



Corte Costituzionale



Il palazzo della Consulta nella incisione di Giov. Battista Piranesi

Riunione straordinaria della Corte costituzionale

Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2016

Roma, Palazzo della Consulta, giovedì 9 marzo 2017



**Relazione del Presidente Paolo Grossi
sulla giurisprudenza costituzionale del 2016**

Non posso, in apertura, esimermi dal ricordare che il 2016 è stato l'anno della tragedia dei disastri sismici nell'Italia centrale. Il pensiero va, naturalmente, alle vittime e poi ai sopravvissuti, la cui vita è stata, sotto tanti aspetti, devastata. Le macerie riguardano non già solo, evidentemente, gli edifici e i monumenti, ma il dolore per tutto quanto, d'un tratto, è andato perduto: sul piano della vita materiale e su quello della vita morale, con le ferite inferte perfino alla dimensione simbolica di tante piccole e antiche comunità. Interpretando un sentimento che reputo comune, vorrei esprimere, in una sola parola, tutta la nostra più intensa e possibile vicinanza solidale nonché la speranza nella ricostruzione e soprattutto nella rinascita.

1.- In quale altro modo un giudice può dar conto della propria attività – anche un giudice *sui generis*, come quello delle leggi – se non riferendo della propria giurisprudenza? E in quale altro modo può riferire della propria giurisprudenza se non cercando di evidenziare, più che gli occasionali contenuti delle singole pronunce, soprattutto gli itinerari processuali che, attraverso di queste, si sono via via andati formando?

Un discorso sui modi o, se si vuole, sulle procedure attraverso cui si sono stratificate le risposte alle diverse domande di giustizia costituzionale può, del resto, consentire di cogliere linee di tendenza o traiettorie, nelle dinamiche istituzionali e interpersonali, alle quali attribuire significati: al di là dei tecnicismi di maniera e dei loro, più o meno fallaci, esoterismi, anche nell'esperienza della Corte le forme rappresentano vere e proprie sostanze e di queste esprimono la concretezza e quasi la carnalità. Si tratta solo di avere la pazienza di soffermarsi, per osservare i fenomeni con pacatezza e cogliere nei dettagli la proiezione di un insieme: non solo, cioè, i "punti", ma le "linee", per non farsi travolgere dall'ondata del mero esistente o dal clamore dell'evento particolare.

Del resto, è proprio attraverso questo prender forma nel processo che le situazioni di vita solitamente configurate in termini di diritti e di doveri, espressive di principii e di valori, possono sottrarsi a una dimensione meramente declamatoria e acquisire, infine, sembianze e consistenze più reali. Ed è qui, dunque, nell'apparente aridità delle forme, che possono incanalarsi, ben oltre le semplici aspettative, le istanze rivelatesi insoddisfatte sul piano della legislazione.

Azzardando tra le metafore, si può ripetere, infatti, che, davanti al giudice delle leggi, è come si riaprisse un procedimento normativo non andato, in certo senso, a buon fine: o, meglio, è come se il discorso sulla legislazione, di carattere intrinsecamente emendativo, riprendesse a svolgersi fuori dal piano della politica e si trasferisse, entro i limiti suoi propri, nella dimensione eminentemente giuridica: nella quale, oltre i confini della "lite" e tuttavia con le garanzie di un contraddittorio, gli argomenti e le ragioni si confrontano in termini di compatibilità e sono valutati secondo una razionalità ragionevole o, se si volesse, secondo *bonum et aequum*. Come se l'ordinamento avesse,

con ciò, un'occasione continua per rigenerarsi o, quasi, per "ossigenarsi", attraverso inesausti e salvifici travasi, nella permanente dialettica tra stabilità e mutamento.

Nella prospettiva della giustizia costituzionale, è palese, in questo senso, che il sindacato finisca per riguardare non tanto i "contenuti" di ciò che si è voluto o non voluto, le luci e le ombre, il pieno e il vuoto, le ridondanze o le lacune della normazione, che sono il frutto di valutazioni intrinsecamente discrezionali; ma, piuttosto, le "qualità" delle discipline o delle mancate discipline e dunque la congruità delle scelte rispetto ai fondamenti della convivenza: a ciò che, pur nel mutamento, si consideri irrinunciabile e indisponibile nel sistema dei valori costituzionali e, dunque, nell'esperienza storica della comunità. Del resto – per ripetere alcune ben note parole di Calamandrei (pronunciate il 26 gennaio 1955, in una conferenza milanese a un gruppo di studenti universitari e medi) – «La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità».

Parlando di modi e di procedure, si vuole, perciò, far riferimento non già, evidentemente, a semplici formalità o a vuoti formalismi, cioè alle mere esteriorità di atti o di comportamenti, pedissequamente conformi a canoni o a modelli prescritti, sia pure dai "precedenti"; ma, piuttosto, agli stili e ai linguaggi adoperati nei processi della comunicazione, tra le persone attraverso le istituzioni, costitutivi e decisivi dei loro risultati. O anche, più astrattamente, si vuol rinviare a quella sorta di mentalità di tipo "procedurale", vale a dire inerente al "metodo", secondo la quale non è sufficiente che sussistano le ragioni di qualcosa perché ne sia, per ciò stesso, garantito il riconoscimento; ma è necessario che esse sappiano trovare la via per esprimersi e gli strumenti più adeguati per affermarsi.

Il discorso che segue, dopo alcune considerazioni complessive, terrà distinto, per ciascun tipo di giudizio, il piano delle "domande" prospettate alla Corte rispetto a quello delle "risposte". Darà poi anche un sommario conto di dati relativi alle nuove domande pervenute nonché di attività istituzionali o culturali svolte nell'anno.

2.- Il 24 febbraio 2016 il Presidente Alessandro Criscuolo ha, per motivi familiari, rassegnato le dimissioni dal suo incarico, continuando a svolgere il mandato di giudice. Nella stessa data, la Corte ha eletto, unanime, il nuovo Presidente nella persona di chi vi parla e sono stati nominati Vice-Presidenti i giudici Giorgio Lattanzi (vicario), Aldo Carosi e Marta Cartabia.

Il 7 novembre si è dimesso, per ragioni di salute, il giudice Giuseppe Frigo, appena dopo il compimento del suo ottavo anno di mandato: il Parlamento, come è noto, non ha ancora provveduto ad eleggere il suo successore.

