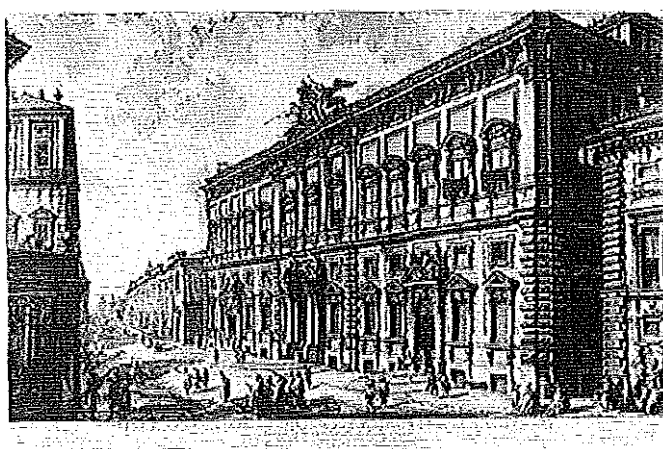




## *Corte Costituzionale*



*Il palazzo della Consulta nella incisione di Giov. Battista Piranesi*

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale*

-----

*Relazione del Presidente Paolo Grossi  
sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*

*Roma, Palazzo della Consulta, lunedì 11 aprile 2016*



## ***Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015***

1.- Nel primo incontro del Presidente della Corte costituzionale con la stampa, il 28 dicembre 1956, Enrico de Nicola esordiva avvertendo che «la Corte costituzionale non ha un anno giudiziario» e quindi non esiste «nessuna inaugurazione dell'anno giudiziario».

La consuetudine, invece, di un contatto con il mondo dell'informazione per un discorso sull'attività svolta nell'anno – e, attraverso i giornalisti, quasi simbolicamente, con l'intera comunità dei diversi componenti della Repubblica, le persone, cioè, e le istituzioni – si è via via felicemente consolidata come più consona al carattere dell'istituto: organo formalmente estraneo al sistema della tripartizione dei poteri, ma sostanzialmente dotato di compiti di “giustizia”, più che solo di stretta giurisdizione, esso svolge come una funzione “respiratoria” dell'ordinamento, indispensabile nella dimensione costituzionale della convivenza.

E' evidente che, una volta di più in questa sede, il Presidente della Corte, in qualità di *primus inter pares* e quasi di suo portavoce ufficiale, esprime la fisionomia di un'istituzione impostata, anche in ragione della sua stessa composizione, sul valore della collegialità, vale a dire del quotidiano discutere, dello scegliere e del deliberare insieme, e sia pure tra necessarie e inevitabili fatiche: valore che, collegando le persone e legando durevolmente queste all'istituzione, costituisce di per sé un altro prezioso elemento della nostra identità costituzionale, da coltivare e preservare irrinunciabilmente.

Nel corso del 2015, la compagine del collegio si è significativamente modificata, a causa dell'elezione a Presidente della Repubblica, nel gennaio, a poco più di un triennio di mandato, del giudice costituzionale Sergio Mattarella; della scadenza, in luglio, del mandato del giudice costituzionale Paolo Maria Napolitano e, in dicembre, del giuramento di tre nuovi giudici costituzionali, Franco Modugno, Augusto Barbera e Giulio Prosperetti, eletti dal Parlamento.

Né la Corte assolverebbe in modo adeguato il proprio compito senza l'apporto dell'intera e singolare organizzazione dei suoi uffici e servizi, nelle sue diverse componenti (dal personale, civile e militare, di ruolo e comando, agli assistenti di studio, magistrati e universitari, al Segretario generale), la cui efficace e discreta cooperazione appare, tanto più nel compiersi dei sessant'anni di attività, come un'ulteriore garanzia, se non perfino come una condizione, della stabilità dell'istituzione e, perciò, in qualche modo, della sua stessa capacità di riconoscersi.

Non apparirà, in questo senso, trascurabile la circostanza che istituzioni come questa sono, per proprio carattere, oltre che fonti, anche preziosi depositi di stili e di prassi, stratificati e via via custoditi nel corso del tempo e tuttavia esposti a lenti mutamenti. Risulteranno, alla lunga, significativi, piuttosto che i singoli protagonismi, gli insiemi all'interno dei quali le diverse energie siano riuscite, quasi anonimamente, e silenziosamente, ad integrarsi.

2.- Come qualsiasi altro giudice, la Corte “parla” prevalentemente attraverso le sue pronunce, all'esito di altrettanti giudizi. Ma “parlano”, in certo senso, e sia pure non

da soli, anche i dati relativi alle domande ad essa rivolte nei diversi tipi di giudizio, le loro modalità, le loro qualità. Le “forme” (e, beninteso, non le semplici “formalità”) qui davvero diventano, per così dire, “sostanze”, nel senso che gli itinerari o i mezzi (processuali) impiegati per raggiungere gli obiettivi (i contenuti di giustizia o di verità) finiscono per avere un rilievo equivalente a quello di questi ultimi.

