle prime rispetto alle seconde tra le decisioni più lente nonché, specularmente, un'analogia elevata ricorrenza di ordinanze tra le pronunce che ponevano capo a giudizi maggiormente veloci;

d) l'oggetto su cui la Corte era chiamata a pronunciarsi, se cioè si trattasse di un giudizio concernente uno Statuto oppure una legge regionale, dato che tali casi, a prescindere dalla questione teorica emersa in dottrina relativa alla riconducibilità delle due ipotesi in questione ad un'unica competenza o, viceversa, a due procedimenti essenzialmente autonomi⁴⁹, avrebbero potuto caratterizzarsi per tempistiche decisionali differenti;

e) la materia su cui verteva la legge scrutinata, al fine di valutare se si potessero rinvenire ipotesi in cui i tempi del giudizio della Corte si allungassero o viceversa si contraessero in ragione, per l'appunto, dell'ambito materiale interessato;

f) in relazione alle sole decisioni più rapide, infine, la concomitanza con una richiesta di provvedimento cautelare ovvero il fatto che la decisione in sé intervenisse a definire un'istanza di sospensiva. E questo allo scopo di verificare se in tali circostanze anche i tempi di giudizio

⁴⁸ Per usare l'efficace immagine evocata da B. CARAVITA DI TORITTO, *Il pendolo del federalismo*, in federalismi.it, 5/2004, 6.

⁴⁹ Una disamina di tale questione si trova in P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità degli Statuti ordinari*, in *Aggiornamenti* (2002-2004), cit., 138 ss.



avessero subito un'accelerazione tale da far rientrare queste ipotesi nel campo delle pronunce particolarmente veloci.

5. I risultati raggiunti

Una volta precisato il metodo utilizzato nella nostra indagine, possiamo ora esplicitare i risultati cui la stessa ha condotto, analizzando le (principali) decisioni rientranti negli estremi percentili, per tentare di individuare circostanze nelle quali può dirsi più probabile che, per la frequenza con cui ricorrono, la Corte intervenga sui tempi delle sue decisioni, allungando od abbreviando la durata del suo giudizio. A tale esposizione saranno dedicati i paragrafi seguenti, nei quali andremo anche ad esplicitare le decisioni che rappresentano, per la loro adozione in tempi particolarmente lenti o, al contrario, veloci, i casi estremi di durata dei processi del giudice costituzionale nell'ambito della competenza qui esaminata.

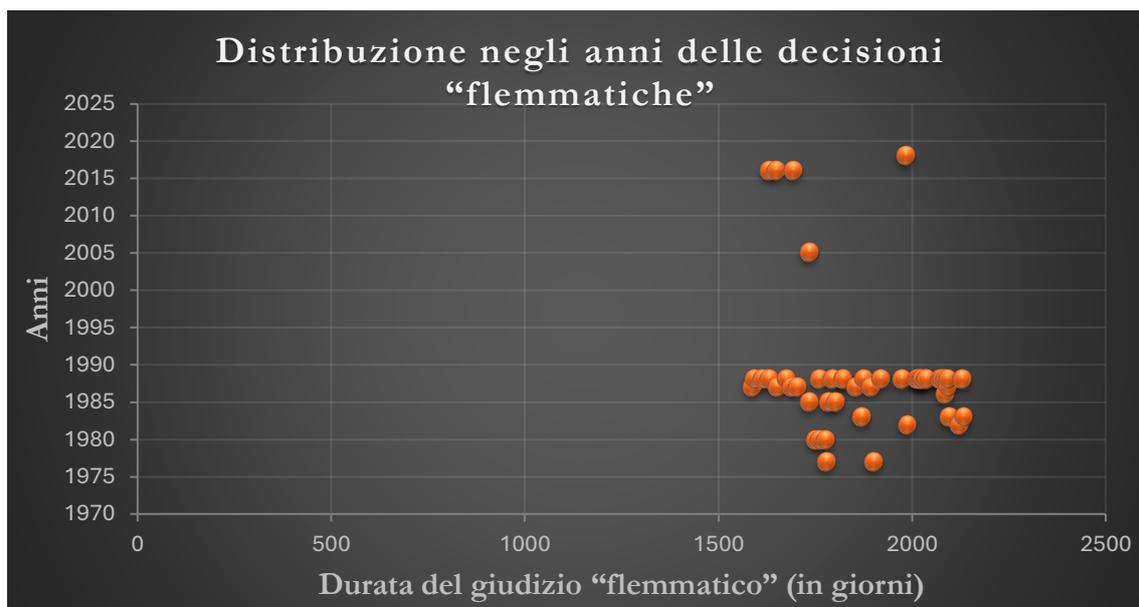
5.1. Le decisioni "flemmatiche"

Venendo dapprima ai casi in cui la Corte ha optato per tempi di gestazione della propria pronuncia particolarmente dilatati, va preliminarmente posto in evidenza come il campione preso in considerazione si componga di 154 decisioni che corrispondono, come già anticipato, al 5% dell'universo delle pronunce adottate dal giudice delle leggi, in via principale, nel periodo che intercorre tra il 1956 ed il 2023. Di seguito, i risultati più significativi cui l'analisi di tali decisioni ha condotto.

(A) In primo luogo, va tenuto presente che ben 97 delle pronunce in parola (e cioè quasi il 63% del totale) si concentrano nel biennio cosiddetto dello "smaltimento dell'arretrato" (1987-1988). Nel quale, come ricordavamo poc'anzi, la Corte costituzionale, quasi raddoppiando, nel 1987, e più che triplicando, nel 1988, il numero medio di decisioni adottate nel quinquennio precedente⁵⁰, ha inteso riportare entro limiti ragionevoli la quantità di questioni pendenti ancora in attesa di un suo giudizio, ovviando, in tal modo, ad una disfunzione che si era venuta a creare a partire dal blocco sostanziale delle normali funzioni esercitate dall'organo di giustizia costituzionale.

Il grafico qui sotto riportato rende plasticamente l'idea di siffatta distribuzione.

⁵⁰ Tale media, infatti, nel periodo 1982-1986, è di 331 pronunce, mentre la Corte adotta 641 decisioni nel 1987 e 1165 nel 1988.



A questo biennio appartiene – naturalmente, si potrebbe aggiungere – anche l’ipotesi in cui la Corte costituzionale ha utilizzato il periodo di tempo più lungo in assoluto per decidere sulla costituzionalità di una legge in via diretta. Si tratta della [sent. n. 441 del 1988](#), con la quale la Corte si è pronunciata, tra l’altro, per l’illegittimità costituzionale della l. reg. Umbria approvata il 20 gennaio 1977 e recante “Provvidenze a favore dell’industria ricettiva, para ricettiva e della ristorazione”, accogliendo, in tal modo, con sentenza depositata il 14 aprile del 1988, un ricorso sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri (*id est*: depositato nella cancelleria della Corte costituzionale) ben 11 anni e 60 giorni prima (il 16 febbraio del 1977).

Senonché, a parte quest’ultimo dato che ci sembrava comunque interessante fornire all’attenzione del lettore, non abbiamo ritenuto opportuno includere in ragionamenti analitici più puntuali le decisioni adottate nel biennio in parola visto l’evidente influsso che sulla durata del processo costituzionale hanno esercitato, in quel periodo, fattori esterni alla volontà della Corte. Confortati, in questo, anche dalla constatazione che, nel biennio immediatamente successivo (1989-1990), non si registra, al contrario, alcun caso di decisione “flemmatica”, con una inversione, pertanto, di tendenza che appare tanto netta quanto spiegabile, a nostro avviso, unicamente nei termini testé evidenziati. Ed anzi – si potrebbe aggiungere – in quest’ultimo intervallo temporale, non pochi, come vedremo, sono i casi di pronunce “lampo”⁵¹.

⁵¹ Si rinvia, al riguardo, a quanto evidenziato nel paragrafo successivo.



(B) Ragionando, quindi, sulle 57 decisioni non comprese nel biennio 1987-1988, va detto, innanzitutto, che non è possibile istituire alcuna relazione significativa tra la lentezza del processo costituzionale in tema di giudizio sulle leggi in via principale ed alcune variabili che abbiamo preso in considerazione. Ciò che vale, ad esempio, per la materia su cui verte la legge (statale o regionale) impugnata ed in rapporto al soggetto ricorrente o resistente. Più in particolare, sotto quest'ultimo profilo, va evidenziato, infatti, che mentre in rapporto alla generalità delle 3088 decisioni adottate il ricorrente risulta essere lo Stato nel 65,3% dei casi e le autonomie territoriali, ovviamente, per il restante 34,7, in rapporto al nostro campione di pronunce "flemmatiche" il risultato, del tutto analogo, è rispettivamente del 61,4 e del 38,5 %. Un po' più interessante può essere invece scomporre il dato appena riportato con specifico riferimento alle autonomie territoriali. Se si opera, infatti, questo esercizio, si scopre che:

a) per quel che concerne l'ente ricorrente, le Regioni ordinarie passano da un 19,9% sul totale delle pronunce adottate nel periodo 1956-2023 al 9,6% di decisioni "rallentate"⁵². Mentre il dato relativo alle autonomie speciali (Regioni a Statuto speciale e Province autonome) cresce, al contrario, complessivamente, dal 14,7 al 28,9;

b) analogamente, se si ha riguardo all'ente resistente, il dato delle Regioni ordinarie⁵³ diminuisce dal 38,6 complessivo al 28,0% di pronunce "flemmatiche", mentre quello di Province e Regioni ad autonomia speciale aumenta, al contrario, dal 27,2 al 33,2%.

