

Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*

NICOLA LUPO**

Data della pubblicazione sul sito: 3 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, 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 Istituzioni di diritto pubblico nella Libera Università internazionale degli studi sociali (LUISS) “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Nel mio breve intervento intendo concentrarmi unicamente sul punto di attacco della splendida relazione introduttiva di Francesco Viganò, il quale ricostruisce accuratamente la successione dei passaggi, tratti dalle conferenze stampa dei Presidenti della Corte costituzionale, nei quali si sottolinea la volontà della Corte di arricchire “gli strumenti con cui la Corte parla e, ancor prima, ascolta”. Ebbene, all’interno di tale ricostruzione, il punto di attacco è identificato in “scelte assunte dal collegio a partire dalla presidenza di Paolo Grossi” (durata da febbraio 2016 a marzo 2018). Scelte comunicative che sono state poi confermate e ulteriormente sviluppate durante le presidenze successive.

La mia domanda è se vi sia una giustificazione a cui possa ricondursi la discontinuità che si è realizzata, appunto negli ultimi sei-sette anni, quanto al rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica. In altri termini, da quel che osserva Viganò mi pare chiaro che ci sia stato un intento da parte della stessa Corte costituzionale di prestare maggiore attenzione al rapporto con l’opinione pubblica e di adottare, a tal fine, una serie di strumenti nuovi rispetto al passato; o, in altri casi, di usare in modo innovativo gli strumenti già esistenti. Ebbene, è la giustificazione che muove questo “cambio di passo” che mi pare meriti di essere indagata, in questa sede.

La risposta che tenderei a dare, e che qui posso ovviamente soltanto accennare, si muove su un duplice piano. A mio avviso, vi è da un lato una giustificazione di carattere tecnologico, che si fonda su elementi strutturali in larga misura comuni a tutti gli organi costituzionali, e presenti nelle democrazie contemporanee; dall’altro, una giustificazione di carattere contingente, legata alle caratteristiche che la Corte costituzionale italiana aveva assunto intorno alla metà dello scorso decennio, che avevano evidenziato alcuni elementi critici nel rapporto con l’opinione pubblica.

2. Sul piano tecnologico e strutturale, la giustificazione del rilevato “cambio di passo” mi pare possa trovarsi nell’impatto che la rivoluzione digitale sta originando sugli organi costituzionali e sulle istituzioni in genere, nel senso di mutare piuttosto profondamente la loro percezione nell’opinione pubblica.

È tema difficile, ma ineludibile, che tende ad essere sviluppato, nelle riflessioni costituzionalistiche ma non solo, soprattutto con riguardo al Parlamento e al Governo (a titolo esemplificativo, cfr. G.L. CONTI, P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione. Studi pisani sul Parlamento*, vol. VII, Pisa University Press, Pisa, 2017, M. DE BENEDETTO, N. LUPO, N. RANGONE (eds.), *The Crisis of Confidence in Legislation*, Hart-Nomos, Oxford-Berlin, 2020, nonché, con approccio più comprensivo, D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019. Tuttavia, tale tema inevitabilmente interessa, pur con i dovuti adattamenti, anche le Corti costituzionali e il potere giudiziario,

in tutte le sue articolazioni, a maggior ragione visto il rilievo delle opzioni che a tali istituzioni tendono a essere affidate nelle democrazie contemporanee.

Quello che mi pare non si possa negare è che il livello di fiducia nelle istituzioni sia uno nodo necessario della riflessione costituzionalistica, su cui si reggono la Costituzione e i suoi protagonisti. Basti pensare che è proprio il venir meno di un livello adeguato di fiducia nelle istituzioni democratiche, e nelle *élites* che le popolano, ad essere spesso correttamente considerato come una delle radici che alimentano il populismo e che lo pongono in tendenziale contrapposizione con il costituzionalismo e i suoi principi (cfr., per tutti, G. MARTINICO, *Populismo: dalla protesta al consolidamento giuridico*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori, Milano, 2022, spec. p. 16 s.); o almeno con la sua versione “legal”, anche detta “liberale” o “giuridica”, rispetto a quella “politica” o, appunto, “populista” (così P. BLOKKER, *Il costituzionalismo populista*, in M. ANSELMINI, P. BLOKKER, N. URBINATI (a cura di), *Populismo di lotta e di governo*, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 46 s., spec. 55 s.).

Per richiamare un solo esempio, tra i tanti, si può osservare come la rivoluzione digitale origini, per i Parlamenti, una sorta di “trappola della trasparenza”, che finisce per alterarne molti meccanismi che tradizionalmente la caratterizzano, come ad esempio le commissioni in sede legislativa (sia consentito richiamare C. FASONE, N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3, 2015, pp. 342-359). Oggi, infatti, chiunque può avere accesso ai lavori parlamentari, senza praticamente alcun filtro, mentre in un lontano passato ve ne erano molteplici, legati evidentemente a fattori di tipo tecnologico (come la stampa dei resoconti). Ciò fa sì che i singoli parlamentari si comportino in modo diverso e che le supreme istituzioni appaiano, per così dire, “nude” e risultino spesso incomprensibili; o, ancora peggio, mostrino soltanto il loro volto peggiore ai cittadini che vi si dovrebbero rispecchiare.