Desidero dedicare un memore pensiero ai giudici emeriti scomparsi nel corso dell'anno, Paolo Maria Napolitano, Gabriele Pescatore e Francesco Greco, i quali sono stati valorosi e stimati componenti di questo collegio. Desidero anche associare nel ricordo Serena Oggianu, la giovane assistente di studio del giudice Carosi che, dopo tanta silenziosa e partecipe sofferenza, ci ha lasciato da poco più di un mese.

Il dato della collegialità è, per la Corte, non solo l'espressione di un lavoro, per tanta parte, collettivo o corale, ma il timbro del suo carattere e della sua stessa identità: quelli di un'istituzione chiamata a svolgere il proprio compito attraverso il non sempre facile esercizio quotidiano del confronto e dello scambio, con l'apporto del patrimonio di intelligenza e di sensibilità che ciascun giudice ha coltivato nel proprio ambito professionale e che, per apparente paradosso, si valorizza proprio nel momento in cui confluisce in uno spazio di esperienza comune. E che coinvolge, sia pure in diverse

maniere, una pluralità di persone: dagli assistenti di studio, attraverso il carattere strettamente fiduciario del loro rapporto, ai responsabili dei servizi e degli uffici, agli addetti e a tutto il personale, civile e militare, comunque in servizio presso la Corte; in un'organizzazione che, sulle linee tracciate dai giudici, affida poi, in primo luogo, alla responsabilità del Segretario generale il delicato compito di garantire, giorno per giorno, i difficili equilibri di una complessa, anche se non estesa, comunità di lavoro e di servizio.

A tutti coloro che ne fanno parte, e specialmente a Carlo Visconti, l'attestato della gratitudine della Corte, della quale volentieri mi faccio interprete, con l'auspicio che il più giovane degli organi costituzionali della Repubblica sappia sempre mantenere, anche nel suo apparato, adeguata coscienza del proprio carattere e del proprio ruolo.

3.- Nel corso del 2016, la Corte ha tenuto 23 udienze pubbliche e 19 camere di consiglio e ha adottato, complessivamente, 292 provvedimenti, vale a dire 179 sentenze e 113 ordinanze. Sono state anche adottate, in udienza, 13 ordinanze cosiddette "dibattimentali" (sull'ammissibilità di interventi o di costituzioni in giudizio), mentre non risulta disposta alcuna ordinanza istruttoria.

Le riunioni in camera di consiglio – nelle quali, come è noto, per norma e per prassi, i giudici discutono e decidono in segreto – sono state, in realtà, assai più numerose, considerato, ad esempio, che, di regola tutti i lunedì pomeriggio delle settimane di lavori, la Corte è convocata per l'approvazione del testo dei provvedimenti relativi alle questioni in decisione. O anche considerate le adunanze che la Corte ha tenuto in seduta non giurisdizionale, per dibattere e disporre generalmente in materie amministrative.

Le pronunce relative ai giudizi incidentali sono state 158¹ e quelle relative ai giudizi in via principale 103²; quelle relative ai conflitti di attribuzione tra enti sono state 15³ e tra poteri, nelle due fasi di giudizio, 11⁴; due le sentenze sull'ammissibilità dei referendum; tre le ordinanze per la correzione di errori materiali⁵.

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

Sono risultati definiti, nel complesso, 366 giudizi⁶, la stragrande maggioranza dei quali ha riguardato atti di promovimento pervenuti nel 2015⁷.

La durata media dei processi (tra pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'atto di promovimento e trattazione della causa) è stata, negli incidentali, inferiore all'anno; in quelli in via principale, invece, di poco superiore. Nei giudizi per conflitto, un anno quelli tra poteri nella fase di merito e, all'incirca, due quelli tra enti.

Degno di nota, macroscopicamente, che il numero complessivo delle pronunce dell'anno risulti appena più elevato rispetto a quello dei due anni immediatamente precedenti, restando, tuttavia, nettamente inferiore rispetto a quello mediamente

¹ 89 sentenze e 69 ordinanze.

² 81 sentenze e 22 ordinanze. Va, però, aggiunta la sentenza che ha congiuntamente definito un giudizio incidentale e uno in via di azione, per questioni concernenti una medesima disposizione.

³ 6 sentenze e 9 ordinanze.

⁴ 9 ordinanze per la fase di ammissibilità e 2 sentenze per la fase di merito.

⁵ Riferite a pronunce rese, rispettivamente, in un giudizio incidentale, in uno in via principale e in un conflitto tra enti.

⁶ Originati da 248 ordinanze di rimessione, 88 ricorsi in via d'azione, 16 ricorsi per conflitto tra enti, 12 ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato (10 ammissibilità e 2 merito), 2 ordinanze relative a richieste referendarie. Al totale vanno però aggiunti i giudizi relativi ai 15 ricorsi decisi solo parzialmente.

⁷ I giudizi definiti nel 2016 per atti di promovimento pervenuti nello stesso 2016 sono stati 40: 30 incidentali, 2 in via principale, 8 di ammissibilità di ricorsi per conflitto tra poteri.

registrato ancora nel primo decennio degli anni 2000; in linea, del resto, con la progressiva riduzione del numero degli atti di promovimento.

Su quest'ultimo fenomeno è probabile che incidano sia la prassi dell'interpretazione conforme o adeguatrice, ormai sufficientemente diffusa presso i giudici comuni, sia anche, su un altro piano, l'esiguo numero di riforme legislative di sistema, per loro natura destinate a suscitare, almeno nelle prime fasi, dubbii applicativi.

La Corte ha, infatti, ormai superato l'idea monopolistica del sindacato di costituzionalità ed ha anche superato il criterio del cosiddetto "diritto vivente", secondo cui l'ipotesi di un'interpretazione costituzionalmente conforme regrediva di fronte a un diverso indirizzo consolidato in giurisprudenza, soprattutto delle giurisdizioni superiori. La regola attuale è quella che attribuisce, in primo luogo, al giudice comune il compito di verificare, all'interno del suo giudizio, la praticabilità di interpretazioni rispettose del dettato costituzionale, salvo l'estremo rimedio della rimessione quando l'esperimento delle adeguate opzioni ermeneutiche sia risultato vano. Ed è la stessa Corte che si fa garante dell'assolvimento di questo obbligo, vigilando sui casi di omissione anche del semplice tentativo di questa attività.