I dati in oggetto sono sintetizzati nella tabella che segue:

| Ente ricorrente | Distribuzione nel campione (decisioni "flemmatiche") | Distribuzione nell'universo considerato (complesso delle decisioni relative a giudizi in via principale) |
|-----------------------------|--|--|
| Stato | 61,4% | 65,3% |
| Regioni a Statuto speciale | 13,6% | 7,2% |
| Province autonome | 15,3% | 7,5% |
| Regioni a Statuto ordinario | 9,6% | 19,9% |
| Ente resistente | Distribuzione nel campione (decisioni "flemmatiche") | Distribuzione nell'universo considerato (complesso delle decisioni relative a giudizi in via principale) |
| Stato | 38,8% | 34,2% |
| Regioni a Statuto speciale | 26,2% | 22,8% |
| Province autonome | 7,0% | 4,4% |
| Regioni a Statuto ordinario | 28,0% | 38,6% |

⁵² Tra le pronunce "flemmatiche" rientrano, più precisamente, pronunce adottate su ricorso presentato (anche) da 5 Regioni ordinarie: Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto.

⁵³ In questo caso coinvolte in decisioni "ritardate" sono 9 Regioni: Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto.



In entrambi i casi, pertanto, sembrerebbe registrarsi una maggiore propensione della Corte costituzionale ad evitare di andare per le lunghe nell'ipotesi in cui risultino coinvolte nel suo giudizio Regioni a Statuto ordinario rispetto ai casi in cui il ricorso sia stato sollevato da o nei confronti di enti territoriali ad autonomia speciale, ma si tratta di un dato, come si vedrà a breve⁵⁴, compensato da una speculare maggiore ricorrenza anche di decisioni rapide nei confronti di Regioni a Statuto speciale, di modo che se ne può semplicemente ricavare una mera maggiore frequenza di esse agli estremi della distribuzione statistica, che non pare rivestire, nel suo complesso, particolare significato.

(C) Più rilevante, invece, è ragionare sul dato relativo al tipo di decisione formalmente assunta dalla Corte costituzionale a partire dalla constatazione che sulle 57 pronunce esaminate 14 sono ordinanze⁵⁵ (per una percentuale del 24, 6%) e 43 sentenze⁵⁶ (76, 4%).

La percentuale di ordinanze appena indicata può – per lo meno a prima vista – stupire. Tenendo conto, per un verso, che appare assai strano che in un numero di ipotesi così elevato la Corte sia ricorsa ad un tipo di pronuncia che solitamente utilizza, al contrario, per concludere giudizi dall'esito scontato (e dunque, di norma, assai brevi)⁵⁷ e considerando, per di più, che se si guarda all'intera giurisprudenza costituzionale in tema di giudizi sulle leggi in via principale appare nel giusto chi afferma che «la regola è la sentenza e l'eccezione l'ordinanza»⁵⁸ dato che la percentuale in oggetto risulta, addirittura, inferiore: solo 643 delle 3088 decisioni adottate, infatti, sono contenute in ordinanze, per una percentuale complessiva pari al 20,8%.

In realtà, se si volge l'attenzione ai dispositivi che caratterizzano le 14 ordinanze in parola non si tarda a scoprire come quasi l'80% delle stesse proclami o l'estinzione del giudizio per rinuncia (ben 7 casi)⁵⁹ o la cessazione della materia del contendere (2 casi)⁶⁰ o comunque il rinvio della causa in corso (2 casi)⁶¹. Se a questo aggiungiamo il rilievo che anche prendendo in esame l'intero campione delle decisioni "ritardate", la Corte, in effetti, si è pronunciata nel

⁵⁴ Cfr., infatti, al riguardo, quanto evidenziato nel successivo paragrafo 5.2.

⁵⁵ Si tratta, più precisamente, delle ordinanze nn. [230](#) e [246 del 1982](#); [243 del 1983](#); [10](#), [95](#), [139](#), [258](#) e [278 del 1986](#); [382 del 2002](#); [349 del 2005](#); [197](#) e [291 del 2016](#); [187 del 2018](#); [190 del 2019](#).

⁵⁶ Si vedano le sentenze nn. [7](#) e [74 del 1977](#); [179](#), [180](#) e [187 del 1980](#); [65](#) e [177 del 1982](#); [31](#), [37](#), [47](#), [54](#), [56](#), [111](#), [227](#), [228](#), [237](#), [275](#), [289](#), [309](#) e [340 del 1983](#); [169](#), [188](#) e [256 del 1984](#); [72](#), [106](#), [115](#), [119](#), [148](#), [149](#), [150](#), [155](#), [205](#), [214](#) e [215 del 1985](#); [119](#), [191](#), [239](#), [273](#) e [299 del 1986](#); [477 del 2000](#); [33](#) e [272 del 2005](#); [189 del 2016](#).

⁵⁷ Cfr. infatti quanto si vedrà, a tal proposito, nel paragrafo successivo.

⁵⁸ Così F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2005-2007), cit., Torino, 2008, 183.

⁵⁹ Si vedano le ordd. nn. [243 del 1983](#), [382 del 2002](#) (su cui v. le osservazioni svolte da F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2002-2004), cit., 266-267), [349 del 2005](#), [197](#) e [291 del 2016](#), [187 del 2018](#) e [190 del 2019](#).

⁶⁰ Cfr. le ordd. nn. [139](#) e [258 del 1986](#).

⁶¹ Ossia l'adozione di una ordinanza istruttoria ([ord. n. 230 del 1982](#)) e il rinvio della causa a nuovo ruolo per *ius superveniens* ([ord. n. 246 del 1982](#))



merito del ricorso *sub iudice* solo nel 31,5% dei casi⁶², ossia in una percentuale che risulta di molto inferiore a quella che di norma caratterizza la sua giurisprudenza in materia di controllo sulle leggi in via d'azione⁶³, ci sembra possibile ipotizzare che il motivo principale che induce la Consulta ad allungare i tempi del suo giudizio risiede nella volontà della stessa di rinviare, fin quando è possibile, l'adozione di una pronuncia con cui prendere posizione a favore di uno dei due contendenti⁶⁴, agevolando, a tale scopo, una «prassi» che «è letteralmente esplosa negli ultimi anni» e che a seguito del «promovimento del ricorso, che deve avvenire entro i termini perentori fissati dall'art. 127 Cost.», vede spesso aprirsi «un tavolo parallelo [...] nel quale le parti conducono una trattativa a tutto campo» al fine di giungere ad una soluzione della controversia in atto per via extraprocessuale⁶⁵. Opzione, questa, che appare «preferita non solo dal Governo, ma anche dalle Regioni, che possono ottenere risultati più proficui all'esito di una trattativa stragiudiziale piuttosto che da una decisione della Corte [...] suscettibile di produrre effetti definitivi e vincolanti»⁶⁶.

(D) Il tentativo della Corte testé descritto sortisce, poi, effetti positivi (soprattutto) in due situazioni tra loro speculari.

⁶² Si tratta, nel 64% di tali ipotesi, di pronunce di rigetto (semplice, manifesto od interpretativo) e per il 36% di sentenze di accoglimento (semplice o additivo).

⁶³ Cfr. ad esempio, al riguardo, i dati riportati da F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit. (2002-2004), 172-173 e 235-237; I.D., *Il giudizio*, cit. (2005-2007), 186; A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 133; e da F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 149, laddove si ricava che, nei quattro trienni presi in considerazione (2002-2004, 2005-2007, 2008-2010 e 2011-2013), la percentuale di decisioni nel merito è risultata, rispettivamente, del 60,1, 65,3, 60,7 e di «più del 70%».

⁶⁴ Verrebbe così a trovare una conferma basata su un'analisi complessiva della giurisprudenza costituzionale una conclusione già raggiunta, in dottrina, diversi anni or sono – a proposito, tuttavia, dei conflitti di attribuzione intersoggettivi – laddove si poneva in evidenza come la Corte costituzionale rallenti, in talune circostanze, «i tempi delle decisioni, assecondando la risoluzione, per altre vie, della conflittualità tra l'apparato centrale e le autonomie regionali» (così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 163 ss.). Cfr. ad esempio, nel medesimo, le riflessioni svolte e i casi segnalati da A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 182.

