



**Relazione del Presidente Paolo Grossi
sulla giurisprudenza costituzionale del 2017**

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori,

la Relazione sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno è propriamente l'occasione nella quale la Corte, per tramite del suo presidente, può individuare, attraverso uno sguardo ricognitivo sulle pronunce, soprattutto le linee di tendenza che si sono manifestate nelle domande – oltre che, evidentemente, nelle risposte – di giustizia costituzionale. Al di là, dunque, della segnalazione di dettagli, per quanto meritevoli, riferibili al contenuto particolare di questa o quella decisione, appare utile anzitutto offrire, nella loro asciuttezza, alcuni dati complessivi concernenti l'attività svolta per tipi di giudizio, allo scopo di lasciar emergere, anche attraverso apparenti sfumature, indirizzi od orientamenti che, nell'osservazione e nell'interpretazione, possano risultare significativi.

Il processo costituzionale, nella varietà dei suoi oggetti e delle sue articolazioni, rappresenta, del resto, per definizione, lo strumento attraverso cui la Corte esercita le sue funzioni di garanzia o, anche, in termini più astratti, il “linguaggio” attraverso cui essa si esprime. Come in tutti i linguaggi verbali, la comunicazione, affidata a specifici e visibili segni “significanti”, organizzati secondo precise grammatiche, avviene poi attraverso i “significati”, vale a dire l'attribuzione di significati: i quali finiscono per riferirsi non tanto ai singoli elementi degli enunciati, ma al loro insieme; e, ancora di più, a quanto essi espressamente “non dicono”.

Su questa base, le stesse procedure – vale a dire le regole e le prassi che orientano lo svolgersi del procedimento che porta alla decisione – costituiscono non già, come si potrebbe essere indotti a ritenere, un elemento supplementare e quasi un fastidioso orpello, perfino costrittivo, ma propriamente il modo e il veicolo attraverso il quale, nel giudizio, prende forma l'esperienza, sottraendosi all'indistinto e confuso groviglio degli eventi che si succedono o al generico magma dell'esistente o alla volatilità delle vuote parole, e assumendo come precise sembianze e quasi un volto.

L'ambizione è di riuscire a selezionare e a “leggere” proficuamente i dati quantitativi disponibili, allo scopo di ricavare “messaggi” che consentano di percepire e, per quanto possibile, di comprendere il senso di ciò che si svolge nelle dinamiche “pubbliche”, sia sul piano personale o interpersonale nella vita dei singoli, sia su quello istituzionale.

2. Nel corso del 2017, la Corte ha tenuto 23 udienze pubbliche e 16 camere di consiglio, adottando, complessivamente, 281 pronunce (188 sentenze e 93 ordinanze) e definendo, nel complesso, 482 giudizi.

Le pronunce hanno riguardato, come di consueto in misura preponderante, giudizi in via incidentale: con 158 provvedimenti, tra sentenze e ordinanze¹ sono stati

¹ 102 sentenze e 56 ordinanze.

definiti giudizi originati da 352 ordinanze di rimessione, mentre sono state 100² le pronunce relative ai giudizi promossi in via d'azione, originati da 114 ricorsi. 16 pronunce hanno risolto conflitti di attribuzione³, instaurati con 18 ricorsi⁴; 3 hanno giudicato sull'ammissibilità dei *referendum*. 4 ordinanze hanno disposto la correzione di errori materiali riscontrati in precedenti pronunce (non necessariamente dell'anno).

Tra le ordinanze emesse, è compresa quella per rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in tema di prescrizione in materia penale (a proposito delle interpretazioni di norme del Trattato UE e della sentenza della Corte di giustizia resa nel noto caso Taricco).

Le pronunce assunte a giudizi riuniti, per connessione di questioni, sono state, complessivamente, 53⁵.

In soli due casi il redattore del provvedimento è stato diverso dal relatore.

La Corte ha anche pronunciato 7 ordinanze in udienza (cosiddette "dibattimentali", sull'ammissibilità di interventi o di costituzioni in giudizio) e 13 decisioni in sede di "giurisdizione domestica" (o "autodichia"), relative a 11 ricorsi, per lo più pervenuti negli anni precedenti. Non risulta emessa alcuna ordinanza istruttoria.

I giudizi pendenti sono passati, complessivamente, dai 550 del 1° gennaio 2017 ai 376 del 31 dicembre, con un consistente abbattimento soprattutto delle giacenze relative ai giudizi incidentali (ridottesi da 405 a 251) e un decremento meno significativo delle pendenze dei giudizi in via principale (da 121 a 104); invariate le pendenze relative agli altri tipi di giudizio.

Per i dettagli sul contenuto delle singole pronunce, rinvio alla Relazione predisposta, anche quest'anno, con la consueta cura, dal Servizio studi, al quale rinnovo il mio ringraziamento (che, con piacere, desidero estendere anche al Servizio cancelleria e all'Ufficio ruolo).