Osservare criticamente, attraverso i casi singoli ma anche oltre la prospettiva di questi, la dinamica complessiva delle vicende relative alla giustizia costituzionale nell’anno trascorso può essere l’occasione per trarre indicazioni, in qualche caso, significative anche dell’andamento complessivo delle istanze variamente prospettatesi nella cosiddetta “sfera pubblica”: nella quale le contrapposte esigenze, talora intrinsecamente antagonistiche, aspirano a rendersi variamente compatibili secondo le previste procedure, sia che esse riguardino direttamente le tutele di diritti o interessi, sia anche che riguardino l’esercizio, da parte dei diversi titolari della potestà legislativa, della competenza a disciplinarli.

In fondo, le domande poste al giudice delle leggi e dei conflitti appaiono come il segnale della riemersione, nel tessuto sociale, di bisogni non compiutamente soddisfatti attraverso la legislazione: come se le ragioni politiche delle scelte risultassero, alla prova dei fatti, relativamente insufficienti nella loro occasionalità o comunque inadeguate rispetto alle ragioni giuridiche che consideriamo fondamentali e che, perciò, chiamiamo “costituzionali”, dal momento che le “fondamenta” necessariamente “costituiscono”. E come se, nello sforzo di una inesausta *emendatio legum*, si coltivasse collettivamente, anche oltre il circuito parlamentare, l’aspirazione a una sempre migliore qualità della convivenza, per come determinabile in base a paradigmi che, ragionevolmente e storicamente, si riconoscano condivisi.

In questo modo, la legislazione, in certo senso, si “giurisdizionalizza”: assoggettandosi alle forme della controversia, essa risulta, nelle singole e perfino più minute sue disposizioni, piuttosto che soltanto come l’espressione della volontà di un demiurgo onnipotente, per quanto legittimato da una maggioranza o da un’urgenza, altresì come l’oggetto di un processo e del giudizio di un giudice, compiuto, entro i previsti limiti, sulla base di principii e criteri costituzionali indisponibili; ed al quale giudizio anche i legislatori si atterrano senza apparire diminuiti nelle loro prerogative o potestà.

In questo contesto, la Corte viene, d’altra parte, sempre più intensamente coinvolta nel dialogo con le Corti sovranazionali: nel quale è naturale che ai sistemi cosiddetti “multilivello” delle fonti e alla pluralità delle tradizioni costituzionali corrispondano diversi “linguaggi” giuridici, diversi gradi di accessibilità degli atti normativi oltre che di chiarezza e di “leggibilità” della stessa giurisprudenza. Essendo improponibile qualsiasi primato ideologico di questo o quel sistema ordinamentale, occorre accettare di rimettere in discussione molte delle proprie premesse, tuttavia salvaguardando, al più possibile, le *specificità*: dal momento che i singoli giudici nazionali interagiscono autonomamente con quelli sovranazionali, anche il sindacato di legittimità costituzionale si interseca con i diversi àmbiti applicativi in cui il diritto nazionale viene ad imbattersi, aprendosi a nuove e inesplorate dimensioni.

Su basi come queste, la giurisprudenza costituzionale, in quanto documento di razionalità e moralità collettiva, potrà forse aspirare anch’essa a configurarsi come partecipe, sia pure per frammenti, della più ampia esperienza “narrativa”, vale a dire cognitiva, del tempo presente.

3.- Nell’anno 2015 la Corte ha tenuto 22 udienze pubbliche e 15 camere di consiglio e ha adottato, complessivamente, 276 provvedimenti, vale a dire 168 sentenze e

108 ordinanze. Questo numero di decisioni, sensibilmente inferiore rispetto alla media degli ultimi venti anni, va riferito a un Collegio che, nel corso dei medesimi ultimi venti anni, non ha mai avuto una composizione così ridotta (con la mancanza, tra gennaio e dicembre, prima di due e poi di tre giudici).

In linea con i dati già del 2014, ma in contro-tendenza rispetto ai due anni immediatamente precedenti, la parte preponderante delle pronunce ha riguardato la definizione di giudizi incidentali (145 provvedimenti)<sup>1</sup>. Le pronunce relative, invece, ai giudizi in via principale sono state 113<sup>2</sup>; quelle relative ai conflitti di attribuzione tra enti sono state 8<sup>3</sup> e quelle tra poteri dello Stato 7<sup>4</sup>; 2, infine, le pronunce sull'ammissibilità dei *referendum*. Si è, infine, avuto un unico provvedimento per correzione di errori materiali.

Sono risultati definiti, nel complesso, 338 giudizi, originati da 200 ordinanze di rimessione, 117 ricorsi in via d'azione (ai quali vanno, in realtà, aggiunti 12 altri ricorsi decisi solo parzialmente), 7 ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato (tra ammissibilità e merito), 10 ricorsi per conflitto tra enti, 4 ordinanze di ammissibilità di *referendum* abrogativo.

In soli cinque casi il redattore della decisione è stato diverso dal relatore.

Per una rassegna delle pronunce più significative nel merito, si potrà consultare la dettagliata e accurata Relazione preparata, come ogni anno, dal Servizio studi, al quale rivolgo un vivo quanto sincero apprezzamento.

4.- E' noto che, indipendentemente dal fatto che le questioni siano o no discusse in udienza, tutti i provvedimenti giurisdizionali vengono deliberati dalla Corte in camera di consiglio e che, per prassi, i testi delle sentenze e delle ordinanze seguono poi percorsi differenziati (semplificato e più breve le ordinanze – succintamente ma adeguatamente motivate – e più elaborato le sentenze). E' anche noto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale avviene esclusivamente con sentenza.