⁶⁵ Cfr., in tal senso, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 161. Peraltro, come posto in evidenza da A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 182, questa prassi provoca «non poche conseguenze negative in termini di economia processuale: siccome la rinuncia arriva quasi sempre all'ultimo momento utile, e spesso addirittura in udienza, la Corte è costretta ad istruire il ricorso, spesso assai complesso ed articolato, e a svolgere tutte le funzioni preparatorie necessarie. Per poi apprendere che tutto ciò è stato inutile e che il lavoro svolto (dagli assistenti, dai giudici e da tutto l'apparato) non avrà alcun esito».

⁶⁶ Così C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 82, richiamandosi espressamente a G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'articolo 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, 535.



a) in alcuni casi, infatti, pari a circa il 18% delle ipotesi considerate, è l'adozione dopo la proposizione del ricorso regionale di un'altra legge statale che funge da parametro interposto oppure l'abrogazione o la modifica della legge impugnata che consente alla Corte di pronunciarsi per la cessazione della materia del contendere⁶⁷ oppure per l'inammissibilità del ricorso esaminato per sopravvenuto difetto d'interesse⁶⁸;

b) in altre ipotesi, invece, che rappresentano poco meno di un quarto del totale delle decisioni prese in considerazione, è l'abrogazione o la modifica della disciplina regionale impugnata che determina l'estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶⁹ oppure la cessazione della materia del contendere⁷⁰.

(E) Peculiari, infine, per vari motivi, risultano le sentt. nn. [37 e 47 del 1983](#) e [106 del 1985](#) e con l'[ord. n. 382 del 2002](#).

Con la prima la Corte si è pronunciata per la cessazione della materia del contendere perché una normativa regionale che era stata impugnata nel 1975 (l. reg. Lombardia approvata il 4 dicembre 1975 e recante "Ammissione a scuole e corsi professionali di lavoratori in servizio presso gli enti ospedalieri") aveva espressamente stabilito un termine alla propria operatività coincidente con la fine del 1980. Sicché la lentezza della decisione sul ricorso sollevato consente al giudice delle leggi di non affrontare nel merito le doglianze prospettate.

In occasione della [sent. n. 47 del 1983](#) la Corte ha desunto il sopravvenuto difetto di interesse da parte delle ricorrenti Province di Trento e Bolzano basandosi, per un verso, non tanto sulla modifica o sull'abrogazione della disciplina statale denunciata quanto piuttosto sul contenuto di due leggi provinciali successivamente adottate (la l. n. 15 del 1979 per la Provincia di Trento e la n. 6 del 1980 per la Provincia di Bolzano); nonché, per l'altro, sul fatto che le stesse, nel frattempo, avevano aderito ad un accordo, in materia, con le Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Con la [sent. n. 106 del 1985](#), la Corte giunge all'adozione di una pronuncia di cessazione della materia del contendere sulla base dell'unica argomentazione che una legge regionale successiva a quella a suo tempo denunciata, pur disponendo sullo stesso oggetto in maniera sostanzialmente analoga alla prima, non era stata, a sua volta, impugnata.

In occasione dell'[ord. n. 382 del 2002](#), infine, ciò che consente alla Corte, 7 anni e 333 giorni dopo il deposito dell'impugnativa statale, di dichiarare l'estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso non è tanto l'abrogazione o la modifica della disciplina regionale denunciata quanto piuttosto la modifica del parametro costituzionale di giudizio. Dato che l'interesse nazionale

⁶⁷ Cfr., rispettivamente, le decisioni nn. [56, 227, 228 e 275 del 1983](#), [169 del 1984](#) (a seguito di modifiche del decreto-legge impugnato in sede di conversione), [119 e 205 del 1985](#), [139 e 258 del 1986](#).

⁶⁸ Così la [sent. n. 74 del 1977](#).

⁶⁹ È il caso delle decisioni nn. [243 e 289 del 1983](#), [189 e 197 del 2016](#), [187 del 2018](#), [190 del 2019](#).

⁷⁰ Cfr., in tal senso, le sentt. nn. [187 del 1980](#), [54 e 309 del 1983](#), [119 e 149 del 1985](#); [119, 273 e 299 del 1986](#).



non costituiva più un limite generale all'esercizio della funzione legislativa regionale a seguito della modifica del titolo V che era intervenuta, 8 mesi prima, con l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

5.2. Le decisioni "lampo"

Passando dalle decisioni più lente a quelle eccezionalmente rapide, ad una prima ricognizione del campione preso in esame si può osservare come esso, sulla base dei criteri già in precedenza illustrati, comprenda 158 decisioni⁷¹, di cui 50 ordinanze (31,7%) e 108 sentenze (68,3%). Il che consente già una prima considerazione: se, infatti, si può notare, come peraltro abbiamo già rilevato nel paragrafo precedente essere facilmente prevedibile, una maggiore ricorrenza percentuale delle ordinanze rispetto al dato riferito all'intero universo considerato (nel quale questa tipologia decisionale rappresenta, infatti, solo il 21% delle pronunce della Consulta contro il 79% delle sentenze), non è comunque possibile, come invece di primo acchito si potrebbe pensare, identificare *tout court* le decisioni "lampo" con le ordinanze. Giacché queste ultime mostrano, sì, una frequenza più elevata, ma non tale da assorbire nemmeno la maggior parte delle pronunce più celeri e del resto, come pure si è anticipato nel paragrafo precedente, non mancano certo decisioni assunte in questa forma anche nell'insieme di quelle "flemmatiche".

In valori assoluti, il primato della velocità di giudizio è detenuto dall'[ordinanza n. 107 del 2010](#), con cui il Collegio ha reso in soli 7 giorni la propria decisione sulla istanza di sospensione cautelare relativa al decreto-legge n. 29 del 5 marzo 2010 (cd. decreto "salva-liste"), destinato ad incidere sulle elezioni regionali (nel Lazio) già indette per i successivi 28 e 29 marzo⁷², rigettandola per insussistenza del *periculum in mora*. Se il caso appare interessante per il fatto di intervenire sulla materia elettorale, che, come vedremo, ritorna con una certa frequenza nel tipo di pronunce di cui stiamo discorrendo, esso potrebbe anche far supporre un legame tra l'esistenza, dal 2003, di un potere cautelare del giudice delle leggi nel giudizio in via principale e la rapidità della decisione, ma i dati emersi dall'indagine sembrano smentire questa inferenza. Infatti, delle 24 pronunce finora adottate dalla Corte che, al netto di errori, hanno per oggetto siffatta istanza, soltanto 2 rientrano nel campione delle decisioni "lampo"⁷³. Né si può sostenere che in generale le sentenze più rapide trovino giustificazione nella volontà di dare risposta ad una richiesta di pronuncia cautelare senza pronunciarsi specificamente su

⁷¹ Tale numero, in realtà, eccede leggermente la percentuale indicata (e quindi sono state analizzate quattro decisioni in più rispetto a quelle flemmatiche), per il fatto che vi erano ben sei pronunce di pari durata (ovvero 134 giorni) allineate nell'ultima posizione del campione rilevante.

⁷² Con riferimento a questa pronuncia, si veda quanto rilevato *supra*, par. 3 e spec. nota 45, per ciò che concerne la deroga dei termini legislativamente previsti.

⁷³ Per la precisione, oltre a quella citata nel testo, l'[ordinanza n. 4 del 2021](#).



questa⁷⁴, perché in realtà «una rassegna, anche frettolosa, della giurisprudenza costituzionale consegna all'istante il dato che le domande di sospensione sono sistematicamente assorbite nelle pronunce di merito, *pur quando queste intervengano a distanza di notevole tempo dall'introduzione del giudizio*»⁷⁵. Insomma, la velocità della Consulta nel rendere la decisione, se in taluni casi può avere ad oggetto (o comunque indirettamente rispondere al)la istanza di tutela cautelare, nella maggior parte dei casi è totalmente indipendente da questa circostanza.

Sotto altro profilo, l'analisi del campione sembra precludere l'individuazione, anche tra gli ulteriori fattori esaminati, di possibili costanti, in grado di spiegare la tempistica ridotta del processo decisionale.