3. Il maggior numero di pronunce relative a questioni discusse in udienza rispetto a quello di questioni di camera di consiglio⁶ e, così anche, di sentenze (superiore del doppio) rispetto a quello delle ordinanze segnala, sul piano macroscopico, due dati: 1) che le questioni sono state, in prevalenza, discusse nel contraddittorio delle parti, anche nei giudizi in via incidentale⁷; 2) che la maggior parte dei provvedimenti è stata, secondo la prassi, approvata collegialmente in ciascun singolo testo⁸.

Quanto al contraddittorio, si è confermata, nei giudizi incidentali, la consueta tendenza del Presidente del Consiglio dei ministri ad intervenire in giudizio a "difesa" delle normative statali e, viceversa, la scarsa propensione dei Presidenti delle giunte regionali o anche provinciali a fare altrettanto⁹. Nei giudizi in via principale promossi

² 77 sentenze e 23 ordinanze (5 ricorsi decisi solo parzialmente).

³ 9 pronunce relative a conflitti tra poteri, nelle due fasi di giudizio (5 ordinanze per la fase di ammissibilità e 2 sentenze e 2 ordinanze per la fase di merito) e 7 pronunce (4 sentenze e 3 ordinanze) relative a conflitti tra enti.

⁴ 11 per conflitto tra poteri, nelle due fasi (7 nella fase di ammissibilità e 4 in quella di merito) e 7 tra enti.

⁵ 34 hanno riguardato giudizi incidentali; 17 giudizi in via principale; e 2 giudizi per conflitto tra poteri.

⁶ 169 (147 sentenze e 22 ordinanze) rispetto a 112 (41 sentenze e 71 ordinanze).

⁷ Risultano discussi in udienza pubblica: 196 ordinanze di rimessione (rispetto alle 156 in camera di consiglio); 98 ricorsi in via principale (rispetto ai 17 in camera di consiglio); 6 ricorsi per conflitto tra enti (rispetto a 1 in camera di consiglio). Quanto ai ricorsi per conflitto tra poteri, nella fase di ammissibilità, 7 discussi, come previsto, in camera di consiglio (tutti pervenuti nel 2017) e, per la fase di merito, 3 in udienza e 1 in camera di consiglio.

⁸ Con 21 sedute dedicate alla lettura dei testi.

⁹ Delle 143 pronunce su normative dello Stato, 132 attestano l'intervento del Presidente del Consiglio; una sola, invece, delle 13 pronunce concernenti leggi regionali; e nessuna delle due che hanno riguardato leggi provinciali.

dalle Regioni, d'altra parte, lo Stato si è, ancora una volta, sempre costituito; in quelli, invece, promossi dallo Stato, le Regioni sono, invece, in numerose occasioni¹⁰, risultate assenti o hanno dichiarato l'intenzione di costituirsi solo "parzialmente" (in riferimento, cioè, solo ad alcune delle censure proposte).

Numericamente significativa, nei giudizi incidentali, la costituzione in giudizio di parti costituite nei giudizi *a quibus*¹¹; trascurabile, ancora una volta, secondo il tradizionale orientamento, l'intervento di soggetti terzi, dichiarato, tuttavia, ammissibile, a favore di privati, in due giudizi per conflitto di attribuzione¹².

4. L'11 novembre 2017 Alessandro Criscuolo ha compiuto il suo mandato di giudice costituzionale ed al suo posto la Corte di cassazione aveva, qualche giorno prima, tempestivamente eletto Giovanni Amoroso, che ha prestato poi giuramento il successivo 13 novembre.

Vorrei dedicare un memore e partecipe pensiero, anche in questa occasione, al presidente emerito Renato Granata, mancato il 19 marzo scorso.

Per l'intero anno il collegio è rimasto – e, ahimè, tuttora rimane – incompleto, a causa della persistente mancata elezione, da parte del Parlamento, del successore di Giuseppe Frigo, dimessosi dalla carica già il 7 novembre 2016.

Desidero pubblicamente e con forza rimarcare la gravità di questa circostanza, la quale, ben al di là degli ambiti della correttezza costituzionale o di quelli di un rapporto, doverosamente leale, fra le istituzioni, nell'interesse della Repubblica e di tutti i suoi componenti, incide sul concreto assetto di un organo che concepisce e svolge la propria attività secondo un modulo autenticamente collegiale, il quale non può non risultare vulnerato quando, in un modo o nell'altro, se ne limiti l'effettività.