E' sufficiente rammentare, a margine, che, specialmente nei giudizi in via incidentale, le questioni vengono direttamente assegnate alla camera di consiglio quando – a prescindere dall'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale – non vi sia costituzione di parti o quando il presidente «ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente» (art. 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Va anche rammentato che, dopo l'udienza o la camera di consiglio, la Corte può, per ragioni di connessione, riunire i giudizi (anche relativamente a questioni trattate in parte in udienza e in parte in camera di consiglio), allo scopo di definirli con un'unica pronuncia (ciò spiega che il numero delle pronunce possa essere inferiore a quello dei giudizi definiti).

Nel 2015, le decisioni assunte a giudizi riuniti sono state, in quelli in via incidentale 35; in quelli in via principale 36; in quelli per conflitto tra enti 2; una nei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum*.

Per i giudizi in via principale, si è anche, all'opposto, proceduto (in 42 casi) alla separazione o disaggregazione dei ricorsi, nelle ipotesi di pluralità di questioni promosse con un medesimo ricorso (ciò spiega che il numero delle questioni decise possa, in generale, non corrispondere a quello delle questioni promosse).

---

<sup>1</sup> 86 sentenze e 59 ordinanze.

<sup>2</sup> 71 sentenze e 42 ordinanze.

<sup>3</sup> 7 sentenze e 1 ordinanza.

<sup>4</sup> 3 ordinanze per la fase di ammissibilità e, per la fase di merito, 2 sentenze e 2 ordinanze.

5.- 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 trattate in camera di consiglio (120 rispetto alle 80 in udienza pubblica); quelle promosse in via principale, al contrario, soprattutto in udienza (100 rispetto alle 38 in camera di consiglio) e così pure quelle di cui ai ricorsi per conflitto tra enti (9 in udienza pubblica e 1 in camera di consiglio). Quanto, invece, ai ricorsi per conflitto interorganico (fase di merito), 2 risultano trattati in udienza e 2 in camera di consiglio.

Appare significativo che, nel complesso dei giudizi, le decisioni relative a questioni discusse in udienza pubblica, vale a dire nel contraddittorio tra le parti costituite (del tutto *sui generis*, come si sa, nel giudizio in via incidentale), abbiano raggiunto un numero superiore rispetto a quello relativo alle questioni trattate solo e direttamente in camera di consiglio<sup>5</sup>.

La valorizzazione del confronto orale tra le difese in udienza ha, del resto, trovato naturale corrispondenza nell'adozione di provvedimenti più eloquentemente enunciativi delle vicende del processo e della decisione; e, viceversa, l'assenza di contraddittorio ha fisiologicamente lasciato prevalere, insieme agli atti scritti, la forma di pronunce più scarse ed essenziali.

Né, a questo riguardo, si può trascurare di evidenziare – nell'ottica del carattere singolarmente controversiale del giudizio costituzionale – il ruolo dell'Avvocatura (erariale, regionale e del libero foro), chiamata, oltre che a illustrare le ragioni tecniche relative ai dubbi di legittimità, anche ad incarnare professionalmente le ragioni, *lato sensu*, civili ed etiche della confutazione e del dissenso.

6.- A proposito di contraddittorio, si può rilevare che il Presidente del Consiglio dei ministri ha avuto una significativa presenza nei giudizi (definiti con le ricordate pronunce): risulta intervenuto in 148 dei giudizi incidentali originati dai ricordati 200 atti di promovimento, confermando una netta propensione alla “difesa” delle leggi statali denunciate; nei giudizi in via principale, risulta parte ricorrente in 44 casi e resistente in 74 (cioè in tutti); nei giudizi per conflitto tra enti (nei quali la legittimazione a intervenire per lo Stato spetta esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri) è stato parte ricorrente in un solo caso e resistente, invece, in altri nove (in un caso senza costituirsi); nei giudizi per conflitto tra poteri risulta presente una sola volta, come ricorrente; ha anche partecipato ai giudizi che hanno deciso sull'ammissibilità dei *referendum*.

Molto più modesto, invece, l'intervento dei Presidenti di Giunta regionale nei giudizi incidentali che hanno riguardato leggi regionali (con esclusione, naturalmente, dei giudizi nei quali la Regione si è costituita in quanto parte nei giudizi principali).

Cospicuo, ma non esteso, il caso della costituzione nei giudizi incidentali delle parti costituite nei giudizi *a quibus*.

Non infrequenti, invece, nei giudizi in via principale ad iniziativa dello Stato, i casi di mancata costituzione delle Regioni.

Quanto agli interventi nei giudizi incidentali e in via principale, è stato ampiamente confermato il costante indirizzo restrittivo. Significative le pronunce di ammissibilità, invece, degli interventi di un privato in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammesso a intervenire – secondo l'ordinanza letta all'udienza del 9 giugno 2015 e allegata alla sentenza n.144 – proprio nella qualità di «colui che pretende di essere stato leso dalla condotta in relazione alla quale si

---

<sup>5</sup> 153 le decisioni provenienti dall'udienza (120 sentenze e 33 ordinanze) e 123 quelle dalla camera di consiglio (48 sentenze e 75 ordinanze).

controverte nel giudizio costituzionale») e di altrettanti privati in un giudizio per conflitto tra enti (ammessi a intervenire nella qualità di Presidenti di gruppi consiliari della Regione, convenuti nei giudizi di conto originati dai provvedimenti impugnati nella sede del conflitto, considerata «suscettibile di condizionare la stessa possibilità che i detti giudizi comuni abbiano luogo»: ordinanza letta all'udienza del 28 aprile 2015 e allegata alla sentenza n. 107).