Infatti, per quanto concerne il profilo soggettivo del giudizio, la distribuzione dei ricorrenti nel campione in analisi, come si può dedurre dalla tabella sottostante, appare quasi perfettamente sovrapponibile a quella che si può osservare nel complesso dei giudizi in via principale decisi dalla Corte nei suoi quasi settant'anni di funzionamento qui esaminati. Qualche risultato più interessante si può, semmai, ricavare focalizzando l'attenzione sulle parti resistenti, poiché si può rilevare, in relazione ai ricorsi statali, una maggiore frequenza di sentenze lampo quando ad essere impugnate siano leggi delle Regioni a Statuto speciale (si veda la tabella seguente per un maggiore dettaglio). Ne risulterebbe così l'impressione che la Corte acceleri il passo di fronte a impugnazioni di leggi di queste autonomie territoriali, ma, in realtà, come abbiamo visto poc'anzi, si registra anche un'opposta maggiore ricorrenza, nei loro confronti, di decisioni "flemmatiche", di modo che il dato non merita di essere enfatizzato.

⁷⁴ Come pure avvenuto nel caso della sentenza (lampo) [n. 302 del 1988](#), nella quale si legge testualmente che «l'immediata fissazione dell'udienza per il dibattimento delle questioni di costituzionalità sollevate dal ricorso di cui in epigrafe induce a considerare assorbita la richiesta formulata dalla Regione Toscana affinché questa Corte sospenda cautelatamente l'efficacia del decreto legge impugnato». Per una classificazione dei casi in cui il giudice delle leggi si è trovato in presenza di una istanza cautelare, seppure perlopiù senza pronunciarsi su di essa e non di rado senza nemmeno darne conto nella decisione finale, v. per tutti A. LO CALZO, *Stato e Regioni*, cit., 107 ss.

⁷⁵ A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in [federalismi.it](#), 2021, 312 (corsivo aggiunto). Sul punto si veda anche P. VIPIANA, *Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale*, in *Ist. Feder.*, 2010, 571 ss., la quale, dopo aver passato in rassegna le prime decisioni della Corte in cui era stata avanzata una istanza, con indicazione dei casi in cui la Consulta ha ritenuto di non accennare nemmeno alla circostanza nella pronuncia finale, ricorda criticamente come per le sentenze nn. [246](#) e [249 del 2009](#), relative al Codice dell'ambiente, la Corte abbia fatto ricorso all'assorbimento dell'istanza cautelare pur pronunciandosi dopo più di tre anni dalla presentazione della stessa. Peraltro, in tema è interessante rilevare che detto assorbimento era stato disposto dalla Corte anche quando la legge n. 87 del 1953 ancora non prevedeva un potere cautelare, sulla cui percorribilità in assenza di norma espressa la Consulta aveva così ritenuto preferibile sorvolare: cfr. E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, R. Romboli (a cura di), Torino, 1996, 252.



| Ente ricorrente | Distribuzione nel campione (decisioni "lampo") | Distribuzione nell'universo considerato (complesso delle decisioni relative a giudizi in via principale) |
|-----------------------------|--|--|
| Stato | 67,1% | 65,3% |
| Regioni a Statuto speciale | 6,3% | 7,2% |
| Province autonome | 7,6% | 7,5% |
| Regioni a Statuto ordinario | 19,0% | 19,9% |
| Ente resistente | Distribuzione nel campione (decisioni "lampo") | Distribuzione nell'universo considerato (complesso delle decisioni relative a giudizi in via principale) |
| Stato | 31,0% | 34,2% |
| Regioni a Statuto speciale | 38,0% | 22,8% |
| Province autonome | 2,5% | 4,4% |
| Regioni a Statuto ordinario | 28,5% | 38,6% |

D'altra parte, non è nemmeno possibile ricollegare la rapidità delle decisioni soltanto al periodo storico in cui sono state adottate.

Sotto un primo profilo, infatti, è vero che il campione si concentra soprattutto nel quinquennio 1990-1995, in cui si registra circa il 40% delle decisioni "lampo", come del resto è naturale attendersi trattandosi degli anni nei quali il giudice delle leggi poteva beneficiare dello smaltimento dell'arretrato, ma non è men vero che nello stesso periodo tante altre pronunce non finiscono nel campione indagato, così come non mancano pronunce rese in tempi celeri anche in altri momenti, secondo quanto emerge *ictu oculi* dal grafico sotto riportato. Anche qui, pertanto, registriamo una linea di tendenza, ma non certo una costante.

Analogamente, salva una certa frequenza di sentenze veloci, seppure non tra le più fulminee, più o meno in corrispondenza della seconda stagione statutaria e della riforma del titolo V, come parimenti mostra il grafico sotto riportato, non sembra neppure possibile evidenziare una certa corrispondenza tra rapidità del giudizio e passaggi chiave nell'evoluzione del regionalismo.



Dall'analisi qualitativa delle singole pronunce rientranti nel percentile estremo inferiore, si possono poi ricavare, a nostro giudizio, ulteriori linee di tendenza, che rivestono qualche interesse per il fatto di consentire di individuare un maggior grado di probabilità di riscontrare decisioni rapide in relazione talora ad aspetti processuali (A), talaltra all'ambito in cui verte l'atto normativo oggetto del giudizio (B). Proviamo dunque a descrivere singolarmente le due ipotesi (ed i relativi sottoinsiemi).

(A) Che la rapidità del giudizio sia connessa a pronunce di tipo processuale è, almeno in parte, piuttosto intuitivo, anche se ciò non significa né che tutte le decisioni in rito siano "lampo", come dimostra la già rilevata presenza di ordinanze anche tra le pronunce rese in tempi anormalmente prolungati, né tanto meno che tra le decisioni più veloci non vi siano pronunce che affrontano questioni di merito, le quali, anzi, esattamente al contrario, rappresentano la maggior parte del campione che stiamo esaminando (ovvero quasi i due terzi). Nello specifico, oltre alle già citate decisioni che hanno per oggetto una istanza di sospensione della legge impugnata, sono per la precisione quattro le ipotesi in cui ricorrono elementi di carattere procedurale che sospingono tendenzialmente il Collegio ad agire con rapidità, ovvero:

A¹) la rinuncia al ricorso (ovviamente seguita dalla necessaria accettazione della controparte), con la conseguente estinzione del giudizio. Questa ipotesi concerne nove decisioni considerate nel campione, quattro delle quali relative alla rinuncia non già al ricorso



in sé, bensì alla tutela cautelare⁷⁶. In simili frangenti la rapidità della pronuncia si spiega assai agevolmente per l'evidente opportunità di eliminare al più presto una causa che rimarrebbe inutilmente nel ruolo delle udienze;

A²) la mancata conversione di un decreto-legge impugnato dalle Regioni, la decadenza del quale, facendo venir meno l'oggetto stesso del giudizio, spiega pienamente l'assunzione di decisioni in tempi rapidi. Peraltro, alla luce del cronico abuso della decretazione d'urgenza cui assistiamo da tempo nel nostro Paese, non stupisce che le ordinanze di manifesta inammissibilità conseguenti al realizzarsi di questa ipotesi rappresentino più del 10% del campione che stiamo esaminando (ovvero, 20 decisioni)⁷⁷;

A³) l'adeguamento del legislatore (in questo caso sempre) regionale ai rilievi formulati dallo Stato in sede di ricorso, ciò che conduce, come noto, alla cessazione della materia del contendere. Benché, in generale, si tratti di situazioni in cui può non apparire sempre lineare valutare se davvero le modifiche apportate siano pienamente idonee a soddisfare la richiesta avanzata dalla parte ricorrente, non vi è dubbio che, nei non pochi casi in cui tale evenienza si manifesta *ictu oculi*, appare pienamente giustificabile una pronuncia rapida, che stralci dall'agenda del giudice delle leggi giudizi ormai privi di consistenza. Questo spiega perché anche queste sentenze ricorrano con una certa frequenza (ovvero 23 volte⁷⁸) tra le decisioni "lampo" qui considerate, di cui rappresentano quasi il 15%. Significativo, peraltro, è anche rimarcare come in ben 19 di queste ipotesi la fattispecie interessi la Regione siciliana, la cui legge era stata oggetto di promulgazione (parziale) con l'omissione delle parti impuginate, secondo una prassi, per quanto criticata in dottrina, ampiamente praticata⁷⁹;

A⁴) contenuto processuale hanno infine alcune decisioni (otto nel complesso⁸⁰) in cui la rapidità della conclusione è dovuta ad irregolarità o mancato rispetto dei termini di notifica e deposito prescritti dalle norme che regolano il giudizio in via principale ovvero ad altri vizi di ordine formale che conducono ad una chiusura del giudizio senza definirne il merito ovvero, nel solo caso dell'[ordinanza n. 243 del 2020](#), ad un rinvio ad un ruolo successivo.

⁷⁶ Ossia le ordinanze [116-199 del 2004](#). Le altre pronunce di questo gruppo sono le nn. [50 del 1962](#), [15](#) e [77 del 1966](#), [90 del 1967](#) e [130 del 2018](#).