5. Quanto a questo, intendo ribadire che nella ricchezza di questa dimensione, in certo modo, corale, sono effettivamente coinvolti, oltre che i giudici, nella diversità delle loro professionalità e provenienze, secondo il sapiente disegno dei costituenti, molti altri protagonisti: i quali, giorno per giorno, sono chiamati, pur nella specificità di ruoli e di funzioni e sempre nelle inevitabili difficoltà del confronto, non già soltanto ad assicurare, attraverso il più competente servizio, il miglior funzionamento di una macchina che "produce" decisioni, ma a contribuire, per quanto in un apparente anonimato, al lento processo di costruzione di una "mentalità costituzionale", di una sensibilità, cioè, e perfino di uno stile, orientati, nel complesso, dentro e fuori le istituzioni, verso la convivenza più compatibile.

In questo modo la Corte, attraverso gli uomini e le donne del suo apparato e il personale, civile e militare, comunque in servizio, si presenta per quello che è: il più giovane degli organi costituzionali della Repubblica, legittimato direttamente dalla Costituzione e non assoggettato al gioco politico contingente, e tuttavia naturalmente

¹⁰ In particolare, 26 delle 69 pronunce relative a giudizi su ricorso dello Stato attestano la mancata costituzione delle Regioni.

¹¹ Che è attestata, in particolare, in 80 delle 158 pronunce.

¹² In un conflitto tra enti, con una delle richiamate 7 ordinanze dibattimentali, a favore di una società parte di un giudizio amministrativo vertente su provvedimento sul quale il ricorso per conflitto mirava ad incidere; e, direttamente in sentenza, a favore di un dipendente del Senato, in un conflitto tra poteri instaurato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione nell'ambito di un giudizio per l'annullamento della decisione resa dall'organo di autodichia in una controversia di lavoro.

In un numero ristretto di altri casi, relativi per lo più a giudizi in via principale, l'intervento è stato dichiarato inammissibile direttamente in sentenza.

inserito, da protagonista, in un itinerario etico e giuridico che viene da molto lontano e che riguarda la nostra storia comune e quella che stiamo costruendo.

A tutti, donne e uomini, ed a ciascuno, fino al segretario generale, Carlo Visconti, sento, alla immediata vigilia della conclusione del mio mandato, di confermare la gratitudine di tutto il collegio e mia personale.

6. Nello svolgimento dei propri compiti, la Corte è tenuta a garantire soprattutto i metodi e gli strumenti attraverso i quali variamente si affermano, nella società civile e in quella politica, i nuovi valori o interessi o bisogni, che i legislatori non hanno potuto o saputo tutelare adeguatamente. Essa è, cioè, chiamata non già a custodire, secondo un'anchilosata logica museale, i cimeli di un passato solennemente imbalsamato nelle formule di una "carta", ma a far sì, piuttosto, che le nuove tutele si innestino nella dimensione costituzionale "vivente" e nella trama dei principii e delle regole condivisi. Da ciò, la necessità che essa sappia, con avvedutezza, cogliere nelle dinamiche, in senso lato, "pubbliche" (non limitate, cioè, ai "poteri pubblici" ma estese alla vita della comunità e delle persone che la compongono) i segnali del mutamento e della continuità, sapendoli opportunamente travasare ed elaborare nei suoi giudizi, nella vigile coscienza del tempo che fluisce e delle generazioni che si sovrappongono e si succedono.

In questo senso, e pur nel più autentico esercizio della sua funzione istituzionale, la Corte assume i connotati di organo dello "Stato-comunità", vale a dire, in senso proprio, della "Repubblica": al di là, e al di fuori, delle dinamiche politiche di schieramento, affidate nel disegno (e, a lungo, anche nell'esperienza) costituzionale alle forze *lato sensu* politiche e specificamente ai partiti, la Corte appare, infatti, chiamata – nei giudizi di legittimità ma, indirettamente, anche in quelli per conflitto – a convogliare nell'alveo della legislazione, le istanze, come dicevamo, perfino ancora inespresse.

È esattamente in questa prospettiva, del resto, autenticamente comunicativa, costruita, cioè, sul confronto, che è stato promosso e avviato, ed è in pieno svolgimento, nel settantesimo della Costituzione, il progetto – senza precedenti nella storia repubblicana – intitolato "Viaggio in Italia: la Corte costituzionale nelle scuole", in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca. L'iniziativa prevede che i singoli giudici costituzionali – al di là di quanto già non facciano autonomamente – incontrino, nelle sedi di istituti scolastici di tutta Italia indicati dal Ministero, nell'arco di cinque mesi, le giovani e i giovani che li frequentano, allo scopo di accrescere, nelle nuove generazioni, la consapevolezza e la condivisione dei valori di legalità e di democrazia nonché la conoscenza del ruolo svolto dalla Corte costituzionale a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali.

In riscontro, peraltro, ad una domanda crescente, si sono svolte, anche quest'anno, in questo palazzo della Consulta, visite di studenti di scuole e di università, anche straniere, per un totale di circa 2.700 presenze, con afflussi significativi nei giorni di udienza e in tutti i venerdì dell'anno (con anche, in alcuni casi, incontri con il Presidente o con un Giudice costituzionale).