Nei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum* sono stati consentiti, sia l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori delle richieste e dal Governo, sia anche il deposito di scritti presentati da soggetti diversi da quelli formalmente legittimati e tuttavia interessati alla decisione.

7.- Nei giudizi incidentali, le autorità rimettenti sono state, in misura nettamente prevalente, i tribunali ordinari (significativa, però, un'ordinanza della Corte di cassazione, a sezione unite, in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, che ha sollevato una questione – in materia di servizio civile – poi parzialmente accolta).

Le pronunce hanno avuto per oggetto, in misura nettamente prevalente, discipline statali (126 casi); molto meno spesso (17 casi) leggi regionali e solo occasionalmente (2 casi) leggi delle Province autonome (Trento).

Osservate macroscopicamente e secondo una classificazione tradizionale, le questioni hanno riguardato, principalmente, le più diverse materie del diritto amministrativo e pubblico in generale (esemplificativamente: appalti, espropriazione per pubblica utilità, pubblico impiego, la materia elettorale, con riguardo alla sospensione *ex lege* da cariche pubbliche elettive); e, in misura quantitativamente decrescente, temi di processo e diritto penale (calcolo della durata del processo penale ai fini dell'equa riparazione, il problema dei c.d. “incapaci eternamente giudicabili” e della c.d. “confisca urbanistica”); di lavoro e previdenza (rivalutazione automatica delle pensioni, benefici agli extracomunitari privi di carta di soggiorno); di diritto o ordinamento civile (procreazione medicalmente assistita, rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso, dichiarazioni di volontà per donazione di organi e tessuti *post mortem*, locazioni abitative); di diritto tributario (produzione e cessione di energia da parte di imprese agricole, regime fiscale applicabile alla c.d. sigaretta elettronica).

Conformemente a un indirizzo consolidato, la Corte ha ribadito che nel giudizio incidentale il *thema decidendum* resta definito dall'ordinanza di rimessione, senza possibilità di estensione ad ulteriori quesiti, censure, parametri o profili prospettati dalle parti costituite o intervenute. Si è anche confermato che l'abrogazione o la modifica della disposizione censurata non toglie, di per sé, rilevanza alla questione; e si è, d'altra parte, ribadito il carattere limitato e comunque non automatico della “reviviscenza” di norme abrogate in conseguenza dell'illegittimità di disposizioni abrogatrici.

Quanto ai parametri evocati, appare rilevante la frequente denuncia di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione, per lo più, a norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma anche del sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni (specie in riferimento al secondo comma dello stesso art. 117); non infrequenti le denunce riferite anche ad altre disposizioni del Titolo V. Si segnala, poi, il caso di una questione sollevata in riferimento, tra gli altri, all'art. 136 Cost., e relativa a una norma diretta a preservare, sia pure transitoriamente, gli effetti prodotti da una normativa dichiarata costituzionalmente illegittima.

Nuovi dubbi sono stati poi proposti in materia di delega legislativa e di decretazione d'urgenza (specie a proposito di omogeneità, per materia o scopo, delle

disposizioni contenute nell'atto governativo o introdotte nella fase di conversione), nonché di leggi interpretative (e dei limiti della loro intrinseca retroattività).

A parte la costante e amplissima evocazione del parametro di cui all'art. 3 Cost. (nonché, con minore frequenza, di quello relativo all'art. 2 Cost.), le questioni risultano prospettate in riferimento, soprattutto, a tematiche concernenti la tutela dei diritti di difesa e dei diritti sociali (salute, lavoro e previdenza), nonché i principi relativi all'azione amministrativa e al lavoro pubblico, all'esercizio della giurisdizione e alla tutela di diritti e interessi nella giurisdizione. Meno quantitativamente consistente il riferimento alle libertà di iniziativa economica o ai diritti di proprietà.

8.- Quanto ai giudizi in via principale, dei 129 ricorsi decisi nell'anno, 55 sono stati proposti dallo Stato (11 dei quali, in realtà, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana), 51 dalle Regioni (e soprattutto da quelle a statuto speciale, con 31 ricorsi, prevalenti quelli della Regione siciliana)<sup>6</sup>; e 23 dalle Province autonome<sup>7</sup>.

Le pronunce hanno avuto ad oggetto, con netta prevalenza (62 decisioni), discipline dello Stato, a fronte delle 39 che hanno riguardato leggi regionali, dell'unica decisione che ha investito una legge della Provincia autonoma di Trento e delle 11 relative a delibere legislative siciliane.

Tra le materie di interesse, sono risultate decisamente prevalenti quelle relative al bilancio e alla contabilità pubblica (in relazione alle più diverse destinazioni della spesa, compresa, naturalmente, quella destinata all'organizzazione amministrativa e al personale). Consistente il contenzioso in tema di salvaguardia delle autonomie speciali.