La conseguenza, in termini operativi, è che le istituzioni pubbliche sono ora chiamate, proprio in questi anni, a “governare” l’accreciuta trasparenza che deriva da internet. E lo devono fare, anzitutto, regolamentandola e procedimentalizzandola, evidentemente seguendo forme e modi coerenti con l’assetto proprio di ciascun organo costituzionale. Al tempo stesso, non possono lasciare integralmente ai giornalisti l’intermediazione tra le loro azioni e il grande pubblico, ma devono porsi loro il problema di fornire prodotti e informazioni comprensibili per i giornalisti e per l’opinione pubblica *at large*, in modo da riuscire a offrire una percezione il più possibile corretta di sé stesse e delle loro attività.

Sono evidentemente problemi che si pongono anzitutto per le istituzioni democratico-rappresentative, ma non solo per esse. Non può essere un caso che la Corte costituzionale abbia sin dall'origine fissato incontri periodici con la stampa e abbia sempre avuto un suo ufficio stampa (diretto da un giornalista professionista, per decenni nella figura di Mario Bimonte: cfr. D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, in *Questione giustizia*, n. 4, 2020, pp. 156-166, spec. 158): anticipando così una tendenza che si è poi diffusa, negli ultimi anni, anche presso la giustizia amministrativa e quella ordinaria. Così come non è un caso che – come ha dimostrato la ricca relazione di Tania Groppi – siano molte le Corti costituzionali che, nell'ultimo decennio, in coincidenza appunto con gli effetti più rilevanti della rivoluzione digitale, hanno variamente e decisamente arricchito il proprio armamentario comunicativo.

La tradizionale idea per cui “il giudice parla solo attraverso le sentenze” non regge più, in Italia, come altrove. Perlomeno, resta assolutamente valida laddove invita i giudici al necessario riserbo e, comunque, alla massima cautela, nei rapporti con la stampa e con i *media*, ma appare ormai insostenibile nel momento in cui è interpretata come di ostacolo a ulteriori apposite iniziative, assunte dalle giurisdizioni costituzionali o da quelle supreme, volte a rendere comprensibile ai più il contenuto delle sentenze. Evitando così equivoci e letture palesemente errate di ciò che la Corte ha scritto nella loro motivazione, in un linguaggio che, nonostante ogni possibile miglioramento e semplificazione, risulta necessariamente tecnico e inidoneo ad essere letto diffusamente.

3. Venendo ora alla giustificazione che fa leva sul piano contingente, mi limito qui a richiamare due vicende – di natura diversa, ma entrambe non certo ignote alla casa editrice che ci ospita – che risalgono alla metà dello scorso decennio, all'immediata vigilia di quel “cambio di passo” comunicativo da cui si sono prese le mosse. L'ipotesi è che esse, possano aver concorso, assieme ai fattori strutturali appena accennati, a giustificare tale mutamento.

La prima vicenda è rappresentata dall'uscita, nel 2015, e dal successo editoriale, di un libro di Sabino Cassese: *Dentro la Corte: Diario di un giudice costituzionale* (Il mulino, Bologna, 2015). Si tratta, come ben sa chi ha avuto occasione di leggerlo, di un dettagliato diario, pubblicato dall'illustre studioso pochi mesi dopo la conclusione del suo mandato alla Corte costituzionale, nel quale – come ebbi occasione di dire direttamente anche all'autore – vengono esposte al pubblico quelle che non esiterei a definire come le rughe e le piaghe della Corte costituzionale di allora. Rughe e piaghe che sono presenti, in varia misura, nell'operato di ogni organo costituzionale, ma che in quel caso sono state esplicitate e rese pubbliche in modo piuttosto crudo (solo parzialmente attenuato dalla mancata menzione dei nomi dei giudici di volta in volta citati).

La seconda vicenda, che vale a confermare come in quella fase la Corte costituzionale risultasse essere poco visibile e, soprattutto, poco comprensibile agli occhi dell'opinione pubblica, può essere identificata nel dibattito e nelle polemiche che furono suscitate dalla sentenza n. 70 del 2015 (sulle c.d. pensioni al minimo), e dai suoi assai rilevanti effetti sulla finanza pubblica. L'eco di quella pronuncia fu notevole sia nella comunità scientifica, sia presso le altre istituzioni e nell'opinione pubblica.