La parte preponderante delle pronunce ha, ancora una volta, riguardato i giudizi incidentali. Rispetto al 2015 si è avuta, peraltro, una lieve riduzione, in senso assoluto, del numero di pronunce relative ai giudizi in via principale.

Le pronunce con dispositivi di rigetto risultano, nel complesso, nuovamente e ampiamente più numerose di quelle di accoglimento, con prevalenza delle dichiarazioni di inammissibilità (soprattutto nei giudizi incidentali).

Significativo, anche, sul piano generale, che i conflitti istituzionali si siano sensibilmente estesi al di là del perimetro dei "poteri dello Stato", con un deciso incremento dei conflitti tra enti, per iniziativa quasi interamente delle autonomie, soprattutto speciali.

Per una rassegna analitica e ragionata delle singole pronunce, si potrà consultare la corposa Relazione predisposta, come di consueto, dal Servizio studi, al quale rinnovo il mio più vivo apprezzamento.

4.- Nel 2016, le decisioni assunte a giudizi riuniti sono state, complessivamente, 61⁸: nei giudizi incidentali, i casi di riunione non hanno fatto necessariamente seguito ad una discussione congiunta delle cause.

La riunione è stata giustificata da identità, analogia, connessione o complementarità delle questioni o delle argomentazioni, dei motivi o profili o termini o dalla coincidenza, anche parziale, dei parametri o delle disposizioni censurate.

Nei giudizi in via principale, al contrario, 39 pronunce hanno riguardato ricorsi le cui questioni erano state, a causa della loro disomogeneità, disaggregate e destinate ad essere decise con distinte pronunce. In alcune occasioni, le questioni promosse con un ricorso, e separate, sono state poi riunite con questioni omogenee promosse con altri ricorsi.

5.- Appare significativo che, nel complesso dei giudizi definiti, le decisioni relative a questioni discusse in udienza pubblica, vale a dire nel contraddittorio tra le parti costituite, siano state di numero superiore a quello relativo alle questioni discusse

⁸ 37 hanno riguardato giudizi incidentali; 21 giudizi in via principale (in un caso, peraltro, come già rilevato, si è, inoltre, disposta la riunione di un giudizio incidentale e di uno in via principale); e, una rispettivamente per ogni tipo di giudizio, i conflitti tra enti, i conflitti tra poteri (fase di ammissibilità) e l'ammissibilità di richieste di *referendum*.

solo in camera di consiglio⁹. D'altra parte, la forma di gran lunga prevalente delle pronunce relative a questioni trattate in udienza è stata la sentenza¹⁰, mentre è stata l'ordinanza per le questioni trattate in camera di consiglio¹¹.

Prendendo come riferimento il dato complessivo degli atti di promovimento portati a decisione, si può dire che le questioni sollevate in via incidentale risultano prevalentemente discusse in camera di consiglio¹²; quelle promosse in via principale, invece, discusse soprattutto in udienza¹³, al pari dei ricorsi per conflitto tra enti¹⁴; i due ricorsi per conflitto tra poteri, nella fase di merito, discussi uno in udienza, uno in camera di consiglio.

6.- A proposito di contraddittorio, e ancora in riferimento ai giudizi definiti, si può rilevare che il Presidente del Consiglio dei ministri ha continuato ad avere, attraverso l'Avvocatura generale dello Stato, una significativa presenza, confermando, nei giudizi incidentali, la propensione alla "difesa" delle leggi statali denunciate¹⁵.

Quasi insignificante, invece, il numero degli interventi dei Presidenti di Giunta regionale in occasione della denuncia di leggi regionali.

Cospicuo, nei giudizi incidentali, il numero delle costituzioni in giudizio delle parti dei giudizi *a quibus*; esiguo, invece, quello degli interventi di soggetti estranei, secondo l'indirizzo tradizionalmente restrittivo nella giurisprudenza della Corte¹⁶. Lo stesso esito, del resto, hanno avuto i non molti analoghi atti depositati in giudizi in via di azione da parte di soggetti privi di potestà legislativa.

Nei giudizi in via principale originati da ricorsi regionali, il Presidente del Consiglio risulta sempre costituito; in quelli originati da ricorsi statali, invece, non sono stati rari i casi di mancata costituzione delle regioni.

Quanto ai giudizi per conflitto tra poteri, si segnala l'intervento di una associazione per la tutela dei diritti civili resistente nel giudizio concluso con la sentenza impugnata, per l'appunto, in sede di conflitto¹⁷.

Nei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum* è stata consentita, come di consueto, l'illustrazione orale delle memorie depositate dai delegati di diversi Consigli regionali promotori e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.- Nei giudizi incidentali definiti nell'anno, le autorità rimettenti sono state, in misura preponderante, i giudici ordinari e, tra questi, soprattutto quelli di merito (anche in sede cautelare, di udienza preliminare o di rinvio). Esigua l'iniziativa dei giudici di

⁹ 154 le pronunce relative a questioni discusse in udienza pubblica (in riferimento a 200 atti di promovimento) e 138 quelle discusse in camera di consiglio (in riferimento a 168 atti di promovimento).

¹⁰ 126 sentenze rispetto a 28 ordinanze.

¹¹ 85 ordinanze contro 53 sentenze.

¹² 141 ordinanze di rimessione, rispetto alle 107 in udienza pubblica.

¹³ 86 ricorsi rispetto ai 19 in camera di consiglio: in due casi le questioni, peraltro, sono state trattate sia in udienza sia in camera di consiglio.

¹⁴ Su 16 ricorsi totali, 9 discussi in udienza pubblica e 7 in camera di consiglio.

¹⁵ Risulta intervenuto in 184 dei giudizi incidentali originati dalle ricordate 248 ordinanze; nei giudizi in via principale risulta parte ricorrente in 55 casi e resistente in 48; nei giudizi per conflitto tra enti parte ricorrente in un solo caso (in un processo, peraltro, poi estinto per rinuncia al ricorso) e resistente, invece, in tutti gli altri 15; nei giudizi per conflitto tra poteri risulta, nella fase di ammissibilità, ricorrente in un caso e resistente in due; nella fase di merito, una sola volta ricorrente; risulta anche costituito nei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum*.

¹⁶ Nelle richiamate 13 ordinanze dibattimentali, l'intervento è stato dichiarato ammissibile solo in due casi.