È superfluo sottolineare quanto i personali e immediati contatti – con anche il contributo di un Responsabile della comunicazione – attengano direttamente ad una delle funzioni istituzionali della Corte: quella di interpretare il proprio ruolo di garante anche alimentando direttamente, con l'esempio e la testimonianza del dialogo, e con la divulgazione, la cultura della Costituzione, vale a dire la coscienza del nostro "stare insieme" (*cum-stare*)¹³.

¹³ Vanno anche ricordati: un convegno, il 20 febbraio, in memoria di Giustino D'Orazio (*Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*); un altro convegno, il 23 febbraio, in occasione del XXXV Premio Giuseppe Chiarelli per gli Studi giuridici, conferito al Giudice Giulio

In un'ottica, in qualche modo, altrettanto comunicativa e nel quadro delle relazioni con istituzioni omologhe anche sul piano internazionale, il Presidente ha partecipato¹⁴ a Lussemburgo, il 27 e il 28 marzo, nella sede della Corte di giustizia, al *Forum* dei Presidenti delle Corti europee, in occasione del 60° Anniversario dei Trattati di Roma.

A Roma si è, invece, tenuto, il 25 e 26 maggio, un incontro di studio¹⁵ con la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato ed il Consiglio superiore della Magistratura¹⁶, nel corso del quale è stato sottoscritto un Protocollo di accordo con la Corte di Lussemburgo sulla "Rete giudiziaria dell'Unione europea".

Delegazioni ufficiali di Giudici hanno, poi, partecipato al XVII Congresso della Conferenza delle Corti costituzionali europee¹⁷ e alla IV Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale¹⁸. Nel corso di quest'ultima, la nostra Corte è stata eletta membro del *Bureau* in rappresentanza dell'Europa.

Si è, inoltre, svolto a Siviglia, tra il 26 e il 28 ottobre, il I Incontro quadrilaterale tra la Corte italiana¹⁹, i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo e (per la prima volta) il *Conseil Constitutionnel* francese²⁰. L'11 dicembre si è, invece, tenuto, alla Consulta, un incontro con le Corti supreme svedesi²¹.

A queste attività devono aggiungersi le visite di cortesia di rappresentanti di organi costituzionali o giurisdizionali supremi di altri Paesi e gli incontri di studio con delegazioni estere sul nostro sistema di giustizia costituzionale. O anche, sul piano interno, i diversi incontri di formazione per magistrati²².

Ad analogo contesto va ricondotta anche la realizzazione del processo costituzionale telematico, per la disciplina del quale è stato di recente approvato un nuovo testo delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, con la previsione dell'emanazione di nuove regole tecniche. A questo scopo, il Segretario generale ha sottoscritto accordi di cooperazione con la Conferenza dei presidenti dei Consigli e delle Giunte regionali e delle Province autonome, oltre che con il Consiglio nazionale forense, essendosi, peraltro, già reso attivo l'invio in modalità telematiche delle pronunce della Corte agli organi istituzionali.

È stato introdotto il sistema *Italgjure* (da anni utilizzato con successo presso la Corte di cassazione) e sarà a breve disponibile la nuova procedura informatica del sistema *Indici* (a supporto delle attività degli assistenti di studio e delle segreterie dei Giudici).

Prosperetti (che ha tenuto una *lectio magistralis* su *Categorie giuridiche, Lavoro e Welfare, l'evoluzione degli istituti giuridici*); la pubblicazione del volume *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, che raccoglie le relazioni al Convegno scientifico del 19-20 maggio 2016.

¹⁴ Insieme al Primo Presidente della Corte di cassazione ed al Presidente del Consiglio di Stato.

¹⁵ Intitolato *60 anni dopo i Trattati di Roma. I diritti ed i valori fondamentali nel dialogo tra la Corte di Giustizia e le Corti supreme italiane*.

¹⁶ I lavori si sono svolti, oltre che nel palazzo della Consulta, presso le sedi del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione. Sono intervenuti i Vice-Presidenti Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia e la Giudice Silvana Sciarra.

¹⁷ Svoltesi a Batumi, Georgia, dal 29 giugno al 2 luglio, con la partecipazione della Vice-Presidente Cartabia e della Giudice Daria de Pretis.

¹⁸ Svoltesi a Vilnius, Lituania, dall'11 al 13 settembre, con la partecipazione della Giudice Sciarra.

¹⁹ Con la partecipazione, insieme al Presidente, dei Giudici Mario R. Morelli, Silvana Sciarra, Nicolò Zanon e Augusto A. Barbera.

²⁰ Sul tema *I diritti umani nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e negli ordinamenti giuridici nazionali*.