⁷⁷ Per la precisione, le pronunce nn. [380 del 1985](#), [341](#), [342](#), [343](#), [344](#), [444](#), [445](#), [446](#) e [447 del 1989](#), [84 del 1990](#), [165 del 1991](#), [390 del 1992](#), [330](#), [331](#), [507](#), [508](#) e [509 del 1993](#), [133 del 1994](#), [175 del 1995](#) e [204 del 2010](#).

⁷⁸ Si tratta delle decisioni nn. [1132 del 1988](#), [87 del 1990](#), [309](#) e [466 del 1994](#), [392-396 del 1995](#), [306 del 1996](#), [466 del 1999](#), [163 del 2005](#), [136](#) e [171 del 2006](#), [229 del 2007](#), [155](#) e [212 del 2010](#), [226 del 2011](#), [305](#) e [308 del 2012](#), [81 del 2013](#), [166](#) e [251 del 2011](#).

⁷⁹ Su tale questione v., per tutti, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 269 ss., i quali sottolineano per l'appunto «come la prassi della promulgazione parziale sia stata sperimentata anche altrove, ma senza la diffusione ed il rilievo avuti in Sicilia».

⁸⁰ Il riferimento è alle pronunce nn. [15 del 1967](#), [100](#) e [101 del 1985](#), [643 del 1988](#), [510 del 2002](#), [42 del 2004](#), [91 del 2021](#), oltre alla [243 del 2020](#) citata nel testo.



(B) Passando dalle decisioni “lampo” dovute a ragioni eminentemente processuali a quelle legate all’ambito in cui il giudizio è insorto, ci pare si possano distinguere diverse ipotesi in base alla *ratio* sottesa all’accelerazione dei tempi, individuando per tale via cinque gruppi di pronunce, ovvero:

B¹) quelle con cui la Consulta intende sciogliere nodi problematici connessi a novità ordinamentali (di rango costituzionale o legislativo) per consentire agli attori istituzionali coinvolti di avere maggiori certezze sul significato e la portata di esse;

B²) quelle nelle quali la risoluzione della *quaestio* implica un impatto di natura finanziaria, di modo che appare urgente definire al più presto la legittimità della normativa impugnata;

B³) quelle in materia di personale, che non solo, in molti casi, manifestano le stesse esigenze di ordine finanziario, ma che recano in ogni caso sempre importanti implicazioni sulla organizzazione della P.A. e sulla situazione soggettiva di un cospicuo numero di persone;

B⁴) quelle che risolvono conflitti in materia elettorale insorti in prossimità, se non nell’imminenza, di una consultazione;

B⁵) quelle relative a tematiche connesse con la sicurezza, la protezione civile e l’ambiente, per le quali la rapidità del giudizio trova una motivazione nella scelta di eliminare incertezze sulla compatibilità con il testo costituzionale di normative destinate a fronteggiare emergenze di carattere socio-ambientale.

La peculiarità delle decisioni ricomprese nei vari gruppi suggerisce una, pur sintetica, trattazione separata di ciascuno di essi.

(B¹) Il primo insieme è rappresentato dalle pronunce nelle quali la Consulta accelera i tempi in ragione della necessità di chiarire nel modo più celere possibile i dubbi ingenerati da rilevanti novità di carattere ordinamentale. Si tratta di un gruppo di decisioni che si colloca in corrispondenza di due momenti temporalmente ben definiti, ovvero, da un lato, gli anni ‘50 del Novecento, in cui, come evidente, sono il testo costituzionale e lo stesso processo costituzionale a rappresentare novità meritevoli di precisazioni e chiarimenti sulla loro portata, nonché, dall’altro, il 2004, come anno paradigmatico della nuova stagione statutaria successiva alla riforma costituzionale del 1999, ma anche di una importante sentenza relativa al significato dell’art. 117 Cost. nel quadro del Titolo V novellato nel 2001.

In questa prospettiva, le sentenze nn. [14](#) e [15 del 1956](#) contribuiscono a chiarire la natura e l’efficacia dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, mentre nella [sentenza n. 39 del 1957](#) è in relazione alla delega di funzioni agli enti locali che il Collegio si premura di precisare alcuni aspetti, sul dichiarato presupposto che «di questo nuovo istituto giuridico la prima concreta applicazione è stata fatta con la legge della Regione Trentino - Alto Adige, che è oggetto di questo giudizio. Sono perciò spiegabili le perplessità ed incertezze, le quali hanno provocato la impugnazione». Analogamente, menzione particolare merita la [sentenza n. 50 del 1959](#), decisa in soli 23 giorni, anche attraverso il ricorso all’istituto della riduzione dei



termini previsto dall'art. 9 della legge n. 87 del 1953⁸¹, per il fatto di avere arginato sul nascere la piuttosto eclatante pretesa di una Regione (Siciliana, nella fattispecie) di poter adottare atti con forza di legge, e per la precisione un decreto-legge per fare fronte ad una (presunta) situazione di urgenza.

Al gruppo di decisioni di cui andiamo discorrendo sono altresì riconducibili le sentenze nn. [2](#), [372](#), [378](#) e [379 del 2004](#), tutte riferite ai nuovi Statuti regionali e definite con tempistiche, per quanto tra loro differenti, particolarmente brevi (per la precisione non superiori ai 123 giorni). Se la prima è nota per aver avuto come oggetto di scrutinio il primo Statuto in assoluto ad essere stato approvato, ovvero quello calabrese, ed avere chiarito alcuni punti centrali in particolare per quanto concerne la forma di governo regionale, le altre tre, adottate nella medesima camera di consiglio, hanno sciolto numerose questioni inerenti all'autonomia regionale con riferimento agli Statuti di Emilia-Romagna, Umbria e Toscana.

Sempre nel 2004, va poi ricordata la [sentenza n. 198](#), con la quale sono state dichiarate illegittime le leggi regionali "di reazione"⁸² in materia di condono edilizio, stabilendo un importante punto fermo sulla natura e l'essenza della potestà normativa regionale per come ridisegnata dalla riforma costituzionale del 2001. In tal caso la rapidità del giudizio si giustifica per la stretta connessione della pronuncia con la [n. 196](#), approvata, in tempistiche "normali", nella medesima data e relativa alla legge statale impugnata dalle Regioni sulla stessa materia – e parimenti giudicata incostituzionale – in modo tale da rendere manifesta la connessione tra la dichiarazione di illegittimità delle normative territoriali e la necessità di ricorso alla giustizia costituzionale a difesa delle prerogative regionali, con la conseguente esclusione di ogni forma di esercizio arbitrario delle proprie ragioni di parte di questi Enti.

Curiosamente, non vi sono invece decisioni "lampo" riconducibili al periodo iniziale di effettivo funzionamento delle Regioni a Statuto ordinario, ovvero i primi anni '70, se si eccettua la assai rilevante [sentenza n. 142 del 1972](#), la quale fu decisa nel tempo ridotto di 124 giorni, al fine di risolvere in un'unica occasione le questioni sollevate in relazione ai vari decreti di trasferimento delle funzioni alle Regioni⁸³.

⁸¹ Come si legge nel primo punto del *Ritenuto in fatto*, «del deposito del ricorso nella cancelleria è stata data notizia [...] dal Presidente della Corte costituzionale, il quale con decreto in data 4 luglio 1959 ha anche provveduto alla riduzione dei termini per la presentazione delle deduzioni e per la costituzione delle parti, nonché per il deposito di memorie illustrative, ai sensi dell'art. 9 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, considerati i motivi di particolare urgenza, che erano il presupposto stesso del provvedimento adottato dalla Regione siciliana nella forma di decreto legge, e che rendevano necessaria la sollecita definizione del giudizio di legittimità costituzionale».

⁸² Per usare l'efficace definizione coniata da R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, 2004, 1374 ss.

⁸³ La pronuncia in oggetto, infatti, che riguardava il d.P.R. n. 11 del 1972 in materia di agricoltura è stata decisa nella stessa data delle pronunce n. 138-141, concernenti i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative. Il che, a giudizio di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo stato alle regioni*, in *Giur. cost.*, 1972, 2868, finisce per dare vita a un *corpus* omogeneo con cui la Corte ha inteso imprimere



(B²) Un secondo (e piuttosto nutrito) gruppo di ipotesi in cui la Corte sembra maggiormente propensa ad accelerare i tempi del proprio giudizio è quello costituito dai casi in cui l'oggetto di esso è rappresentato da una normativa tributaria o una legge di spesa, di modo che l'adozione della decisione in tempi ristretti potrebbe trovare ragione nella volontà di risolvere tempestivamente i dubbi di legittimità ed evitare impatti finanziari del *dictum* della Consulta potenzialmente significativi.

L'insieme di queste 14 pronunce, un terzo delle quali interessano ancora una volta la Regione Siciliana, è alquanto variegato.