¹⁷ L'ammissibilità è stata dichiarata sul presupposto che, diversamente, «la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente, senza che gli sia data la possibilità di far valere le proprie ragioni».

pace e dei collegii arbitrali; quanto alla giustizia amministrativa, nettamente più consistente quella dei TAR rispetto al Consiglio di Stato (in un caso, peraltro, “adito in sede consultiva in relazione a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”).

Le relative questioni – riferite, in ampia maggioranza, a discipline statali piuttosto che non regionali o delle province autonome¹⁸ – hanno riguardato le più diverse materie, che qui possono essere ricordate solo esemplificativamente: così, la **finanza pubblica** (a proposito, tra l’altro, di una normativa regionale considerata lesiva dell’autonomia finanziaria delle province, per l’entità della riduzione e il pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi; o di una disciplina statale in tema di procedure per la determinazione delle riduzioni dei trasferimenti erariali ai comuni); **l’organizzazione del pubblico impiego**, di personale civile e militare (a proposito di procedure di accesso ai pubblici uffici; o di inquadramento nei ruoli; o di cosiddetto *spoil system*, soprattutto regionale; o di esclusione degli automatismi destitutorii e di necessità del procedimento disciplinare); **l’assetto istituzionale degli enti territoriali** (anche in riferimento a nuove tipologie di enti dotati di autonomia politica; o in tema di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU); la **giustizia amministrativa** (a proposito del diritto vivente in tema di giurisdizione esclusiva sugli accordi procedurali); il **diritto penale, sostanziale e processuale, e l’ordinamento penitenziario** (in riferimento al principio del *ne bis in idem*, sotto il profilo del concorrente trattamento sanzionatorio, penale e amministrativo, e sotto quello del divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto; o alla coltivazione non autorizzata di piante di *cannabis*; alla sospensione dalla carica di amministratori di enti territoriali condannati in via non definitiva; alla domanda di risarcimento dell’imputato assolto in quanto non imputabile per vizio totale di mente; ai provvedimenti di ristoro economico per condannati alla pena dell’ergastolo nel caso di detenzione in condizioni di sovraffollamento; alla sanzione per il reato di alterazione di stato civile del neonato mediante falso); **il diritto del lavoro e della previdenza sociale** (in tema di contratti di lavoro a tempo determinato di personale docente e ATA; o di cosiddetto contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate; o di decurtazione della pensione di reversibilità nell’ipotesi di matrimonio tardivo; o di permessi mensili retribuiti per l’assistenza alla persona disabile in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado); **l’ordinamento civile** (a proposito del diritto di acquisire il cognome materno quale elemento dell’identità personale; del diritto del minore di mantenere un rapporto significativo con la ex-compagna della madre biologica; del riconoscimento in Italia della sentenza straniera che ha pronunciato l’adozione del minore in favore del coniuge del genitore; della procreazione medicalmente assistita e dei diritti dell’embrione); **il processo civile** (a proposito di liti temerarie e abuso del processo e di condanna del soccombente; o di esclusione dalla sospensione dei termini processuali delle opposizioni all’esecuzione e non anche degli atti del processo esecutivo); **il diritto tributario** (a proposito di blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera disposte per i pubblici dipendenti negli anni 2011-2013; o di competenza, nelle controversie nei confronti di concessionari del servizio di riscossione, della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione hanno sede i concessionari stessi anziché gli enti locali concedenti).

Quanto ai parametri evocati – a parte il costante e amplissimo riferimento all’art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell’eguaglianza sia sotto quello della ragionevolezza (nonché, con minore frequenza, all’art. 2) – appare significativo il rinnovato consistente richiamo dell’art. 117, e specialmente del primo comma, in relazione soprattutto a lamentate

¹⁸129 le pronunce che hanno avuto ad oggetto leggi statali, 26 delle regioni e 5 delle province autonome. La normativa regionale maggiormente sottoposta a censure risulta quella della Calabria.

violazioni di norme della CEDU; tutt'altro che sporadiche, peraltro, le denunce concernenti il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, oltre che, sia pure meno di frequente, altre disposizioni del Titolo V. Altrettanto significativo, per la sua frequenza, il richiamo dell'art. 97 Cost., in relazione ai principii dell'azione amministrativa e del lavoro pubblico. Numerosi i riferimenti agli artt. 24, 25, 27 e 111 Cost., a proposito dei diritti di difesa, sotto i più diversi profili, e dell'esercizio della giurisdizione e delle relative tutele; nonché alle disposizioni concernenti i diritti sociali (salute, lavoro e previdenza), l'impresa e la proprietà ma anche la tutela del paesaggio e della cultura. Non occasionali le denunce di violazione degli artt. 76 e 77 Cost., riguardo ai limiti dell'esercizio dell'attività legislativa, nonché dell'art. 136 Cost., in relazione alla regola del cosiddetto "giudicato costituzionale".

Le questioni relative alla legge elettorale (o "*Italicum*"), ancorché pervenute nel corso del 2016, sono poi state discusse e decise, come è ampiamente noto, nel gennaio del 2017 e, pertanto, non figurano nella disamina in discorso.

8.- Quanto ai giudizi in via principale, la maggior parte dei ricorsi complessivamente decisi nell'anno derivano da iniziative dello Stato¹⁹.

Le questioni, riferite in prevalenza a normative regionali, hanno riguardato principalmente – se si esclude un ricorso in materia tributaria (in tema di "diritto annuale camerale", dovuto dalle imprese alle Camere di commercio) – le più diverse materie del **diritto amministrativo**.

Preponderante il rilievo della **materia finanziaria** (a proposito, anche qui, tra i tanti possibili esempi, del principio dello Stato come custode della finanza pubblica allargata o del principio del pareggio di bilancio; o del limite temporale delle manovre di contenimento); ma consistente quello in tema di **organizzazione e disciplina del lavoro pubblico** (con riguardo alla relativa legge di riordino e al coinvolgimento delle regioni attraverso intese; o alla normativa regionale in materia di dotazioni organiche o di incarichi dirigenziali); o di **miniere o cave e ambiente** (con riguardo a una disciplina regionale qualificativa della natura giuridica dei cosiddetti "beni stimati" di Carrara; o ai rapporti tra attività estrattive e piani paesaggistici; o alla gestione regionale dei rifiuti, anche speciali o provenienti da altre regioni); o di **edilizia e urbanistica** (a proposito di normative regionali in tema di titoli abilitativi o di compatibilità tra edifici esistenti e indirizzi della pianificazione); o di **energia** (prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute o di derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico; regimi per la costruzione o l'esercizio di impianti o infrastrutture energetiche nei diversi settori); o di **esercizio del credito** (a proposito di una disciplina statale sulle banche popolari); o di **commercio e turismo** (a proposito di una normativa statale sui cosiddetti *condhotel* o di una regionale in materia di servizio di trasporto di persone); ma anche di **libertà religiosa** (a proposito di una disciplina regionale in materia di edilizia di culto), o ancora di **diritto alla salute** (a proposito di una normativa regionale sulle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e la donazione di organi e tessuti).