In alcuni casi si è posto (e si è risolto, per lo più negativamente) il problema del cosiddetto "trasferimento" delle questioni dalla disciplina impugnata a quella modificativa; e si è confermato che la modifica o l'abrogazione di una disposizione, successiva all'impugnazione e satisfattiva dell'interesse del ricorrente, conduce alla dichiarazione di cessata materia del contendere solo quando la norma impugnata non abbia, *medio tempore*, avuto attuazione. Si è anche ribadito che l'impugnazione di una legge regionale da parte del Governo, colpendo il testo legislativo, può giustificarsi in ragione del suo carattere intrinsecamente lesivo della competenza statale, indipendentemente dai suoi effetti concreti.

Quanto ai parametri, si è ripetuto che, diversamente dallo Stato, le Regioni possono evocare parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative solo quando lamentino lesioni incidenti sulle loro attribuzioni costituzionali.

A parte le questioni prospettate in riferimento a disposizioni di statuti speciali o ai principi costituzionali di eguaglianza e di ragionevolezza, si segnala la preponderanza – peraltro non sorprendente – di questioni promosse con riguardo al sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative (di cui all'art. 117 Cost.), specialmente per le materie di legislazione concorrente (e, tra queste, soprattutto, del «coordinamento della finanza pubblica»; poi anche del «governo del territorio» e della «tutela della salute»). Quantitativamente significative anche le censure proposte in riferimento al primo comma dell'art. 117 (in relazione a norme o principi dell'Unione europea o della CEDU), nonché a proposito di funzioni amministrative degli enti territoriali e, soprattutto, della loro autonomia finanziaria e, ancora, del principio di leale collaborazione. Si segnala l'impugnazione, da parte di quattro Regioni ordinarie<sup>8</sup>, con altrettanti ricorsi, di numerose disposizioni (più di un terzo) dell'unico articolo della legge di riforma degli enti territoriali emanata nel 2014.

---

<sup>6</sup> E, poi, 7 dalla Campania, 7 dal Veneto, 3 dalla Puglia e 1 ciascuno per Abruzzo, Lazio e Lombardia.

<sup>7</sup> 11 Bolzano e 12 Trento.

<sup>8</sup> Campania, Lombardia, Puglia e Veneto.

9.- I 10 ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti decisi nel 2015 sono stati quasi tutti proposti da Regioni ordinarie<sup>9</sup>. Unico il ricorso dello Stato (contro la Regione Abruzzo).

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso, è stata ribadita la necessità della preventiva deliberazione dell'organo politico. Ai fini, invece, del riconoscimento del «tono costituzionale» del conflitto sono stati riaffermati principi relativi al carattere degli atti da considerare idonei a determinare invasioni o menomazioni di altrui sfere di competenza.

I parametri evocati hanno riguardato quasi esclusivamente disposizioni del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Tra le materie del conflitto, è apparsa prevalente quella del controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari regionali.

10.- Tutti i ricorsi per conflitto tra poteri hanno visto coinvolta un'autorità giudiziaria: nella fase di ammissibilità, in due casi come parte ricorrente (Corte di cassazione contro Senato della Repubblica e contro Presidenza della Repubblica) e in un caso come resistente (Presidente del Consiglio dei ministri contro Corte di cassazione); nella fase di merito tutti i giudizi hanno riguardato la questione dell'insindacabilità (*ex art. 68, primo comma, Cost.*) di opinioni espresse da parlamentari.

La logica dei conflitti, per molti anni, come si sa, estranei al panorama della giurisprudenza costituzionale, assegna alla Corte, su impulso dell'autorità che lamenti una lesione delle proprie prerogative costituzionali, il compito di ristabilire l'ordine delle competenze, sul presupposto che le istituzioni sappiano autonomamente governare le vicende dei loro reciproci rapporti e non ingaggino improbabili «prove di forza».

11.- I giudizi di ammissibilità del *referendum* hanno riguardato quesiti relativi, in un caso, alla soppressione di trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica, nonché di duecentoventi sezioni distaccate di tribunale (su richieste presentate dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e della Regione siciliana); nonché, in un secondo caso, alla riforma pensionistica del 2011 (su iniziativa promossa da quindici cittadini italiani).

12.- Considerando gli esiti delle pronunce, si può, complessivamente, osservare che le decisioni, in senso lato, di rigetto, nelle loro varie tipologie e relativamente ai diversi tipi di giudizio, hanno, ancora una volta, di gran lunga sopravanzato quelle di accoglimento.

12.1.- In particolare, quanto ai giudizi incidentali, su un totale, come rilevato, di 145 pronunce, quelle contenenti almeno una declaratoria di illegittimità costituzionale sono state 38, quelle di non fondatezza parimenti 38 e 10 quelle di manifesta infondatezza; 27, invece, le decisioni di inammissibilità e 41 di manifesta inammissibilità. Si sono poi avute 11 pronunce di restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza della questione (per sopravvenuti mutamenti delle discipline). Non risulta adottata alcuna ordinanza istruttoria.