²¹ Sul tema *Approaches to Law by Highest Courts: The Italian and Swedish Experiences in Comparison*.

²² Contabili, 16 e 17 marzo; tributari, 18 e 19 maggio; e ordinari, 21, 22 e 23 giugno.

Sono, poi, allo studio una trasformazione del sito internet della Corte per migliorare la comunicazione con i cittadini e l'adeguamento dell'infrastruttura ai più adeguati canoni di sicurezza, anche con l'acquisizione di nuovi strumenti e il potenziamento della struttura informatica.

7. Quanto agli atti di promovimento dei giudizi portati a decisione, le ordinanze di rimessione sono pervenute, pressoché in eguale misura, dai giudici ordinari (considerati nel loro complesso) e da quelli amministrativi, con una prevalente iniziativa, tra i primi, dei giudici di merito rispetto a quelli di legittimità e, tra i secondi, dei giudici di primo grado (in assoluto principali rimettenti) rispetto al Consiglio di Stato.

Quantitativamente più contenuta l'iniziativa, nell'ordine, dei giudici tributari e di quelli contabili (con – tra le altre – un'ordinanza di una sezione regionale di controllo); sporadica, ma significativa, quella della Corte militare d'appello, nonché della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati. Confermata, tra l'altro, la legittimazione del giudice tutelare, in procedimenti di volontaria giurisdizione.

Riguardo, invece, ai giudizi in via principale, i ricorsi decisi sono in grandissima parte pervenuti dallo Stato, con un numero di impugnazioni di poco superiore al doppio di quelle regionali (o inferiori, se si aggiungono i ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano)²³. Tra le Regioni ricorrenti si segnalano, per numero di ricorsi, la Puglia ed il Veneto, seguite da Lombardia e Liguria; tra le Province autonome la maggiore iniziativa spetta, sia pure di poco, alla Provincia di Trento rispetto a quella di Bolzano.

Nei giudizi per conflitto tra poteri, si segnalano, quanto all'ammissibilità, i quattro ricorsi in materia elettorale presentati dal CODACONS, da singoli parlamentari o cittadini elettori nei confronti, complessivamente, di: Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri dell'Interno e della Giustizia, Camere e Governo; il ricorso del Presidente della Repubblica nei confronti della Corte dei conti (sezioni giurisdizionali e Procura) a proposito di giudizi di responsabilità per danno erariale di dipendenti; quello del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri a proposito della trasmissione di notizie relative all'inoltro di informative di reato; quello del Tribunale civile di Cosenza contro il Senato della Repubblica in materia di immunità parlamentari. Quanto al merito, si segnalano, invece, i ricorsi dell'autorità giudiziaria ordinaria avverso le assemblee parlamentari (e, in un caso, anche avverso il Presidente della Repubblica) in materia di "giurisdizione domestica" e il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia in materia di segreto di Stato.

I giudizi per conflitto cosiddetto "intersoggettivo" risultano tutti promossi per iniziativa delle Regioni contro atti di autorità statali: si segnala come maggior ricorrente la Puglia (tra l'altro, contro il decreto ministeriale di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto denominato "TAP", Trans Adriatic Pipeline) e, unica tra le Regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta (con un ricorso in materia di attribuzione di risorse finanziarie al quale è seguito atto di rinuncia).

Quanto, invece, alle richieste di *referendum*, i quesiti hanno riguardato discipline in materia di licenziamenti illegittimi, di limitazione della responsabilità solidale negli appalti, di lavoro accessorio (*voucher*).

8. Considerate dall'angolo visuale delle pronunce, le "domande" poste alla Corte si sono dirette, nei giudizi incidentali, verso normative statali in misura di gran lunga

²³ 71 i ricorsi statali, 34 i regionali, 9 quelli delle Province autonome.

superiore rispetto a quelle regionali o provinciali, e, invece, nei giudizi in via principale, in netta maggioranza, verso queste ultime (compresa una delibera legislativa statutaria, impugnata con un ricorso poi “ritirato”). Tra gli atti normativi statali censurati, il primato spetta, complessivamente, alle leggi e, tra le disposizioni dei codici, a quelle del codice di procedura penale. Quanto alla legislazione regionale, il maggior numero di impugnazioni ha riguardato, in assoluto, nei giudizi in via principale, normative della Regione Liguria e, tra le autonomie speciali, della Regione Siciliana; nei giudizi in via incidentale, invece, soprattutto, della Regione Puglia²⁴.

Quanto ai contenuti, le questioni hanno, nel complesso, riguardato, in netta prevalenza, materie attribuibili, secondo una tratatizia ripartizione scolastica, al diritto amministrativo e, di frequente, il tema del coinvolgimento di Regioni e Province autonome nella determinazione di misure finanziarie.