Risultano avanzate – e poi disattese – un numero molto limitato di richieste (da parte di regioni ricorrenti) di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Quanto ai parametri, risulta, come immaginabile, prevalente il riferimento all'art. 117 Cost., con riguardo, sia alla competenza statale esclusiva, sia a quella concorrente. Molte questioni risultano, peraltro, promosse anche in riferimento a norme di statuti speciali. Tutt'altro che esigue le denunce di violazione del primo comma dell'art. 117 (in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi

¹⁹ Lo Stato ha proposto 55 ricorsi, le regioni 42 e le province autonome 6 (3 ciascuna). In particolare: Veneto, 9 ricorsi; Lombardia e Puglia, 5; e, tra le regioni a statuto speciale, la Regione Siciliana, 5.

internazionali), nonché del principio di leale collaborazione. Molto frequente, a parte l'art. 3 Cost., sotto i suoi diversi profili, il riferimento ad altre disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione (compreso l'art. 114, a proposito dell'assetto istituzionale degli enti che compongono la Repubblica, con non sporadici richiami anche all'art. 5 Cost.); nonché agli articoli 97 e 81 (in riferimento ai principi in materia di organizzazione e azione amministrativa e di bilancio).

9.- I ricorsi per conflitto tra enti decisi nell'anno sono stati 16 e hanno riguardato, quasi esclusivamente, un contenzioso tra lo Stato e le autonomie speciali²⁰, per iniziativa soprattutto di queste ultime.

Gli atti statali impugnati sono stati, per lo più, decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in tema di attribuzione di quote del gettito tributario. I ricorsi di una sola Regione ordinaria (il Veneto) hanno riproposto il tema del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali. L'unica impugnativa statale (sulla quale vi è poi stata rinuncia, dopo la revoca dell'atto regionale impugnato) ha riguardato, invece, l'aggiornamento e la revisione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna.

Sono state assunte a parametro disposizioni di statuti speciali o attuative di questi, o norme costituzionali soprattutto del titolo V, nonché il principio di leale collaborazione.

10.- I 10 ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato decisi nella fase di ammissibilità e i 2 nella fase di merito hanno visto come parti i soggetti e le materie più diversi: autorità giudiziarie contro le Camere parlamentari (in materia di cosiddetta "giurisdizione domestica", di reati ministeriali e di immunità parlamentari); il Presidente del Consiglio dei ministri contro una Procura della Repubblica (segreto di Stato); i Consigli regionali promotori del *referendum* contro Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei ministri e Ufficio centrale del *referendum* (eccesso di potere legislativo e mancato contraddittorio davanti al medesimo Ufficio centrale); alcuni membri del Senato contro il Senato medesimo (andamento dei lavori parlamentari); il CSM contro la Corte dei conti (autonomia costituzionale dell'organo di autogoverno); una Procura regionale della Corte dei conti contro la Corte costituzionale (indipendenza del pubblico ministero contabile); il CODACONS e un singolo appartenente al corpo elettorale nei confronti di Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri dell'interno e della giustizia nonché dei delegati dei parlamentari richiedenti il *referendum* confermativo (diritto di voto consapevole).

I due ricorsi decisi nella fase di merito sono stati proposti, in un caso, da un tribunale ordinario contro la Camera dei deputati (in relazione alle opinioni espresse da un parlamentare considerate diffamatorie); e nell'altro caso, dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Corte di cassazione (in materia di intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica).

11.- I giudizi di ammissibilità delle richieste referendarie (originati da due ordinanze dell'Ufficio centrale) hanno riguardato quesiti in materia di prospezione, ricerca, coltivazione di idrocarburi e trivellazioni marine. Sono stati proposti per iniziativa di dieci Consigli regionali, poi ridottisi a nove per il mutato avviso di uno di questi in relazione al carattere considerato integralmente satisfattivo della normativa sopravvenuta.

²⁰ In particolare, hanno agito contro lo Stato la provincia autonoma di Bolzano (5 ricorsi), la Regione Siciliana (4 ricorsi), la Sardegna e la Valle d'Aosta (2 ricorsi ciascuna).

12.- Quanto alle “risposte” della Corte alle prospettate domande di giustizia, le decisioni di rigetto, nelle loro varie tipologie e relativamente ai diversi tipi di giudizio, sono state, come già detto, di gran lunga più numerose di quelle di accoglimento.

12.1.- In particolare, quanto ai giudizi incidentali, le pronunce con dispositivi di illegittimità costituzionale (i quali, come si sa, possono, in un singolo provvedimento, ben cumularsi con altri tipi di dispositivo) hanno di poco superato la soglia del 20 per cento del totale²¹.

Nel solco di una giurisprudenza costante, si è confermato, tra l'altro: che l'ordinanza di rimessione deve motivare compiutamente circa rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, sia descrivendo adeguatamente la fattispecie al vaglio del giudice rimettente, sia enunciando un *petitum* univoco e sufficientemente definito, dando anche conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità; che il *thema decidendum* non può essere indicato o motivato *per relationem* né integrato da ulteriori quesiti o parametri prospettati dalle parti costituite o intervenute; che tra dubbio di costituzionalità e definizione del giudizio *a quo* deve sussistere un rapporto necessario di pregiudizialità, senza, tuttavia, che le vicende del giudizio principale possano influire sulle sorti di quello incidentale; che un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza del giudice adito (ovvero di una delle condizioni dell'azione o dei presupposti processuali relativi al giudizio principale) sono rilevati solo se manifesti o immediatamente desumibili da una non plausibile motivazione del rimettente; che l'abrogazione (o la modifica) della disposizione censurata non esclude, di per sé, la rilevanza della questione sollevata (salva, in ipotesi, la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione).