Fra le 38 sentenze di accoglimento, la parte quantitativamente più consistente ha adottato dispositivi, piuttosto che di illegittimità di intere disposizioni (in tre casi anche in via consequenziale), di tipo additivo («nella parte in cui non prevede») o ablatorio

---

<sup>9</sup> 2 da Emilia-Romagna e Liguria, uno ciascuno da Calabria, Marche, Piemonte, Toscana. Vi è poi un ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano.



(«nella parte in cui prevede»); o, in altri due casi, di tipo sostitutivo («nella parte in cui prevede» una certa regola «anziché» quella costituzionalmente compatibile).

In due occasioni l'illegittimità costituzionale è stata espressamente dichiarata «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione» della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica: in un caso (sentenza n. 10, in materia di c.d. Robin Tax), sul presupposto che «anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale» sia «consentita», entro precisi limiti, una «regolazione», da parte della stessa Corte, degli effetti temporali delle proprie pronunce, quando, come nel caso, «la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione» della decisione risulti «costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco»; nel secondo caso (sentenza n. 178), sul presupposto che, essendosi «solo ora» «palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione» collettiva, insieme al suo carattere «ormai sistematico», e non essendo «più tollerabile» «il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost.», possa «considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale».

Oltre che confermare, dunque, la consueta moderata propensione verso l'esito caducatorio, i dati forniscono l'indicazione, quanto ai numerosi dispositivi di inammissibilità, di questioni sollevate con ordinanze affette quasi da vizi genetici (intrinsecamente influenti, cioè, sul profilo della rilevanza), considerati tali da precludere alla Corte l'esame del merito.

Emergono, in questo modo, nel “dialogo” con i giudici comuni, non già, evidentemente, dissensi in ordine ai contenuti delle questioni, ma, il più delle volte, difficoltà connesse alla stessa logica del giudizio incidentale e alle discipline che lo regolano.

Una rimeditazione dei caratteri proprii di questo tipo di giudizio – e, tra l'altro, delle stesse ragioni che indussero il legislatore ad escludere l'introduzione del ricorso diretto alla giustizia costituzionale – potrebbe scongiurare la proposizione di questioni non rilevanti nei giudizi *a quibus* o tali da coinvolgere, piuttosto che valutazioni di compatibilità costituzionale delle discipline, apprezzamenti di merito circa le scelte discrezionalmente operate dal legislatore: restando, infatti, del tutto evidente – come la Corte non ha mancato di rilevare sin dalla sentenza n. 89 del 1996 – non solo che una norma inopportuna potrebbe non essere affatto illegittima, ma che il sindacato sulla ragionevolezza non può spingersi fino a evidenziare, come motivo di censura, qualsiasi presunto inconveniente o qualsiasi apparente aporia.

Nell'ampissima gamma dei motivi di inammissibilità (soprattutto manifesta), si sono via via registrati, peraltro senza novità (e sempre che la Corte non abbia d'ufficio provveduto a colmare, in via interpretativa, eventuali imprecisioni dell'ordinanza di rimessione): la mancata, incompleta, insufficiente o inadeguata descrizione dei fatti di causa (che determina l'impossibilità di verificare o di compiere lo scrutinio sulla rilevanza) o del contesto normativo rilevante; la mancata, carente, inadeguata, implausibile o insufficiente motivazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza della questione proposta (anche in riferimento ai parametri evocati); l'adozione di una motivazione *per relationem* (vale a dire attraverso il mero rinvio alle motivazioni di parte o di altri giudici o dello stesso giudice in altri giudizi); l'inesatta, erronea o generica individuazione della norma censurata (c.d. *aberratio ictus*) o l'impugnazione di atti privi di forza di legge; l'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente o l'inapplicabilità delle norme medesime alla fattispecie sottoposta a giudizio; l'erroneità o inesattezza del presupposto interpretativo da cui trae origine la questione proposta; il carattere prematuro, astratto, apodittico, generico, ipotetico, ambiguo, ancipite, alternativo, oscuro, contraddittorio, incoerente, perplesso,

indeterminato, della questione per come prospettata o del *petitum* per come formulato (anche quando orientato verso soluzioni non costituzionalmente obbligate o comunque riservate alla discrezionalità legislativa); il difetto di pregiudizialità della questione ai fini della definizione del giudizio principale (nelle molte forme in cui si possa manifestare e nonostante – come è stato riaffermato – che le sorti del giudizio principale restino ininfluenti su quelle del giudizio incidentale); l'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle vicende del giudizio principale; la mancata o inadeguata sperimentazione di soluzioni costituzionalmente orientate (o conformi o adeguatrici); la sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

Alcune di queste ipotesi sono state alla base anche di decisioni di manifesta infondatezza, insieme ad altre quali l'inidoneità della norma impugnata a violare il parametro evocato; l'assenza di profili o argomenti nuovi rispetto a quelli scrutinati in precedenti decisioni di infondatezza; l'incomparabilità delle situazioni o fattispecie messe a confronto; e così via.

La riaffermata necessità, d'altra parte, che i giudici svolgano in modo autonomo e integrale il compito di interpretare le leggi secondo il diritto della Costituzione è tornata a far escludere che possano essere prospettati dubbi di mera interpretazione o formulate richieste di avallo di opzioni ermeneutiche alternative; a meno che il dubbio non riguardi propriamente l'interpretazione consolidatasi nella prassi applicativa (c.d. "diritto vivente") ed alla quale il rimettente non abbia reputato di restare vincolato.

