

La (disomogenea) prassi dei comunicati stampa relativi all'avvenuta elezione del Presidente della Corte costituzionale italiana *

SAULLE PANIZZA **

Data della pubblicazione sul sito: 3 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

S. PANIZZA, *La (disomogenea) prassi dei comunicati stampa relativi all'avvenuta elezione del Presidente della Corte costituzionale italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* "Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità", che si è tenuto il 25 novembre 2022. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/683225/corte-costituzionale-e-opinione-pubblica-genesi-forme-finalita>.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: saulle.panizza@unipi.it.

1. Nella presentazione del Seminario promosso dalla rivista *Quaderni costituzionali* è stato osservato come negli ultimi anni la Corte costituzionale italiana abbia molto investito nella costruzione di un collegamento diretto con l'opinione pubblica, perseguendo un saldo legame tra il dentro e il fuori del Palazzo della Consulta. Le forme e le modalità sono risultate diverse, talvolta introducendo strumenti nuovi, in altri casi piegando strumenti antichi a utilizzi meno consueti. Dell'armamentario classico, per così dire, fanno certamente parte i comunicati stampa, il cui uso si è allargato in una molteplicità di direzioni (sulla varietà dei loro contenuti si sofferma in particolare Romboli nella sua Relazione al Seminario, evidenziando come ciò non consenta di parlare dell'istituto in maniera unitaria). Il presente contributo intende soffermarsi su una tipologia ben precisa di comunicati stampa, quelli prodotti dalla Corte in occasione dell'avvenuta elezione del Presidente dell'organo.

Essi, infatti, hanno una caratteristica peculiare, quella di porsi a momento conclusivo, non previsto e certamente non necessitato, di una vicenda relativa all'organizzazione della Corte che (già) trova nel dato normativo una puntuale regolamentazione.

Come è noto, l'art. 6 l. n. 87/1953, sia nel testo originario sia a seguito della modifica prodotta dalla l. cost. n. 2/1967, stabilisce le modalità dell'elezione (commi 1 e 2: "La Corte elegge a maggioranza dei suoi componenti il Presidente. Nel caso che nessuno riporti la maggioranza si procede ad una nuova votazione e, dopo di questa, eventualmente, alla votazione di ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti e si proclama eletto chi abbia riportato la maggioranza. In caso di parità è proclamato eletto il più anziano di carica e, in mancanza, il più anziano di età."), i modi della sua comunicazione (comma 3: "Della nomina è data immediata comunicazione dallo stesso Presidente eletto al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.") e il primo adempimento cui è tenuto il neoeletto (ultimo comma: "Il Presidente, subito dopo l'insediamento nella carica, designa un giudice destinato a sostituirlo per il tempo necessario in caso di impedimento.").

La previsione del legislatore è stata integrata dalla stessa Corte in via di autonormazione, attraverso l'art. 7 del Regolamento generale. Nella originaria versione si stabiliva che l'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto sotto la presidenza del Presidente uscente o del giudice più anziano, che funzionano da scrutatori i due giudici meno anziani e che, avvenuta la proclamazione, gli scrutatori distruggono le schede della votazione.

La versione vigente ha subito alcune modificazioni, essenzialmente collegate alle vicende (e ad alcune in particolare) cui aveva dato vita la prassi di consentire al Presidente uscente, ancorché al termine del mandato novennale di giudice, di convocare e presiedere il collegio chiamato ad eleggere il suo successore. Come si ricorderà, la facoltà presidenziale in tal modo sviluppatasi era stata all'origine di

contrasti in seno alla Corte, il più aspro dei quali destinato a sfociare nelle dimissioni del giudice Ferrari alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Ragion per cui la Corte ha provveduto a modificare, nel 1999, la disposizione in parola.

Essa ora stabilisce che l'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto sotto la presidenza del giudice più anziano di carica e che, nel caso venga a scadenza il mandato di giudice del Presidente, la Corte deve essere convocata per una data compresa fra il giorno del giuramento del giudice che lo sostituisce e i dieci giorni successivi (qualora la sostituzione non sia ancora intervenuta, la Corte deve essere convocata per una data non anteriore alla scadenza del termine di cui all'art. 5, secondo comma, l. cost. n. 2/1967 e non successiva al decimo giorno dalla scadenza medesima). Sono rimaste immutate le rimanenti previsioni, secondo cui funzionano da scrutatori i due giudici meno anziani e, avvenuta la proclamazione, gli scrutatori distruggono le schede della votazione.