Nelle sentenze di accoglimento – che nel caso di questioni concernenti leggi regionali hanno rappresentato la metà del totale –, sono prevalsi dispositivi di tipo cosiddetto “ablatorio”, destinati a un'erosione parziale della portata normativa della disposizione denunciata (in un caso, peraltro, con l'impiego della formula «nei sensi e nei limiti di cui in motivazione»). Meno frequenti i dispositivi di tipo “additivo” o “sostitutivo”.

Alla base, invece, delle pronunce di rigetto – ispirate al consolidato criterio secondo cui una norma è dichiarata illegittima non quando sia interpretabile in senso contrario alla Costituzione, ma quando sia impossibile attribuire ad essa un significato conforme – vi è stata la constatazione, in molti casi, della non irragionevolezza della scelta legislativa o dell'inidoneità di quest'ultima a violare i parametri evocati; o ancora dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto per lamentare una violazione del principio di uguaglianza; o dell'inconferenza dei parametri; o dell'assenza di profili o di argomenti diversi o ulteriori rispetto a quelli scrutinati in precedenti e analoghe decisioni.

In qualche caso è stato adottato il dispositivo tipico delle decisioni interpretative (che dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione”); e, d'altra parte, pronunce formalmente non interpretative hanno talora prospettato un'interpretazione delle disposizioni denunciate, anche evidenziando l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

²¹ Sul totale delle 158 pronunce, sono state 34 le sentenze con declaratorie di illegittimità costituzionale (di cui 4 anche in via consequenziale); 55 le pronunce con dispositivo di infondatezza (di cui 14 di manifesta infondatezza), 78 quelle con dispositivo di inammissibilità (di cui 44 di manifesta inammissibilità), 14 quelle di restituzione degli atti al giudice rimettente.

Quanto ai dispositivi di inammissibilità – o, più di frequente, di manifesta inammissibilità –, essi sono risultati, per lo più, generati da vizi insanabili dell'ordinanza di rimessione, sostanzialmente riconducibili, in una serie piuttosto ampia di ipotesi, a difetti di motivazione.

Le decisioni di restituzione degli atti al giudice, per una nuova valutazione della rilevanza, sono sempre conseguite alla verifica di sopravvenuti interventi legislativi.

All'esito dell'udienza del 23 novembre, la Corte ha deciso di rinviare, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, con richiesta di decisione con procedimento accelerato, una questione di interpretazione dell'art. 325 del TFUE (a proposito, in sostanza, della compatibilità tra la regola relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e i principi costituzionali supremi dello Stato membro)²².

12.2.- Quanto ai giudizi in via principale, le pronunce con dispositivi di illegittimità costituzionale hanno quasi raggiunto il 40 per cento del totale²³, in riferimento, per lo più, a normative regionali.

In tre casi è stata presentata, da una regione ricorrente, istanza di sospensione dell'atto impugnato, rimasta poi travolta dal complesso di una decisione sfavorevole.

E' stato ribadito, secondo la costante giurisprudenza, che l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione è «limitato alle questioni individuate nell'atto introduttivo», senza che la parte ricorrente possa «introdurre nuove censure né modificare o integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate».

Confermato anche, quanto alla deducibilità dei parametri, che, quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni possono riguardare la violazione di parametri costituzionali anche diversi da quelli competenziali, a differenza di quanto, invece, riguarda l'impugnativa regionale (a meno che la lesione lamentata non ridondi sul riparto delle competenze).

Allo stesso modo, si è ribadito che l'interesse all'impugnazione e alla decisione – in relazione anche alle vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, in ipotesi, il “trasferimento” della questione – deve essere attuale e persistente.

E' stato, invece, rivisto l'orientamento secondo cui, per la costituzione in giudizio della regione come parte resistente, era necessaria la preventiva deliberazione della giunta: gli unici dati testuali previsti per questa ipotesi riguardano, infatti, solo i poteri di conferimento della procura speciale.

²² In particolare, è stata sottoposta (ord. n. 24 del 2017) la questione «se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta, in un numero considerevole di casi, alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata»; o «anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità»; e, inoltre, se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia, emessa l'8 settembre 2015 nella causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre quanto si è appena detto «anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro».

²³ Su un totale, come ricordato, di 103 pronunce – e considerando, anche in questo caso, le formule dei dispositivi –, le pronunce con almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state 41 (in 2 casi anche di illegittimità costituzionale “conseguenziale”); 53 quelle di non fondatezza della questione (non si sono registrati dispositivi di manifesta infondatezza); 40 quelle di inammissibilità (di cui 5 di manifesta inammissibilità). Si sono, poi, avute 25 pronunce con dispositivi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso e 10 di cessazione della materia del contendere.

Nelle sentenze di accoglimento sono prevalsi, anche qui, dispositivi di tipo “ablatorio”; meno frequenti, nell’ordine, quelli di tipo “additivo” e “sostitutivo”. In due casi sono state adottate, in dispositivo, le formule «con gli effetti di cui in motivazione» e, in un caso di illegittimità consequenziale, «nei sensi di cui in motivazione». In un altro caso, l’efficacia di una dichiarazione di illegittimità, pronunciata nei confronti della normativa di una provincia autonoma, è stata estesa anche all’altra rimasta inerte, «tenuto conto dell’identità di contenuto della normativa statutaria violata».

Quanto alle pronunce di infondatezza – rivolte, in maggioranza, a leggi dello Stato –, la decisione è derivata, nella maggior parte dei casi, dalla non riscontrata violazione dei parametri evocati oltre che, meno spesso, dalla ritenuta ragionevolezza della disciplina censurata. Tra i motivi del rigetto anche il mancato assolvimento, da parte del ricorrente, dell’onere della prova relativa all’asserita impossibilità di esercitare le proprie attribuzioni in conseguenza della normativa impugnata. Non sono mancati neppure dispositivi tipici delle pronunce interpretative.

Tra i motivi, invece, di inammissibilità delle questioni – relative in massima parte a leggi statali, e dunque ad impugnative regionali – si è via via fatto riferimento a difetti del ricorso in ordine alla motivazione delle censure (talora, ad esempio, solo assertive o generiche); all’individuazione delle disposizioni impugnate o dei parametri, anche interposti, o alla loro inconferenza; al sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente; alla palese o grave erroneità del presupposto interpretativo; al difetto di ridondanza dell’asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni o al difetto di motivazione sull’asserita ridondanza; all’assenza della necessaria corrispondenza tra ricorsi e delibere autorizzative dell’organo politico; ad insufficienza o oscurità del percorso logico-argomentativo del ricorso o a carenze nella ricostruzione del quadro normativo.