E, così, in un’indicazione solo esemplificativa, **nei giudizi incidentali**, hanno interessato discipline in tema di **pubblico impiego** (a proposito, ad esempio, di cessazione automatica degli incarichi; o di preclusione a concorsi pubblici per personale già di ruolo nella scuola; o di compensi professionali degli avvocati dello Stato; o di autodichia per i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Camere o della Presidenza della Repubblica); in tema di **tutela della salute** (indennizzo per danni irreversibili derivanti da vaccinazioni raccomandate ma non obbligatorie); di **istruzione** (uso esclusivo della lingua inglese nei corsi universitari); in tema di **energia** (tariffe incentivanti per energia prodotta da fonti rinnovabili); o di **giustizia amministrativa** (regime decadenziale per le domande di risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi; revocazione di sentenze amministrative per conformazione a giudicati della Corte EDU); relative alla **materia elettorale** (a proposito del cosiddetto “*Italicum*”, censurato, tra l’altro, in riferimento alla prevista disciplina del premio di maggioranza, del turno di ballottaggio e della facoltà della scelta del collegio da parte del capolista eletto in più collegi).

Nei giudizi in via principale, le questioni hanno, tra l’altro, riguardato discipline relative al **bilancio** e alla **contabilità pubblica** (criteri di attribuzione o di riparto di fondi o autorizzazioni di spesa; esercizio di poteri sostitutivi; lesione dell’autonomia finanziaria delle autonomie speciali; o, più in particolare, previsione, in alcune normative regionali, di variazioni in aumento dell’avanzo di amministrazione non corrispondenti ad un correlato risultato positivo di amministrazione); e, ancora, all’**ambiente**, l’**urbanistica** e l’**edilizia** (assoggettamento alla procedura di VIA di impianti di energia da fonti rinnovabili; coltivazione di giacimenti minerari in mare; “sclassificazione” di beni d’uso civico; vincoli a tipizzazioni urbanistiche in aree soggette ad espanto di alberi di ulivo infetti da *xylella*; pianificazione urbanistica di edifici adibiti a luogo di culto in rapporto all’esercizio della libertà religiosa); o alla **salute pubblica** (adempimento di obblighi vaccinali imposti con atto legislativo²⁵).

Al di là di questo ambito *lato sensu* pubblicistico, le questioni **sollevate dai giudici** hanno avuto soprattutto ad oggetto: discipline tradizionalmente riconducibili al **diritto** e al **processo civile** (in tema, ad esempio, ancora una volta, di contratti di locazione non registrati; di responsabilità civile dei magistrati; di criteri di preferenza per l’assunzione del “maso chiuso”; di distinzione tra identità sessuale anagrafica e biologica; di *status* del figlio concepito mediante “maternità surrogata”; di diritto del minore a mantenere un rapporto significativo con il genitore detenuto; di obbligo del

²⁴ Nessuna censura ha invece riguardato, nei giudizi in via principale, la normativa, tra le Regioni ordinarie, di Emilia-Romagna e Marche e, tra le autonome, del Trentino-Alto Adige; e, nei giudizi incidentali, la normativa di quasi la metà delle Regioni (Basilicata, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Umbria e, tra le autonome, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige).

²⁵ La relativa pronuncia è stata depositata nel gennaio 2018.

giuramento per l'acquisizione della cittadinanza anche per la persona disabile); la **materia penale**, soprattutto **processuale** (confisca cosiddetta "per equivalente" per condotte illecite depenalizzate; inapplicabilità del principio dell'intangibilità del giudicato penale alle sanzioni amministrative aventi, per il diritto convenzionale, natura sostanzialmente penale; divieto di prevalenza dell'attenuante della seminfermità di mente sulla recidiva reiterata; intercettazione della corrispondenza postale del detenuto; divieto, per il detenuto in regime differenziato, di ricevere dall'esterno e di spedire libri o riviste a stampa; procedure per il rimpatrio di cittadini di paesi "terzi" il cui soggiorno sia illegale; cosiddetta "ingiuria militare"); il **lavoro** (a proposito, soprattutto, di trattamenti pensionistici, anche erogati da gestioni previdenziali pubbliche, e, in particolare, di meccanismi di perequazione automatica o di calcolo delle pensioni ai superstiti di assicurati deceduti in età inferiore ai 57 anni; o di limite massimo alle retribuzioni/pensioni nel settore pubblico o di riduzione delle cosiddette "pensioni svizzere"); la **materia tributaria** (natura tributaria delle misure di blocco della rivalutazione automatica delle pensioni; normative regionali in tema di tassazione di auto d'epoca; obbligo di pagamento della tassa automobilistica per veicoli sottoposti a fermo fiscale; oneri tributari ulteriori per i non residenti; applicabilità agli intermediari finanziari di agevolazioni previste a favore di aziende e istituti di credito per finanziamenti a medio e lungo termine).