2. L'integrazione della previsione legislativa ad opera della Corte mediante il proprio regolamento appare ispirata ad una scelta che potremmo definire in qualche modo prudente e restrittiva, alla luce di tre fattori. In primo luogo, l'introduzione dello scrutinio segreto, su cui non si è mancato di avanzare, in dottrina, anche qualche dubbio di legittimità costituzionale, per violazione della riserva di legge stabilita negli artt. 135 e 137 Cost. In secondo luogo, l'opzione nel senso di una rigorosa applicazione del criterio dell'anzianità di carica tra i giudici, da un lato con la presidenza della riunione al Presidente uscente o al giudice più anziano, poi, a seguito della modifica, solo a quest'ultimo, dall'altro con l'affidamento della funzione di scrutatori ai due giudici meno anziani. Infine, la singolare previsione della distruzione delle schede della votazione una volta avvenuta la proclamazione.

Con riguardo a quest'ultima, in particolare, di cui vi sono ben poche tracce nella legislazione (alcune riferite alla distruzione di schede senza aprirle in caso di invalidità di votazioni: si veda, ad es., l'art. 2 l. n. 1147/1966, in tema di contenzioso elettorale amministrativo, e prima ancora un'analoga previsione nel d.p.r. n. 570/1960, contenente il testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali; più recentemente, un'ipotesi è, ad es., prevista nell'art. 6 d.lgs. n. 35/2008 in relazione alle elezioni del consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari, ove si stabilisce la distruzione delle schede decorso il termine per la presentazione di eventuali reclami), la dottrina ha dato in generale un'interpretazione nel senso di una accresciuta garanzia di segretezza, funzionale a preservare l'autorevolezza del ruolo del Presidente neoeletto e l'armonia di operato del collegio (di maggior garanzia parlano, ad es., Ruggeri e Spadaro nel loro manuale; di un singolare rafforzativo della segretezza del voto, da leggersi come ulteriore elemento di valorizzazione della collegialità dell'organo, Malfatti, Panizza, Romboli).

Ebbene, pur in presenza della previsione legislativa che pone a carico del Presidente neoeletto l'onere di darne immediata comunicazione alle più alte cariche dello Stato, nonché della previsione regolamentare che impone la distruzione delle schede della votazione, la prassi, in particolare quella più recente, evidenzia una netta propensione della Corte ad accompagnare l'avvenuta elezione con un comunicato stampa.

Il sito dell'organo consente la ricerca sui comunicati stampa rilasciati dal 2003 ad oggi, coprendo dunque un periodo di venti anni. In essi si rinvengono notizie relativamente all'elezione degli ultimi sedici Presidenti in ordine di tempo, dal numero 31 della serie (Franco Bile), al numero 46 (l'attuale Presidente Silvana Sciarra). Quella che segue è la sintesi del contenuto dei comunicati al riguardo (non vengono riportati elementi che qui non rilevano, spesso presenti in questi comunicati, come ad es. notizie biografiche riguardanti il neoeletto).

Elezione del Presidente Franco Bile (n. 31), nel 2006. Nessun comunicato sull'avvenuta elezione, ma solo un comunicato di qualche giorno precedente che dà conto della convocazione della Corte in camera di consiglio per l'11 luglio con all'ordine del giorno "Elezione del Presidente".

Elezione del Presidente Giovanni Maria Flick (n. 32), nel 2008. Vi è un comunicato del 14 novembre in cui si dice che "la Corte costituzionale ha proceduto all'elezione del suo Presidente nella persona del giudice costituzionale Giovanni Maria Flick".

Elezione del Presidente Francesco Amirante (n. 33), nel 2009. Il comunicato del 25 febbraio precisa che "la Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all'elezione del suo Presidente nella persona del giudice costituzionale Francesco Amirante con 13 voti e 2 schede bianche".

Elezione del Presidente Ugo De Siervo (n. 34), nel 2010. Il comunicato del 10 dicembre riporta che "La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all'elezione del suo Presidente. E' risultato eletto il Giudice Ugo De Siervo".

Elezione del Presidente Alfonso Quaranta (n. 35), nel 2011. Il comunicato del 6 giugno, in maniera del tutto analoga all'ultimo richiamato, riporta che "La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all'elezione del suo Presidente. E' risultato eletto il Giudice Alfonso Quaranta".