Le pronunce di estinzione del processo per rinuncia hanno riguardato, per lo più, ricorsi statali, e hanno fatto prevalentemente seguito alla formale accettazione della parte resistente, a meno che non fosse costituita in giudizio: nel qual caso, è bastata la semplice rinuncia.

Le pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere – relative, in misura prevalente, a leggi regionali, e dunque ad impugnative statali – sono derivate dall’intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate, rimaste, *medio tempore*, prive di applicazione.

12.3.- I giudizi per conflitto intersoggettivo (originati per lo più, come rilevato, da ricorsi regionali) sono stati definiti, in prevalenza, con decisioni solo processuali²⁴.

Le pronunce con dispositivi di merito sono state 4, due di accoglimento (in un caso, parziale) e due di rigetto (in tutti e due i casi parziale). Nelle decisioni di accoglimento, entrambe sfavorevoli allo Stato, è stato anche disposto l’annullamento degli atti impugnati.

12.4.- Le pronunce sui ricorsi per conflitto tra poteri, nella fase di ammissibilità, sono state, prevalentemente, di inammissibilità.

Inammissibili, in particolare, per carenza del requisito soggettivo, i ricorsi che, in materia di *referendum*, hanno lamentato un’elusione della richiesta referendaria attraverso l’abrogazione della norma sottoposta a *referendum* e le conseguenti

²⁴ Sulle 15 complessive, si sono avuti 9 dispositivi di estinzione del processo per intervenuta rinuncia al ricorso (a seguito, soprattutto, di accordi intervenuti in materia finanziaria) e 6 di inammissibilità, sia pure anche parziale, del ricorso. Tra le rinunce, quella dello Stato (all’unico ricorso che aveva proposto).

determinazioni dell'Ufficio centrale, nonché, nel caso del *referendum* costituzionale, una lesione della libertà di voto sotto il profilo della non comprensibilità del quesito referendario. Analogamente inammissibile il ricorso di un giudice per le indagini preliminari contro il Senato della Repubblica a proposito del potere di qualificare un reato come ministeriale.

Inammissibili, del resto, sia il ricorso che lamentava una lesione delle prerogative dei senatori ricorrenti per le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, come disciplinati da norme e prassi regolamentari; sia, per carenza della «materia di un conflitto», il ricorso contro la stessa Corte costituzionale per una vicenda che, diversamente da come prospettato dal ricorrente, non atteneva ad errori materiali, ma «alla ricostruzione del fatto operata dal giudice competente» e, dunque, al «modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione».

Sono stati, invece, dichiarati ammissibili: il ricorso con il quale un tribunale ordinario lamentava la lesione delle proprie prerogative in relazione alla mancata tutela, nei regolamenti parlamentari, del diritto di un lavoratore dipendente di agire davanti al giudice comune; il ricorso del Presidente del Consiglio per la dichiarazione di non spettanza a una Procura della Repubblica del potere di chiedere il rinvio a giudizio di alcuni imputati sulla base di elementi di prova asseritamente non coperti da segreto di Stato; il ricorso di un'autorità giudiziaria contro il Senato della Repubblica a proposito della spettanza del potere di qualificare la condotta di un imputato parlamentare; il ricorso con il quale il CSM contrastava la «pretesa» della Corte dei conti di assoggettare al giudizio di conto agenti contabili operanti nell'ambito del CSM medesimo.

Le due pronunce relative alla fase di merito hanno dichiarato, in un caso, l'estinzione del processo (per rinuncia dell'autorità giudiziaria ricorrente, a seguito della rinuncia agli atti presentata dalle parti attrici nel giudizio); e, nell'altro, la non spettanza alla Corte di cassazione del potere di sindacare la deliberazione con la quale il Governo ha negato all'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione. Ne è conseguito l'annullamento della sentenza impugnata.

12.5.- Delle due sentenze sulle richieste referendarie, una ha dichiarato l'estinzione del processo per esserne venuto meno l'oggetto, a seguito delle modifiche legislative delle disposizioni oggetto dei quesiti e, soprattutto, della successiva disposizione dell'Ufficio centrale di non «aver più corso le operazioni concernenti le prime cinque richieste referendarie»; l'altra ha, invece, dichiarato ammissibile la richiesta, incentrandosi il quesito, dopo la nuova valutazione dell'Ufficio centrale, sulla previsione che i titoli abilitativi già rilasciati possano avere durata fino all'esaurimento dei giacimenti.

13.- Quanto agli atti di promovimento depositati nell'anno, in complessivo decremento, le ordinanze hanno di gran lunga ulteriormente sopravanzato i ricorsi in via d'azione (279 a fronte dei 78). Risultano, ad oggi, fissati per la discussione tutti i ricorsi in via principale e più della metà delle ordinanze di rimessione. Fissati anche 3 dei quattro ricorsi per conflitto tra poteri nella fase di merito.

Le autorità rimettenti nei giudizi incidentali sono state, in maggioranza, i giudici ordinari di merito (specialmente civili), rispetto a quelli di legittimità. Modesto il numero delle ordinanze dei giudici di pace. Allo stesso modo, molto più numerose le ordinanze dei giudici amministrativi di primo grado rispetto a quelli d'appello. Quantitativamente significativa l'iniziativa dei giudici tributari, meno consistente quella

dei giudici contabili (compresa l'ordinanza di una sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale).

Nei giudizi in via principale, è risultata ancora nettamente prevalente l'iniziativa dello Stato rispetto a quella delle regioni e delle province autonome²⁵.

Nei ricorsi per conflitto di attribuzione, quelli tra poteri²⁶ sono stati più numerosi di quelli tra enti, tutti di iniziativa regionale²⁷.

E', altresì, pervenuta un'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* relativa a tre richieste di *referendum* abrogativo di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi, di limitazioni della responsabilità solidale in materia di appalti, e di lavoro accessorio.