Tra i parametri costituzionali più ricorrentemente evocati, si segnalano, a parte le norme degli statuti e le norme "interposte", nei **giudizii incidentali**, ancora una volta, l'art. 3, sotto diversi profili (e, in primo luogo, quello della ragionevolezza); e, nell'ordine, l'art. 117, specialmente a proposito del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari; l'art. 41 (per la libertà di iniziativa economica); e, ampiamente, l'art. 77 (per l'esercizio del potere di delegazione o di decretazione d'urgenza). Non del tutto trascurabile il numero di casi nei quali si è richiamato l'art. 136, per violazione del cosiddetto "giudicato costituzionale".

Quanto ai **giudizii in via principale**, il parametro evocato più di frequente resta, naturalmente, l'art. 117 Cost., senza trascurare i richiami, oltre che degli articoli 3 e 97, anche degli articoli 118, 119 e 120.

9. Presi a riferimento, nel loro insieme, i capi di dispositivo all'interno delle pronunce (i quali – vale la pena di ricordarlo – possono essere più d'uno, e di diverso tipo, in una stessa pronuncia), le dichiarazioni, in senso stretto, di rigetto (non fondatezza o, meno di frequente, manifesta infondatezza delle questioni) sono state, ancora una volta, assai più numerose di quelle di accoglimento (con anche, in un ristretto numero di casi, alcune di illegittimità costituzionale "in via consequenziale", vale a dire pronunciate nei confronti di disposizioni non denunciate). Alle dichiarazioni di rigetto vanno affiancate quelle di inammissibilità delle questioni (o, specie nei giudizi incidentali, di manifesta inammissibilità), pari a poco più di un quarto del totale, e dovute, per lo più, come in passato, a riscontrati difetti dell'atto introduttivo.

La tendenza indicata complessivamente si conferma in entrambi i tipi di giudizio sulle leggi con alcune sensibili varianti.

Le dichiarazioni di illegittimità sono state, infatti, nei giudizi in via principale (in senso assoluto e in valore percentuale sul rispettivo totale dei capi di dispositivo), poco più del doppio (34,3 per cento) di quelle pronunciate nei giudizi in via incidentale (16,7 per cento): esse hanno interessato – in linea, peraltro, del tutto coerente con la richiamata tendenza delle impugnazioni – soprattutto leggi regionali, in misura più che doppia rispetto a quelle statali, e, tra gli atti normativi statali, quasi esclusivamente le leggi. Nei giudizi incidentali, invece, le dichiarazioni di illegittimità hanno colpito, per lo più, atti

legislativi statali, interessando le normative soltanto di sei Regioni²⁶, nonché della Provincia autonoma di Bolzano. Ne risulta, nell'insieme, con evidenza, un effetto demolitorio relativamente più elevato per le norme regionali e invece uno relativamente più conservativo per quelle statali.

Le dichiarazioni di infondatezza sono state, in valore percentuale, di numero quasi equivalente tra i due tipi di giudizio (con una leggera prevalenza, tuttavia, nei giudizi incidentali²⁷), rappresentando, in quelli in via principale, la stessa quantità delle dichiarazioni di accoglimento e, negli incidentali, invece, il doppio di queste (se sommate a quelle di manifesta infondatezza).

Le dichiarazioni di inammissibilità (anche manifesta) sono state, nei giudizi incidentali, quasi il doppio di quelle pronunciate nei giudizi in via principale e hanno rappresentato, nel primo caso, il 40 per cento del totale e, nel secondo, poco più del 20.

Nei giudizi in via principale, si è confermata la prassi delle rinunce ai ricorsi, generalmente seguite dall'accettazione della controparte, con il previsto esito dell'estinzione del processo: la stragrande maggioranza degli atti di rinuncia è venuta dallo Stato, in ragione, per lo più, delle modifiche legislative, considerate soddisfattive, apportate alle norme impugnate.

I ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti sono stati dichiarati, tranne uno ed a parte il caso di un'estinzione per rinuncia, tutti inammissibili; quanto a quelli tra poteri, sono stati dichiarati inammissibili tutti quelli in materia elettorale e ammissibili gli altri; nella fase di merito, i ricorsi sono stati, per ragioni varie, tutti respinti.

Quanto alle richiamate richieste referendarie, sono state giudicate inammissibile quella relativa alla materia dei licenziamenti e ammissibili le altre due.