In ambito specialistico, basti qui ricordare, oltre alle tante note a sentenza (critiche o adesive), che *Quaderni costituzionali* dedicò uno dei suoi seminari annuali, svoltisi sempre a Bologna, all'analisi congiunta dalle sentenze n. 10 del 2015 (sulla c.d. "Robin tax") e, appunto, n. 70 del 2015: due pronunce ispirate a letture non perfettamente coordinate dei principi del pareggio di bilancio e della copertura finanziaria contenuti nel nuovo art. 81 Cost., le quali suscitarono reazioni variegata, come emerge dalle relazioni (di Andrea Morrone e Roberto Romboli) e dagli altri contributi a quel seminario, pubblicati sul n. 3/2015 della Rivista.

Quanto al dibattito più generale, si possono ricordare la dura reazione dell'allora ministro dell'economia, Pier Carlo Padoan, e le conseguenti interviste sui grandi quotidiani rilasciate dall'allora Presidente della Corte, Alessandro Criscuolo. In particolare, per cogliere meglio i toni e i termini di quel dibattito, riporto qui qualche passaggio delle interviste, apparse rispettivamente su *Il Corriere della Sera* e su *La Repubblica*, a firma di Aldo Cazzullo e Liana Milella, il 15 maggio e il 23 maggio.

Nella prima, il Presidente della Corte costituzionale è introdotto come uno "tra i più potenti d'Italia, ma non lo conosce nessuno". La Corte viene paragonata a una casa di riposo ("Villa Arzilla"), nella quale, in contrasto con le dichiarazioni del Presidente ("le assicuro che noi qui si lavora moltissimo"), si constata come "in giro non si vede un giudice", riportandosi la prassi secondo cui "ci si riunisce una settimana sì, una settimana no. Questa è la settimana no". Nel merito della pronuncia n. 70 del 2015, i contro-argomenti evocati dal Presidente della Corte appaiono piuttosto deboli, e comunque sagomati su una giustizia *old style*, che ostentatamente si disinteressa delle conseguenze (in particolare finanziarie) della decisione assunta: "Siamo chiamati a verificare la costituzionalità delle leggi. Se una legge è incostituzionale, non possiamo fermarci se la nostra decisione provoca delle spese". E ancora: "Non erano dati di cui noi disponevamo. E poi noi non facciamo valutazioni di carattere economico".

Su queste tematiche il Presidente della Corte torna più estesamente, una settimana dopo, su *La Repubblica*, ma l'argomento resta sostanzialmente il medesimo: "D'altra parte, acquisire questi dati a cosa doveva condurre? Forse all'accertamento del numero delle pensioni coinvolte? O sarebbero dovuti servire per formare il nostro convincimento? Ma tutto questo non corrisponde alla natura

della Corte costituzionale, che opera come un giudice, e quindi non ha la possibilità di aspettare dati che, a tuttora, mi sembrano incerti, perché non si sa qualche sia l'entità del cosiddetto buco determinato dalla sentenza”.

Si noti inoltre che dalla stessa intervista sembrano derivare interessanti spunti sulla natura dell'attività della Corte – più politica o, come argomenta il Presidente Criscuolo, più giurisdizionale – secondo la medesima chiave di lettura contenuta nell'appassionata relazione di Roberto Romboli; e altresì utili sollecitazioni a potenziare e ad aprire la fase istruttoria del processo costituzionale, quasi a prefigurare quel che, come sappiamo, è accaduto negli anni successivi. Infatti, alla domanda della giornalista che riporta la valutazione del Ministro Padoan secondo cui “la Corte avrebbe dovuto chiedere i dati relativi all'impatto della decisione sulle pensioni”, il Presidente Criscuolo risponde ribadendo che l'attività della Corte è “di carattere giurisdizionale, sia pure con profili specifici”. Per cui “la Corte non può aspettare di decidere necessariamente solo quando pervengano determinate informazioni”; e “se si trattava di dati in possesso dell'autorità amministrativa sarebbe stato opportuno che fossero comunicati alla Corte prima del giudizio”.

4. Al di là di ogni valutazione sul merito della sentenza n. 70 del 2015, sull'istruttoria che l'ha preceduta, e sulle opinioni espresse allora dal Presidente della Corte costituzionale, è evidente che l'immagine che ne usciva non era certo delle migliori.

Quella era, del resto, una Corte molto meno facile da presentare al (grande) pubblico. Credo che nessuno si spinga a sostenere che la Corte costituzionale, al pari delle istituzioni rappresentative, debba andare alla ricerca del consenso e fondarsi sulla legittimazione democratica (cfr., seppure in chiave polemica, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 251-290). Tuttavia, la Corte ha bisogno anch'essa, come tutti gli organi costituzionali, di essere almeno “presentabile” e “comprensibile” all'opinione pubblica, onde mantenere un tasso adeguato di fiducia presso i cittadini, affinché le sue decisioni siano accettate di buon grado e rispettate; anche, e anzi a maggior ragione, quando sgradite o ritenute non condivisibili.