14.- Nel quadro delle attività svolte sul piano istituzionale e culturale, vanno ricordate, anzitutto, le iniziative per il sessantennio di attività della Corte: un incontro – curato, in particolare, dal giudice Amato – su *1956-2016. La Corte costituzionale e la vita degli italiani* (con la partecipazione, tra gli altri, di diversi direttori di testate giornalistiche nazionali) e il Convegno scientifico inaugurato, per la cortese ospitalità del Presidente della Repubblica, nel palazzo del Quirinale, il 19 di maggio.

Allo stesso contesto appartengono una nuova e riveduta edizione dell'opuscolo *Che cos'è la Corte costituzionale* e una serie di “incontri d'Arte”²⁸, in collaborazione con l'Accademia Nazionale di San Luca e il Conservatorio di Santa Cecilia.

Quanto alle relazioni con istituzioni estere, si segnala la partecipazione (con la Vice-Presidente Cartabia) al seminario per l'Udienza solenne della Corte europea dei diritti dell'uomo (Strasburgo, 28-29 gennaio)²⁹; alla Conferenza internazionale per il 25° anniversario della Corte costituzionale della Slovenia (Bled, 22-24 giugno, ancora con la Vice-Presidente Cartabia e la giudice de Pretis); e alla Conferenza internazionale delle rappresentanze di 29 Corti costituzionali di diversi continenti (Bucarest, 31 maggio-1 giugno, con i dottori Teresa Grieco e Umberto Zingales)³⁰.

In ottobre si è tenuto il XVIII Incontro trilaterale con i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo su *Prestazioni sociali e cittadinanza*: a partire dal prossimo incontro di Madrid, è prevista la partecipazione anche del *Conseil Constitutionnel* (la novità è stata favorita dalla visita, il 14 aprile, del Presidente Laurent Fabius).

Sono state ricevute, in visite di cortesia, delegazioni della Corte Suprema di Giustizia del Perù e delle Corti costituzionali di Indonesia e di Georgia; e ospitati, in visite di studio, gruppi di giudici ordinari egiziani; magistrati e avvocati dello Stato brasiliani; giudici della Corte federale di giustizia tedesca.

Nel quadro delle relazioni interne, si sono svolti due corsi di formazione in collaborazione con la Scuola superiore della Magistratura³¹ e il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria³².

Sono, infine, proseguite, con crescente interesse, visite didattiche di studenti

²⁵ 54 i ricorsi statali e 24 quelli regionali. Tra le regioni ricorrenti, in primo luogo, il Veneto (7 ricorsi), le province autonome e la Puglia (3 ricorsi ciascuna), il Friuli-Venezia Giulia e la Lombardia (2 ricorsi), e poi Liguria, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige (ciascuna con 1 ricorso).

²⁶ 12, tra ammissibilità e merito: quelli nella fase di ammissibilità sono stati tutti decisi nel 2016. Quelli nella fase di merito sono gli stessi dichiarati ammissibili.

²⁷ Emilia-Romagna (3 ricorsi), Puglia (2 ricorsi), Marche, Sardegna e Veneto (ciascuna con 1 ricorso).

²⁸ Sul tema *Architettura, città e Stato. La Consulta e le architetture del Quirinale nell'opera di Ferdinando Fuga*.

²⁹ Su *Corti nazionali ed internazionali a confronto sulle violazioni dei diritti umani su larga scala*.

³⁰ Su *The role of assistant-magistrates in the jurisdiction of constitutional courts*.

³¹ Su *Giudici e Corte costituzionale: istruzioni per l'uso*.

³² Su *Profili costituzionali e sovranazionali dell'ordinamento e del processo tributario*.

medi e universitari, anche stranieri, con afflussi significativi nei giorni di udienza e in tutti i venerdì dell'anno (per un totale di circa 2.300 presenze).

L'Amministrazione della Corte ha, poi, avviato una serie di iniziative volte alla realizzazione, ormai prossima, del processo costituzionale telematico (dopo l'approvazione delle modifiche normative interne, a proposito delle quali uno specifico gruppo di lavoro, composto da funzionari e assistenti di studio, è stato incaricato di predisporre una bozza di articolato).

A questo scopo, il Segretario generale ha sottoscritto convenzioni di cooperazione con le diverse autorità giurisdizionali competenti, avviando anche, con il Ministero della giustizia e le Assemblee parlamentari, un progetto sperimentale per l'inoltro degli atti e definendo con l'Avvocatura generale dello Stato un accordo per la rappresentanza processuale dei poteri dello Stato³³.

Sul piano dell'organizzazione degli uffici, ha iniziato la sua attività l'Ufficio del massimario (istituito con una modifica regolamentare), con il compito anche della revisione formale delle pronunce – d'intesa con gli assistenti del Presidente – sulla base di criteri approvati dalla Corte (in un testo la cui prima, e quasi completata, stesura è stata affidata a un altro gruppo di lavoro).

15.- Concludo. Valutando complessivamente, e attraverso molti elementi impliciti, i due tipi di giudizio sulle leggi, si può dire, in definitiva, che quello incidentale continua a configurarsi, nell'esperienza, pur faticosa, che ne abbiamo, come l'occasione privilegiata di un permanente dialogo tra la Corte e i giudici comuni, nella ricerca e nella "invenzione", se si può dire, e nei previsti limiti, del "miglior diritto possibile"; e quello in via principale, allo stesso modo, come l'occasione per stabilire, al di là del perimetro della controversia sulle competenze, il legislatore più adeguato per costruire, anche qui, il "miglior diritto possibile". I giudizi per conflitto, d'altra parte, con l'obiettivo del ripristino dell'ordine costituzionale dei rapporti "interorganici" e "intersoggettivi", risultano autenticamente diretti a ricollegare le attribuzioni, più che soltanto alle prerogative formali degli uffici, alle responsabilità e alle capacità necessarie, in funzione del miglior servizio per la collettività.

La speranza è che noi sappiamo, a nostra volta, responsabilmente vedere, riconoscere e discernere, per essere degni del difficile compito di giustizia che ci è stato assegnato; e per contribuire, con gli strumenti che abbiamo, a migliorare le qualità della convivenza in questo mondo così difficile.

³³ Sul piano delle attività informatiche è, del resto, in corso di introduzione il sistema "Italgire" (per le ricerche documentali) ed in atto la reingegnerizzazione del sistema "Indici" (per le ricerche effettuate dagli assistenti di studio e dalle segreterie dei giudici). È stato, inoltre, aggiornato il sistema informatico del protocollo e si è affrontata la problematica del pagamento telematico e della conservazione sostitutiva.