Elezione del Presidente Franco Gallo (n. 36), nel 2013. Nessun comunicato sull'avvenuta elezione. Si può però osservare che al comunicato del 22 gennaio, il quale preannunciava la riunione della Corte per il giorno 29 per l'elezione del Presidente, segue, a distanza di alcuni giorni (5 febbraio), un comunicato stampa piuttosto risentito da parte della Corte sulle c.d. "presidenze brevi", contenente una lunga serie di precisazioni che si concludono con la seguente frase: "tali informazioni sono state del resto già fornite dal Presidente della Corte Franco

Gallo e dai Vicepresidenti Luigi Mazzella e Gaetano Silvestri in occasione del loro incontro con la stampa dello scorso 29 gennaio”.

Elezione del Presidente Gaetano Silvestri (n. 37), nel 2013. Il comunicato del 19 settembre torna alla formula già utilizzata in alcune occasioni in passato per cui “La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all’elezione del suo Presidente. E’ risultato eletto il Giudice Gaetano Silvestri”. Formula replicata (30 luglio 2014) anche per l’elezione del Presidente Giuseppe Tesaro (n. 38): “La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all’elezione del suo Presidente. E’ risultato eletto il giudice Giuseppe Tesaro”. Nonché per quella (12 novembre 2014) del Presidente Alessandro Criscuolo (n. 39): “La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha proceduto oggi all’elezione del suo Presidente. E’ risultato eletto il giudice costituzionale Alessandro Criscuolo”.

Elezione del Presidente Paolo Grossi (n. 40), nel 2016. Il comunicato del 24 febbraio dà conto che “Il Collegio dei Giudici della Corte Costituzionale ha oggi eletto all’unanimità come proprio Presidente il professor Paolo Grossi, giudice della Corte dal 23 febbraio 2009”.

Elezione del Presidente Giorgio Lattanzi (n. 41), nel 2018. Si legge nel comunicato dell’8 marzo che “La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha eletto come suo presidente il giudice Giorgio Lattanzi. Hanno preso parte alla votazione 13 giudici, assente il giudice Amato, all’estero. I voti a favore sono stati 12; una scheda bianca”.

Elezione del Presidente Marta Cartabia (n. 42), nel 2019. Il comunicato dell’11 dicembre precisa che “La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio ha eletto come sua Presidente la giudice Marta Cartabia. Hanno preso parte alla votazione 15 giudici. I voti a favore sono stati 14 (con l’astensione di Cartabia). Marta Cartabia è la prima donna ad essere stata eletta presidente della Corte”.

Elezione del Presidente Mario Rosario Morelli (n. 43), nel 2020. Il comunicato del 16 settembre riporta che “La Corte costituzionale riunita oggi in camera di consiglio ha eletto presidente, a maggioranza (9 voti Mario Morelli, 5 Giancarlo Coraggio, 1 voto Giuliano Amato), il giudice Mario Morelli”.

Elezione del Presidente Giancarlo Coraggio (n. 44), a fine 2020. Il comunicato del 18 dicembre sottolinea che “La Corte costituzionale riunita oggi in camera di consiglio ha eletto Presidente, all’unanimità, il giudice Giancarlo Coraggio”.

Nel caso dell’elezione del Presidente Giuliano Amato (n. 45), il comunicato del 29 gennaio 2022 riporta che “La Corte costituzionale riunita oggi in camera di consiglio ha eletto presidente, all’unanimità, il professor Giuliano Amato”. Pochi giorni prima (26 gennaio), un comunicato aveva bollato come “false e fuorvianti le ricostruzioni giornalistiche pubblicate su alcuni quotidiani di ieri e di oggi di un presunto slittamento o tentativo di slittamento della data di elezione del nuovo presidente della Corte costituzionale ad opera del vicepresidente Giuliano

Amato”, precisando che “poiché il mandato del presidente della Corte Giancarlo Coraggio scade il 28 gennaio, l'elezione del nuovo presidente è stata fissata il giorno successivo, sabato 29 gennaio, alle ore 12.00, dopo che la Corte stessa avrà convalidato, alle 9,30, i titoli del nuovo giudice eletto dal Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, e quest'ultimo avrà giurato, alle 10,30, al Quirinale”.

Infine, nel caso dell'elezione dell'attuale Presidente Silvana Sciarra (n. 46), il comunicato del 20 settembre 2022 ha dato conto che “La Corte costituzionale riunita oggi in camera di consiglio ha eletto presidente la professoressa Silvana Sciarra. I voti favorevoli sono stati 8 su 15”.

Volendo provare a sintetizzare, in due casi su sedici esaminati non viene riportato alcun comunicato sul sito circa l'avvenuta elezione del nuovo Presidente.

In sei casi il comunicato, presente, non riporta l'esito del voto ma si limita a indicare il giudice eletto.