Appaiono, poi, significativi i numerosi "richiami", "auspici" o "moniti" che la Corte ha rivolto al legislatore in abbinamento ai diversi dispositivi, per una congrua, o più congrua, disciplina di materie scrutinate: così, tra l'altro, a proposito della opportunità di sostituire il sorteggio per la scelta del collegio da parte del deputato eletto in più collegi plurinominali; o della necessità di garantire che i sistemi elettorali delle due Camere, pur se differenti, non impediscano la formazione di maggioranze parlamentari omogenee; o, ancora, della opportunità, nella disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni, di modulazioni «in senso più duttile»; o della necessità di intervenire sul regime del respingimento cosiddetto "differito" con accompagnamento alla frontiera; o di rispettare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio per reati in materia di stupefacenti o di evitare, anche in altra materia, «il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui»; o «di corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria», al fine di definire adeguatamente «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali».

10. Quanto ai giudizi instaurati nell'anno – nel risultare confermata la tendenza, manifestatasi nell'arco dell'ultimo decennio, alla riduzione del numero complessivo degli atti di promovimento (dai 950 del 2007 ai 308 attuali, con il più basso valore degli ultimi dieci anni) –, si può rilevare, in particolare, una ulteriore consistente flessione del numero delle ordinanze di rimessione (dalle 857 del 2007 alle 198 attuali)²⁸. Ridotto, nel confronto con gli anni passati, anche il numero dei ricorsi per conflitto, con prevalenza dei conflitti tra enti rispetto a quelli tra poteri (specialmente nella fase di merito).

²⁶ Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia, Veneto e, tra le autonome, Valle d'Aosta.

²⁷ Nei quali hanno costituito il 35,9 per cento del totale, rispetto al 34,3 per cento nei giudizi in via principale.

²⁸ E, tuttavia, di numero più che doppio rispetto ai ricorsi in via principale pervenuti (92).

Tra i giudici rimettenti, è risultata prevalente l'iniziativa dei giudici ordinari rispetto, nell'ordine, a quelli amministrativi, tributari e contabili²⁹ e ad un collegio arbitrale. Le discipline coinvolte hanno, per lo più, riguardato, come già rilevato a proposito delle pronunce, le più svariate materie del diritto amministrativo. Tra i giudici ordinari, quantitativamente più consistente l'iniziativa dei Tribunali rispetto a quella delle Corti d'appello e della Corte di cassazione. Si segnalano, peraltro, quanto a provenienza, l'ordinanza di un commissario regionale per gli usi civici, quella di un giudice dell'esecuzione e 3 ordinanze del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare. Tra i giudici amministrativi, sono prevalse le ordinanze dei TAR rispetto a quelle del Consiglio di Stato.

Quanto, invece, ai ricorsi in via principale, è risultato ancora una volta prevalente l'impugnativa dello Stato³⁰; tra le Regioni più attive per numero di ricorsi, il Veneto e la Lombardia.

Quanto ai ricorsi per conflitto di attribuzione, si segnalano, tra quelli intersoggettivi (8), tre ricorsi di *ex* consiglieri regionali del Lazio contro la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma; quelli tra poteri relativi alla fase di ammissibilità sono stati già descritti tra i giudizi definiti (ad eccezione di uno, in materia elettorale, non ancora portato alla trattazione); i due relativi alla fase di merito appartengono alla serie di quelli scrutinati nella fase di ammissibilità.

Per tutti i ricorsi in via principale e per metà, all'incirca, delle ordinanze di rimessione è stata disposta la trattazione.

11. Chiudo. La giurisprudenza costituzionale non ha, evidentemente, il compito di pronunciarsi, con modalità prescrittive, intorno al miglior ordine possibile per le dinamiche sociali o istituzionali sottoposte alla sua valutazione; né essa può ambire ad essere considerata, nel suo insieme e neppure nel dettaglio, come un paradigma tassativo al quale prestare formale ossequio o come rigido parametro di altre valutazioni e di altri giudizi.

Essa, più propriamente, costituisce come un solco aperto nel quale si depositano e continuamente fluiscono – anche attraverso le leggi e secondo le traiettorie poco prevedibili della dimensione pubblica – razionalità, ragionevolezza ed eticità collettive, ad un tempo frutto e nutrimento di esperienza: ciò implica, naturalmente, che la Corte – attraverso, ma oltre, la scrittura dei suoi testi – sappia farsene interprete, anche anticipando soluzioni destinate a risultare, in seguito, scontate.

Nell'esercizio di questa funzione di tutela – dirò così – della “giustizia nella legislazione”, sono continuamente messe in gioco le qualità della convivenza, della vita, cioè, di tante persone, di quella di tutti noi: l'auspicio è che, nel discernimento, si riesca sempre ad usare la necessaria *prudentia* insieme a una fiduciosa fermezza.

²⁹ Con 117 ordinanze, rispetto, nell'ordine, alle 59 dei giudici amministrativi, le 12 dei giudici tributari, le 9 dei giudici contabili.

³⁰ Con 53 ricorsi rispetto ai 39 regionali; tra le Regioni maggiormente “intimate”, la Campania e l'Abruzzo.