12.2.- Quanto ai giudizi in via principale, su un totale, come ricordato, di 113 pronunce, le decisioni di accoglimento (con almeno un dispositivo di illegittimità) sono state 37; 35, invece, quelle di rigetto (nel senso della non fondatezza). Si sono, poi, avute 37 pronunce di estinzione del giudizio, 20 di cessazione della materia del contendere e 30 di inammissibilità della questione (di cui una manifesta). Devono aggiungersi le 11 pronunce di improcedibilità dei ricorsi contro delibere legislative siciliane proposti anteriormente alla sentenza n. 255 del 2014 (che ha uniformato il regime delle impugnazioni allo schema dell'art. 127 Cost.).

Nettamente prevalenti, dunque, le decisioni strettamente processuali; quelle di non fondatezza – derivate, nella maggior parte dei casi, dalla non riscontrata lesione del parametro – sono state, in sostanza, decisioni interpretative (questione non fondata «nei sensi di cui in motivazione»).

Tra le decisioni di accoglimento (dirette, per lo più, a colpire normative regionali), la maggior parte ha dichiarato l'illegittimità di intere disposizioni (uno o più articoli o commi, più di rado un atto legislativo nel suo insieme); meno frequenti i dispositivi di tipo additivo o ablatorio; unico il caso di un dispositivo sostitutivo. Tra i motivi di illegittimità delle non molte norme statali caducate, l'eccessivo "dettaglio" delle discipline o la mancata previsione di adeguate procedure o modalità partecipative.

Fermo restando che, nel giudizio in via principale, l'onere della precisa delimitazione del *thema decidendum* spetti al ricorrente (salvo ricavare *ex officio* i termini della questione dal complessivo tenore del ricorso, anche alla luce della previa deliberazione dell'organo politico), si sono confermati, tra i motivi di inammissibilità: l'indistinta impugnazione di disposizioni di contenuto eterogeneo; la mancata, erronea, incerta, insufficiente o generica individuazione dei parametri o del quadro normativo o la carenza nella motivazione delle censure; l'insussistenza di un concreto e attuale interesse all'impugnazione (ad esempio, per questioni relative a disposizioni prive di autonomia o effettiva lesività).

Si è avuto anche il caso, inedito per il giudizio in via principale, di un'inammissibilità per «mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione», in materia di pubblico impiego (sentenza n. 153).

Il numero così cospicuo di pronunce di estinzione del giudizio o di cessazione della materia del contendere si collega alla sopravvenienza di eventi influenti sulla persistenza dell'interesse a ricorrere: in genere, un accordo tra le parti, intervenuto nelle more del giudizio ed al quale consegue una rinuncia al ricorso, non di rado presentata anche nell'imminenza dell'udienza (per lo più con la formale accettazione della controparte); o, ancora, una significativa (e soddisfacente) modifica legislativa della norma impugnata (di cui, nel frattempo, non si sia fatta applicazione).

Nella stragrande maggioranza dei casi, queste evenienze hanno riguardato giudizi instaurati dalle autonomie speciali; meno frequenti le rinunce dello Stato.

Appare, in ogni caso, abbastanza evidente qualche disfunzione del sistema: da un lato, infatti, l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure – si è appena detto – come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; dall'altro lato, l'insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell'atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non influente, com'è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori (la Corte è, infatti, tenuta a fissare, comunque, un'udienza di discussione del ricorso).

12.3.- Le pronunce sui ricorsi per conflitti intersoggettivi (tutte adottate, tranne una, in forma di sentenza) hanno avuto, in prevalenza, esiti di inammissibilità. Quelle relative al merito sono state, per lo più, di accoglimento (parziale) dei ricorsi regionali, pur risultando accolto anche l'unico ricorso proposto dallo Stato. Il giudizio instaurato dal ricorso della Provincia autonoma di Bolzano si è estinto per rinuncia (accettata), in conseguenza di un accordo tra le parti.

12.4.- Le pronunce sui ricorsi per conflitto tra poteri esaminati nella fase di ammissibilità sono state tutte di accoglimento. Nella fase successiva, invece, solo una ha deciso nel merito (per la non spettanza al Senato del potere di affermare che le dichiarazioni rese da un senatore costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni); due hanno dichiarato i ricorsi improcedibili (per inosservanza di termini perentorii) e uno inammissibile (per lacune dell'atto di promovimento).

12.5.- Le due sentenze sui *referendum* abrogativi hanno dichiarato inammissibili le quattro richieste presentate: nella pronuncia in materia di “geografia giudiziaria”, si è, tra l'altro, riaffermata l'inidoneità dello strumento referendario a far eventualmente “rivivere” le disposizioni pre-vigenti; in quella sui trattamenti pensionistici, si è richiamata la natura tributaria della norma interessata e il suo collegamento alla manovra di finanza pubblica, oltre che la carenza di omogeneità del quesito.

13.- Quanto agli atti di promovimento depositati nell'anno, si è registrato un consistente incremento delle ordinanze di rimessione (348) rispetto ai ricorsi in via principale (104). Nel complesso degli atti pervenuti al 31 dicembre 2015 (540), più di due terzi delle ordinanze e tutti i ricorsi risultano fissati per la trattazione.