In otto casi – e sempre nelle ultime sette occasioni, a partire dal 2016 – si registra un comunicato che riporta l'esito del voto. Anche in questi casi, peraltro, con significative differenze, solo in parte riconducibili alla circostanza dell'avvenuta elezione all'unanimità o a maggioranza. In tre ipotesi (40, 44, 45) si dà conto dell'avvenuta elezione all'unanimità; in un caso (42) si dice che hanno preso parte all'elezione quindici giudici e che quattordici hanno votato a favore di chi è risultato eletto (il quale si è astenuto); in un caso (41) che hanno partecipato alla votazione di tredici giudici, uno risultando all'estero, con dodici voti a favore e una scheda bianca; in un caso (33) che l'eletto ha conseguito 13 voti e vi sono state due schede bianche; in un caso (43) che l'eletto ha conseguito nove voti (mentre cinque voti sono andati a un altro giudice e un voto a un terzo giudice, espressamente indicati); in un caso, infine, quello più recente, che i voti favorevoli sono stati otto su quindici.

3. La prassi così descritta si presta ad alcune osservazioni e pone qualche interrogativo.

Ci si può in primo luogo domandare se sia aderente al dato legislativo, il quale, come ricordato, già prevede (fin dal 1953) quale sia la modalità di comunicazione dell'avvenuta elezione del Presidente. Si può, però, forse sostenere che la comunicazione alle alte cariche dello Stato non debba necessariamente essere l'unica modalità, che essa corrisponda a un'esigenza specifica di contatto istituzionale da parte del neoeletto e che ciò non escluda il ricorso a un comunicato stampa per sua natura rivolto a una pluralità indeterminata di destinatari, in fondo all'insieme dei consociati.

Ci si può ulteriormente domandare se la prassi sia coerente con la previsione regolamentare dello scrutinio segreto e, soprattutto, di distruzione delle schede della votazione. La pubblicazione prodotta dal nostro organo di giustizia costituzionale dal titolo “Cos'è la Corte”, scaricabile dal sito, osserva al riguardo

quanto segue: “Per evitare che si conosca all’esterno il voto espresso da ogni giudice nelle schede con cui si provvede all’elezione, queste vengono immediatamente distrutte dopo il voto dagli scrutatori. È d’uso tuttavia, da qualche tempo, la diffusione di un comunicato alla stampa, che informa del nominativo del Presidente eletto e del numero di voti da questi conseguito”. Il termine “tuttavia” sembra evocare una qualche frizione tra la norma e la prassi, ciò che porta allora a interrogarsi sul mantenimento della norma stessa, dal momento che essa è frutto dell’autoregolamentazione della Corte.

Ma anche prescindendo da eventuali cambiamenti normativi, rimangono una serie di interrogativi sopra una prassi che, come osservato, si presenta in maniera profondamente incoerente. La circostanza che si registrino schede bianche o di astensione viene talora espressamente attribuita al neoletto, mentre in altri casi nulla viene detto, senza che ciò possa escludere (anche per il carattere dell’elezione, per i numeri del collegio e per la stessa prassi che tende sovente a fare applicazione, come noto, del criterio di anzianità di carica) di essere magari di fronte a un’ipotesi perfettamente sovrapponibile. La presenza di voti a favore di altri candidati viene talora puntualizzata con i relativi nominativi, mentre in altri casi ci si limita a indicare la maggioranza conseguita dal neoletto, con un impatto ben diverso, in particolare sull’opinione pubblica.

Se rimane valida la lettura che tradizionalmente è stata proposta per l’assetto normativo riguardante l’elezione del Presidente della Corte, quale definita dalla legge istitutiva e dall’integrazione ad opera dello stesso Giudice costituzionale mediante il proprio regolamento, vale a dire l’esigenza di garantire un passaggio non traumatico e quanto più possibile armonico alla guida dell’organo della giustizia costituzionale, e che tale possa presentarsi soprattutto all’esterno, onde favorire la massima coesione tra i membri del collegio e la percezione di essa nell’opinione pubblica, allora la prassi qui ricostruita pare registrare elementi non del tutto opportuni, a partire dalla mancanza di uniformità e coerenza.

Certo, non è chiaro quanto essa sia voluta o non sia piuttosto il frutto di circostanze anche casuali. Se fosse espressione di un cambiamento dei tempi, nel segno di una maggior trasparenza (“... è d’uso tuttavia, da qualche tempo, la diffusione di un comunicato alla stampa, che informa ...”), magari in vista di un futuro allentamento di quelle esigenze che furono alla base della prima scelta regolamentare della Corte, a tutt’oggi mantenuta, sarebbe in ogni caso auspicabile una sua traduzione in modalità uniformi.