Nelle ipotesi (prevalenti) in cui a ricorrere è lo Stato si controverte perlopiù sulle modalità di riscossione dei tributi⁸⁴, sull'introduzione da parte delle Regioni di esenzioni tributarie o altri benefici finanziari ulteriori rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale⁸⁵ od ancora sul rispetto dei limiti propri delle leggi regionali in relazione a contributi ed investimenti specifici⁸⁶. Si noti, per inciso, che i parametri evocati sono spesso gli artt. 117 e 119 Cost., mentre più raramente si verte in tema di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e comunque spesso tale parametro viene assorbito. In questo senso, interessante è il passaggio della [sentenza n. 96 del 1974](#), in cui, dopo aver accolto il ricorso con una succinta motivazione fondata su una disposizione dello Statuto speciale, la Consulta specifica che «l'accoglimento del primo motivo del ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana è assorbente degli altri due ed è superfluo *attardarsi* nell'esame delle relative questioni»⁸⁷, lasciando pensare che la volontà di accelerare i tempi abbia giocato un ruolo rilevante nella stesura della decisione.

Soltanto tre, ma piuttosto significative, sono le decisioni di questo sottoinsieme che prendono avvio da ricorsi regionali. La [sentenza n. 452 del 1989](#) verteva, infatti, sul contenimento della spesa sanitaria, mentre nella [382 del 1990](#) si dibatteva della legittimità della ripartizione tra le Regioni di un Fondo di importo significativo. Nella [202 del 1992](#), infine, oggetto di impugnazione era una normativa sulle cooperative sociali, nella parte in cui era stabilito che le Regioni ne promuovessero l'attività con oneri a loro carico.

(B³) Un terzo gruppo di decisioni "lampo" comprende una serie di pronunce che vertono sulla organizzazione amministrativa e il rapporto con il personale, verosimilmente con il

una sterzata netta a un precedente indirizzo giurisprudenziale che sembrava lasciare maggiori spiragli all'autonomia regionale.

⁸⁴ È il caso delle decisioni nn. [52 del 1957](#) e [428 del 1989](#).

⁸⁵ Come nelle sentenze nn. [294 del 1990](#) e [1134 del 1988](#). Rispetto a quest'ultima, è peraltro dato di riscontrare uno dei pochi casi in cui, al di fuori delle ipotesi in cui vengono in rilievo i poteri cautelari della Corte, la dottrina ha prestato attenzione alla rapidità dei tempi di giudizio. Si veda, infatti, il commento di P. SALVI, *Limiti di reddito nella assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alla luce della sentenza della Corte costituzionale 22 dicembre 1988, n. 1134*, ne *L'Amministrazione italiana*, 1989, 816, il quale parla di «commendevole solerzia della Consulta».

⁸⁶ Così è nelle pronunce nn. [561 del 1989](#) e [317 del 1994](#).

⁸⁷ *Considerato in diritto*, punto 4. Il corsivo è nostro.



duplice scopo, per un verso, analogamente alle sentenze del sottoinsieme testé richiamato, di intervenire in modo rapido su una voce di costo che incide in maniera non irrilevante sui bilanci regionali, ma al contempo anche, per altro verso, al fine di risolvere in breve tempo questioni suscettibili di impattare in maniera significativa (e anche nel lungo termine) sulla strutturazione dell'ente e naturalmente sulla situazione soggettiva degli interessati.

Non stupisce, pertanto, che gran parte di queste decisioni verta sull'assunzione del personale della Regione o dei suoi enti strumentali⁸⁸, oppure sull'inquadramento di esso⁸⁹, in particolare in ambito scolastico e sanitario, od ancora su elementi del trattamento economico dei dipendenti⁹⁰ nonché sulle piante organiche e la definizione dei profili professionali per l'accesso a specifiche funzioni⁹¹.

Va in ogni caso precisato, a onor del vero, che questo sottoinsieme di sentenze si concentra nella prima metà degli anni Novanta, in cui, come si è visto, si rinviene la maggior parte delle decisioni "lampo" anche semplicemente per effetto di una generalizzata restrizione dei tempi conseguente allo smaltimento dell'arretrato, di modo che sarebbe forse ultroneo enfatizzare troppo il legame tra la rapidità del processo e l'attinenza della *quaestio* alla materia *de qua*, sebbene resti pur sempre a nostro avviso non privo di significato che, seppure in un momento di generale accelerazione, questa sia stata impressa specialmente in questo ambito.

(B⁴) Il quarto gruppo di casi tra quelli decisi rapidamente dal giudice delle leggi fa riferimento ad un numero piuttosto esiguo di sentenze (cinque), che però sono contraddistinte dall'esistenza di una motivazione molto evidente che sorregge la tempistica ridotta adottata dal Collegio, ovvero l'esigenza di rispondere al ricorso in tempi utili per risolvere il dubbio di legittimità prima che la consultazione elettorale, su cui la normativa impugnata era destinata ad incidere, avesse luogo⁹².

Ad una di queste pronunce si è già fatto cenno. Si tratta dell'[ordinanza n. 233 del 2014](#), decisa in soli 57 giorni⁹³, con cui la Consulta ha dichiarato il non luogo a provvedere sulla istanza di sospensione presentata dal Governo, a seguito della rinuncia dello stesso

⁸⁸ V. le decisioni nn. [100 del 1990](#), [250 del 1993](#), e [259 del 2012](#).

⁸⁹ I casi sono piuttosto numerosi: cfr. le sentenze nn. [56 del 1989](#), [161](#), [369](#), [342](#), [347](#) e [380 del 1990](#) nonché [192 del 1994](#) (la quale ultima rappresenta in qualche modo il seguito della [342 del 1990](#) testé citata).

⁹⁰ Come nelle pronunce nn. [227](#), [295](#) e [339 del 1990](#).

⁹¹ Rientrano in questa tipologia le sentenze nn. [88 del 1989](#) e [122 del 1990](#).

⁹² Tanto che non era mancato chi, per tale ragione, ipotizzava che l'istituto della sospensiva sarebbe stato particolarmente idoneo a prevenire possibili effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione della legge proprio nell'ambito della disciplina elettorale, in ragione dei tempi particolarmente serrati che spesso ne caratterizzano il procedimento, incompatibili con i normali tempi di giudizio della Corte: in tal senso, P. VIPIANA, *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge*, in *Le Regioni*, 2015, 455; e F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 221.

⁹³ La sollecitudine del Presidente del Collegio nel fissare la data di udienza per la discussione dell'istanza cautelare è stata evidenziata da P. VIPIANA, *Un'altra volta*, cit., 451.



conseguente alla modifica della legge elettorale calabrese nel senso da esso auspicato. Più nel dettaglio, la normativa in questione era stata modificata con legge promulgata il 6 giugno 2014, in vista delle elezioni che dovevano svolgersi nel mese di novembre dello stesso anno: impugnata dallo Stato tale novella il 14 agosto, il Consiglio regionale provvedeva in tempi record ad emendare ulteriormente la disciplina, con legge approvata il giorno stesso della presentazione della relativa proposta e promulgata infine il 12 settembre, *in limine* rispetto allo svolgimento delle elezioni. Non stupisce che anche la pronuncia di merito (ovvero la [sentenza n. 285 del 2014](#)), dichiarando la estinzione del (medesimo) processo sia andata ad alimentare il complesso delle decisioni “lampo”.

Ma prima ancora che esistesse una vera e propria tutela cautelare, la Corte ne aveva di fatto introdotta una *ante litteram* proprio in materia elettorale, stante l'evidente *periculum in mora* nel caso in cui i tempi della giustizia costituzionale si fossero rivelati tali da impedire un effettivo soddisfacimento dell'esigenza di legalità costituzionale proprio in relazione ai meccanismi di formazione delle Assemblee elettive.

Così, la [sentenza n. 539 del 1990](#), adottata a dicembre di quell'anno, rigettava il ricorso governativo contro una legge siciliana promulgata nel luglio precedente, che introduceva una causa di ineleggibilità per l'Assemblea regionale destinata ad incidere sulle elezioni previste per il 16 giugno 1991, mentre la successiva [pronuncia n. 438 del 1993](#) definiva in soli 98 giorni il ricorso della Provincia di Bolzano avverso la legge n. 276 del 1993 (il cd. *Mattarellum*) a tutela delle minoranze ladina e tedesca, seppure dichiarandola inammissibile per discrezionalità del legislatore.

Analogamente, con la [sentenza n. 356 del 1998](#), depositata in cancelleria appena un mese prima delle elezioni previste per il 22 novembre di quell'anno, la Consulta accoglieva il ricorso dell'unico componente del gruppo linguistico ladino contro una modifica apportata dal Trentino alla propria legge elettorale regionale nel precedente mese di maggio⁹⁴. Vicende, queste, che, a nostro avviso, dimostrano come la materia elettorale sia terreno ideale in generale per l'adozione di decisioni più rapide del normale, anche a prescindere dallo strumento della tutela cautelare.