Tra le autorità rimettenti, sono prevalsi i tribunali amministrativi rispetto agli ordinari<sup>10</sup> (ferma, tuttavia, nel complesso, la decisa preponderanza degli organi della giustizia ordinaria rispetto a quella amministrativa, contabile e tributaria<sup>11</sup>). Scarse le iniziative dei giudici di pace (7 ordinanze), si sono segnalate, invece, quelle di due Collegii arbitrali nonché della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati (2).

Quanto ai ricorsi in via principale, appare degno di nota che una consistente maggioranza (70) tra quelli pervenuti risulti proposta dal Governo contro leggi regionali e che la metà dei residui ricorsi provenga, invece, solo da tre Regioni<sup>12</sup>.

Nei ricorsi per conflitto di attribuzione, appare significativa la prevalenza di quelli tra enti (11) rispetto a quelli tra poteri (4). I primi risultano proposti, per lo più, da Regioni ordinarie<sup>13</sup>; tutti, invece, i nuovi 4 conflitti tra poteri vedono ancora coinvolta un'autorità giudiziaria, in tre casi come ricorrente (i ricorsi, peraltro, in materia "di giurisdizione domestica", sono già stati esaminati nella fase di ammissibilità).

Sono anche pervenute 6 ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum relative alla richiesta congiunta di dieci Consigli regionali<sup>14</sup> per un referendum abrogativo in materia di disciplina di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi<sup>15</sup>.

14.- Quanto alla durata dei processi (tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'atto di promovimento e la trattazione della causa), si può dire che, nei diversi tipi di giudizio, essa si è attestata, in media, intorno all'anno (risultando, però, anche più che dimezzata nel caso di questioni sollevate in giudizi che coinvolgevano un detenuto).

15.- La Corte continua a svolgere, come è noto, anche un'intensa attività di relazioni culturali e istituzionali, specie con l'estero: convegni, seminari, visite, incontri bilaterali o multilaterali, programmati allo scopo di coltivare la conoscenza di culture affini o di comuni tradizioni giuridiche o di promuovere occasioni di contatto<sup>16</sup>.

Nel corso dell'anno, sono state ricevute numerose delegazioni straniere di avvocati, giudici o accademici, provenienti da Cina, Kenia, Perù, Turchia ed Egitto. Sono anche state effettuate alcune visite ufficiali: a Strasburgo (il 30 gennaio 2015), per l'udienza solenne della Corte europea dei diritti dell'uomo (con la partecipazione della Vice Presidente Cartabia); a San Pietroburgo (27-30 maggio 2015), per il V *International Legal Forum* (con la partecipazione del Presidente Criscuolo); a Lisbona (15-17 ottobre 2015), per il XVII Incontro trilaterale tra le Corti costituzionali di Italia, Spagna e Portogallo (con una delegazione composta dalla Vice Presidente Cartabia e i giudici Carosi, Coraggio, Sciarra).

Grande impulso è stato dato alle visite didattiche, per aderire alle crescenti richieste di scuole secondarie di primo e secondo grado, Istituti superiori e Università di tutta Italia o anche di singoli docenti e studiosi, interessati ad assistere all'udienza pubblica o soltanto ad effettuare visite guidate al Palazzo (spesso seguite da un incontro illustrativo delle attività della Corte con giudici costituzionali, assistenti di studio o

---

<sup>10</sup> 110 le ordinanze dei TAR rispetto alle 102 dei Tribunali ordinari.

<sup>11</sup> 191 le ordinanze dei giudici ordinari, comprese le 15 della Corte di cassazione (una a sezioni unite), 132 quelle dei giudici amministrativi, 10 dei giudici contabili e 11 dei giudici tributari.

<sup>12</sup> Veneto (8), Puglia (5) e Lombardia (4).

<sup>13</sup> E, tra queste, specialmente Puglia e Veneto, ciascuna con due ricorsi. Vi sono, però, anche un ricorso della Regione siciliana e due della Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>14</sup> Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Veneto.

<sup>15</sup> Si vedano, ora, le sentenze nn. 16 e 17 del 2016.

<sup>16</sup> Risultano, del resto, finora sottoscritti formali Accordi di collaborazione con le Corti o i Tribunali costituzionali di Spagna, Portogallo, Cile, Russia, Egitto, Albania, Messico.

funzionari). Sono stati, per questo, sistematicamente impegnati i venerdì della settimana e i martedì di udienza, con un flusso complessivo di circa 3.500 persone.

16.- Un epilogo. Nell'esperienza costituzionale che stiamo vivendo, la Corte sembra, dunque, sempre più assumere il ruolo non già di custode, quasi museale, di valori imbalsamati o immobilizzati in formule solenni, ma di garante, piuttosto, di metodi logici, intrinsecamente connotati anche sul piano etico, che consentano a quei valori, volta per volta, tra stabilità e mutamento, di essere riconosciuti nella loro attuale e concreta consistenza.

L'auspicio è che riusciamo, nello stesso tempo, ad incarnare degnamente gli ideali propugnati dai Costituenti e a leggere, con il necessario discernimento, i tanti e contrastanti segni della nostra difficile esperienza.