(B⁵) Un quinto ed ultimo gruppo di pronunce adottate in tempi stringenti concerne, infine, alcune decisioni in cui la normativa sindacata dalla Consulta verte su tematiche attinenti ad un concetto che si potrebbe definire di sicurezza in senso ampio, intesa cioè non solo come ordine pubblico ma anche come polizia urbana, protezione civile e protezione dell'ambiente.

⁹⁴ Sulla sentenza E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, R. Romboli (a cura di), Torino, 1999, 293 ss., che segnala la sostanziale novità della procedura «destinata a produrre un effetto di precedente particolare nella giurisprudenza successiva».



Si tratta di un sottoinsieme ridotto, composto di otto sentenze del campione indagato⁹⁵, ma tutte decise con durate tra le minori in assoluto (non oltre gli 81 giorni).

Tra esse, merita attenzione la [decisione n. 459 del 1989](#), con cui sono stati rigettati diversi ricorsi regionali verso una normativa statale sui parcheggi, volta ad introdurre una programmazione razionale ed organica, anche per esigenze di carattere ambientale, come la Corte rileva citando testualmente la relazione illustrativa del provvedimento. Ebbene, in essa la situazione del traffico nelle realtà urbane viene testualmente configurata in termini «di una emergenza che postula l'esigenza di *interventi rapidi ed immediati* a salvaguardia di esigenze primarie dei singoli e dell'intera collettività nazionale»⁹⁶, il che evidentemente, oltre a giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza ed i brevi termini previsti, nello specifico, dall'atto normativo in questione per alcuni adempimenti, potrebbe rappresentare anche la spiegazione della ridotta durata del giudizio.

È però negli ultimi vent'anni che si concentrano i tre quarti di queste pronunce, ad evidenziare come una particolare sensibilità per sicurezza e ambiente, propria dei nostri tempi, abbia verosimilmente influenzato anche la Corte in più occasioni. Tra l'altro, in questo gruppo è ricompresa anche la [sentenza n. 37 del 2021](#), che ha definito nel merito il ricorso avverso una legge della Regione Valle d'Aosta sulla riapertura *post* Covid, vicenda sulla quale era già intervenuta la più volte citata (in quanto pure "lampo"⁹⁷) [ordinanza n. 4 del 2021](#), ovvero l'unica decisione con cui il giudice delle leggi abbia finora accolto una istanza di sospensione cautelare⁹⁸. In questo caso è di tutta evidenza che il tema della possibile recrudescenza

⁹⁵ Ovvero le sentenze nn. [20 del 1970](#), [459 del 1989](#), [32](#) e [245 del 2006](#), [258 del 2020](#), [4](#) e [37 del 2021](#) nonché [69 del 2023](#). Si noti che la ordinanza n. 245 del 2006 si distingue all'interno di questo insieme per avere rappresentato la prima occasione in cui Consulta si è pronunciata in modo specifico su un'istanza cautelare, stabilendo tuttavia non esservi luogo a provvedere per carenza di motivazione, nell'istanza, circa la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di sospensione (cfr. A. CERRI, *Il potere cautelare nei giudizi principali alle sue prime prove*, in *Giur. cost.*, 2006, 2444 ss.).

⁹⁶ *Considerato in diritto*, punto 4.1 (corsivo nostro).

⁹⁷ Essendo, per la precisione, intervenuti 23 giorni tra il deposito del ricorso e quello della decisione in cancelleria, ciò che, come rileva G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2, 2021, 93, ha consentito di garantire «tanto una decisione piuttosto rapida sull'istanza, quanto il rispetto del termine dilatorio di venti giorni (dalla notificazione del ricorso) previsto ai sensi dell'art. 35 l. n. 87/1953».

⁹⁸ I tempi di decisione fulminei del ricorso non sono sfuggiti a diversi dei numerosi Autori che hanno dedicato attenzione al primo esercizio del potere cautelare da parte della Corte. Tra essi, ad esempio E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, in [Giustizia Insieme](#), 26 gennaio 2021; e A. CONZUTTI, *Un «vaccino processuale» per combattere il COVID-19? La prima «storica» pronuncia di sospensiva*, in *Le Regioni*, 2021, 607, per il quale «Si assiste indubbiamente ad una formidabile prova di tempismo del Giudice costituzionale, eppure deve rimarcarsi che al fine di accorciare ulteriormente il lasso di tempo necessario per la pronuncia, considerate le esigenze di estrema sollecitudine legate alla *quaestio sub iudice*, il Presidente della Corte avrebbe forse potuto disporre ai sensi dell'art. 9 della l. cost. n. 1/1953 anche la riduzione,



dell'epidemia in corso ha influito (anche) sui tempi del giudizio⁹⁹ e del resto l'accoglimento dell'istanza cautelare reca già *in re ipsa* l'impronta dell'urgenza nel provvedere, anche onde evitare che la validità di un atto legislativo resti dubbia – e la sua efficacia sospesa – per un periodo superiore allo stretto necessario.

6. Riflessioni conclusive

Al termine di questa indagine statistica sui tempi di decisione della Corte nei giudizi in via principale, si impone qualche considerazione di sintesi, anche in rapporto ai risultati delle già citate analoghe analisi che abbiamo compiuto in passato con riferimento ai giudizi sui conflitti.

Sicuramente, un elemento che accomuna l'uso che la Consulta fa del fattore temporale nello svolgimento della competenza qui analizzata con quanto emerso rispetto alle altre in precedenza esaminate è il ricorso frequente a quel margine di discrezionalità e flessibilità nella gestione dei tempi processuali che lo stesso legislatore ha previsto. Lo dimostra, a tacer d'altro, l'amplissima forbice che separa le due vicende qui ricordate come record assoluti di durata delle decisioni, che va da un minimo di 7 giorni per l'[ordinanza n. 107 del 2010](#) (o di 15 per la [sentenza n. 120 del 1969](#), volendo escludere le decisioni su istanze cautelari) ad un massimo di 11 anni e 60 giorni richiesti per l'adozione della [sentenza n. 441 del 1988](#).

Altra circostanza che ricorre tanto in relazione al giudizio in via diretta quanto nei conflitti sia intersoggettivi che interorganici è l'impossibilità di ricavare costanti che spieghino la maggiore o minore durata (o quanto meno la *eccezionale* rapidità o lentezza) del processo, potendosi solo inferire linee di tendenza rispetto alle ipotesi in cui ciò può verificarsi. Dovendosi, perciò, concludere che, in generale, non è possibile indicare con certezza, nel caso specifico, quale uso potrà fare la Corte dei propri tempi processuali, bensì solo sottolineare dove è più probabile che si verifichi un ampliamento oppure una compressione della durata del giudizio.

Il caso della tutela cautelare appare paradigmatico di questa connotazione casistica della giurisprudenza. Non solo, infatti, il giudice delle leggi ha di fatto tenuto conto dell'interesse

fino alla metà, dei termini del procedimento instaurato». L'aspetto *de quo* è colto anche da P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, in *Le Regioni*, 2021, 648, la quale evidenzia come la Consulta si «è riunita e ha emesso nonché depositato la sua pronuncia in tempi brevissimi: siffatto celere intervento si rivela ancora più significativo dato l'esito di quest'ultima, in quanto, se una legge necessita di sospensione, è opportuno sospenderne l'efficacia il prima possibile».

⁹⁹ Per dirla con A. CONZUTTI, *Un «vaccino processuale»*, cit., 617, «a fronte dei ritardi sanitari che stanno interessando le forniture di vaccini anti COVID-19 la nostra Corte costituzionale non è, dal canto suo, rimasta inerte, tentando di fornire un succedaneo dei primi, ossia quello che potremmo definire una sorta di “vaccino processuale”, indispensabile in una situazione sanitaria e costituzionale così delicata».



sostanziale ad una rapida definizione del giudizio anche prima che la legge n. 131 del 2003 introducesse questo istituto – e a prescindere da richieste in tal senso provenienti dalle parti in giudizio – ma anche dopo l'introduzione di esso nel diritto positivo, come correttamente è stato evidenziato, «l'istituto è rimasto avvolto in una sorta di bruma processuale, salvo trasparire nelle decisioni di merito in cui si dava atto che il ricorrente aveva proposto l'istanza di sospensione, inghiottita, come detto, dalla tecnica dell'assorbimento»¹⁰⁰. Laddove, invece, allorché il Collegio lo ha ritenuto utile¹⁰¹, di esso si è fatto un espresso utilizzo, ma a quel punto in modo, ancora una volta, assai disinvolto, manipolando in senso acceleratorio i pur brevi termini previsti dalle disposizioni legislative e anche disponendo *praeter (se non contra) legem* con riguardo ad aspetti processuali¹⁰². Da questo «rispetto piuttosto "elastico" della sequenza temporale che governa ogni momento della fase cautelare secondo l'art. 35 l. n. 87/1953»¹⁰³ emerge così una signoria evidente della Corte sulle tempistiche di giudizio (pure) nella trattazione delle istanze cautelari.

Ciò che, invece, di parzialmente differente ci sembra emergere dall'indagine qui compiuta, almeno rispetto a quanto rilevato in relazione ai conflitti tra poteri¹⁰⁴, è un minore tasso di politicità nell'uso discrezionale dei tempi operato dalla Consulta nella decisione di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via d'azione. Molte delle tendenze che sono emerse dalla disamina compiuta, infatti, sembrano essere intuitive e legate a esigenze di gestione, in un senso o in un altro, della durata dei processi difficilmente controvertibili.

È il caso, ad esempio, della distribuzione temporale tanto delle decisioni flemmatiche quanto di quelle lampo, che pare andare in parallelo con le diverse fasi di distribuzione temporale del carico di lavoro della Corte, concentrandosi, le prime, nell'epoca del recupero dell'arretrato e, le seconde, negli anni immediatamente successivi ad esso. Certo – lo ribadiamo – non è che una tendenza, ma non si può negare che si tratti di un elemento in grado di spiegare l'inserimento nel campione di un buon numero di pronunce.

Analogo discorso può essere svolto con riferimento alla ricorrenza di decisioni processuali, dove non stupiscono né la presenza di sentenze che accertano la cessazione della materia del contendere tra i giudizi di maggiore durata né quella delle diverse tipologie di pronunce processuali sopra richiamate in relazione ai casi di minore durata del giudizio.

Peraltro, anche laddove abbiamo registrato una maggiore discrezionalità del giudice delle leggi – e quindi una tendenza meno intuitiva in relazione alla frequenza, nello specifico, di

¹⁰⁰ Così A. VUOLO, *Il potere cautelare*, cit., 313, il quale aggiunge significativamente: «Nulla di sensazionale, dunque. Sovente accade che *gli istituti processuali vengano modellati dal giudice che li governa e ciò è molto più frequente davanti agli organi di giurisdizione costituzionale*» (corsivo nostro).

¹⁰¹ Ad esempio, secondo quanto ipotizzato da E. ROSSI, *Il primo caso*, cit., 159, nell'intento di «"mandare un messaggio" alle altre Regioni, che avrebbero potuto essere indotte a seguire l'esempio valdostano».

¹⁰² Il punto è ben evidenziato da P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta*, loc., cit.

¹⁰³ In tal senso A. LO CALZO, *Stato e Regioni*, cit., 202.

¹⁰⁴ Cfr. R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *La durata del processo*, cit., spec. 465 ss.



decisioni lampo – questa si sviluppa in relazione ad una variabile, quella della materia regolata dalla legge impugnata, che sembra pur sempre presentare un qualche tasso di oggettività. A ben vedere, in effetti, non meraviglia la circostanza che la maggior frequenza tra i percentili inferiori tocchi gli ambiti elettorale e della sicurezza intesa in senso lato o concerna leggi di spesa o di carattere ordinamentale rispetto a riforme recenti. Sono tutte ipotesi in cui la logica sottesa alla scelta del giudice delle leggi non appare tanto politica quanto piuttosto fattuale, in ragione della concreta presenza di tangibili fattori di urgenza. Insomma, sul punto, ci pare che la Corte abbia saputo mantenersi su binari che difficilmente possono essere interpretati come improprie incursioni nell'agone politico e dare luogo a quei criticabili eccessi nel ricorso alla flessibilità del processo costituzionale che altrove possono rilevarsi.

Nella stessa direzione ci sembra deponga anche un altro elemento, già in precedenza evidenziato, ovvero la tendenza ad un allungamento dei tempi processuali, allorché non ricorra alcuna delle ragioni di urgenza sopra citate, per lasciare, ove possibile, che la soluzione del conflitto, che non di rado, come è innegabile, nasce da una contrapposizione di indirizzi politici tra Stato e Regioni, trovi soluzione in una sede, per l'appunto, *politica*, quale è il negoziato diretto tra le parti contendenti. Così da porre la Corte al riparo da un diretto coinvolgimento, ossia preservando la sua equidistanza dalle parti. La validità di questa conclusione sembrerebbe, del resto, confermata, dalle parole di una Presidente *pro tempore* dell'organo di giustizia costituzionale, la quale, dopo aver posto in rilievo «che in un numero significativo di casi i giudizi di legittimità in via principale, portati all'esame della Corte dallo Stato o dalle regioni, si risolvono con la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio» evidenzia a chiare lettere che: «A questo proposito la Corte non può che rallegrarsi se, dopo che è sorta una controversia tra Stato e Regioni, si riesce poi a trovare una composizione politica dell'antinomia. Così si ricompone a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure *a posteriori*, alla fisiologia costituzionale»¹⁰⁵.

In questo contesto, ci sembra allora che, rispetto all'uso flessibile dei tempi processuali, per come svolto sinora dalla Consulta, si possa confermare quel giudizio positivo che avevamo ritenuto di dare rispetto ad analogo *modus operandi* rilevato, non a caso, nella competenza, in qualche misura parallela e complementare, del conflitto intersoggettivo. Grazie ad esso, infatti, l'organo di giustizia costituzionale non solo, allungando la durata dei processi, può evitare di fraporsi nel rapporto tra enti territoriali con un ruolo che in talune circostanze potrebbe (quanto meno) apparire come non imparziale, ma, abbreviando la stessa, esso può anche prevenire situazioni di stallo nei rapporti tra Stato e Regioni, allorché queste rischiano di impedire ad una qualche riforma di cominciare a produrre i suoi effetti o, al contrario, possano avere rilevanti e negativi impatti di carattere ordinamentale. Del resto, abbiamo già osservato come la discrezionalità del Collegio nel disporre dei propri tempi sia prevista proprio a tutela del giudice costituzionale stesso, al fine di attribuirgli uno strumento per evitare di essere

¹⁰⁵ In termini M. CARTABIA, [L'attività della Corte costituzionale nel 2019](#), 28 aprile 2020, 7.



delegittimato da un coinvolgimento troppo diretto nell'agone politico, quale potrebbe conseguire alla necessità di dover rispettare termini rigidi e perentori¹⁰⁶.

È pur vero, come abbiamo sottolineato nell'indagare il profilo *de quo* in relazione ai conflitti interorganici¹⁰⁷, che nel contesto attuale vissuto dalla giustizia costituzionale in Italia, l'alto livello raggiunto dall'attivismo della Corte, che pare oltrepassare, talvolta, i limiti assegnati al giudice costituzionale, sembra farla entrare direttamente nel vivo di questioni politiche e, a causa dell'inosservanza delle (pur lasche) regole processuali, di trasformarla da garante delle regole a protagonista del gioco¹⁰⁸. Di modo che è d'uopo adottare significative cautele allorché si controverta di istituti e prassi potenzialmente in grado di spostare il pendolo della giustizia costituzionale ancor più verso la sua anima politica a discapito di quella giurisdizionale¹⁰⁹. Tuttavia, il *self restraint* che la Consulta sembra avere finora mantenuto, perlomeno in relazione al profilo specifico cui sono dedicate le presenti note, nel giudizio in via principale, sembra escludere questo rischio di potenziale sovraesposizione – e conseguente delegittimazione – del giudice delle leggi. In buona sostanza, se anche nel sindacato di legittimità costituzionale in via diretta, la Corte finora si è dimostrata, sì, il *dominus* indiscusso dei propri tempi processuali, secondo valutazioni casistiche non sempre riconducibili ad una sintesi unitaria, purtuttavia, le linee di tendenza registrate sono tali da far ritenere che essa si sia ancora mossa all'interno di quei binari tracciati dalla legge, il cui rispetto è condizione imprescindibile perché essa possa assolvere con piena legittimazione al proprio ruolo di garante dell'ordine costituzionale.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Cfr. R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *La durata del processo*, cit., 468.

¹⁰⁸ Basti pensare, al riguardo, al noto ed ininterrotto dibattito sulla legittimità di diverse tecniche decisionali elaborate, di recente, dal giudice delle leggi, dalle pronunce di accoglimento totalmente irretroattive (a partire dalla [sent. n. 10 del 2015](#)), alle sentenze additive o sostitutive a "rime possibili" (inaugurate, secondo alcuni, con la [sent. n. 236 del 2016](#), secondo altri con la [sent. n. 222 del 2018](#)), o ancora al modello decisionale utilizzato, per la prima volta per decidere il caso Cappato ([ord. n. 207 del 2018](#) e successiva [sent. n. 242 del 2019](#)).

¹⁰⁹ Per riprendere un'espressione utilizzata, tra gli altri, da R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Id. (a cura di), Torino, 2017, 4.