

Corte costituzionale e sfera pubblica: brevissime notazioni per uno studio delle *esternazioni* della Corte costituzionale e dei suoi componenti*

ANTONIO IGNAZIO ARENA**

Data della pubblicazione sul sito: 10 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

A.I. ARENA, *Corte costituzionale e sfera pubblica: brevissime notazioni per uno studio delle esternazioni della Corte costituzionale e dei suoi componenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo approfondisce temi svolti 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>.

** Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Messina. Indirizzo mail: antonioignazio.arena@unime.it.

1. Il Seminario di *Quaderni costituzionali* “Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità” è stata una preziosa occasione di riflessione. Ha offerto spunti molteplici, sui quali sarebbe impossibile intrattenersi in questo breve intervento. Non si discuterà, di seguito, delle novità in tema di processo costituzionale, ma ci si concentrerà – solo per ragioni di sintesi, talora, forse in modo un po’ assertivo – sull’operato della Corte nella sfera pubblica, sulla sua attività comunicativa. Pare che in proposito rimangano alcuni nodi irrisolti.

2. Il primo. Vien da chiedere: quando si esamina il rapporto tra un organo pubblico e la sfera pubblica, occorre preliminarmente chiarire i termini impiegati e dopodiché distinguere quelle problematiche che afferiscono, in generale, al rapporto tra le istituzioni pubbliche e la sfera pubblica e quelle che, invece, sono peculiarmente riconducibili al singolo organo considerato? Ciò sembrerebbe necessario, onde evitare di pervenire a esiti inappropriati in ordine alla soluzione delle prime e di “perdere di vista” le seconde.

Si può iniziare, dunque, dalle definizioni. Il concetto di sfera pubblica è – non può non essere – ricavato con una metodologia non strettamente giuridica. Potrebbe intendersi, con questa espressione, la società che discute e argomenta criticamente sulle questioni di interesse collettivo. Anche coloro che ricoprono cariche pubbliche prendono parte a questa discussione per il tramite delle loro esternazioni. Esternazione potrebbe definirsi qualsiasi manifestazione di pensiero imputabile a organo pubblico, pubblica e atipica (nel senso di non compiutamente disciplinata dal diritto scritto), indirizzata (direttamente o indirettamente) alla dimensione sociale; e, in contesto democratico, per l’appunto, alla sfera pubblica, come poc’anzi definita.

L’impiego della parola “esternazione” pare opportuno. Come noto, proprio questa parola venne impiegata nella dottrina costituzionalistica da quanti per primi affrontarono il problema delle attività comunicative degli organi pubblici dal punto di vista del diritto costituzionale. Venne utilizzata (e lo è tutt’oggi) con riguardo al Capo dello Stato, ma senza che si potesse presumere che al solo studio di quest’organo dovesse rimanere confinata. Ed infatti tale “brutta espressione” – come Dogliani anni addietro ha scritto (anche se forse non è più “brutta” di altre usuali nel lessico giuridico) – può essere impiegata anche in relazione ad altri organi. In effetti, almeno in alcuni casi, è stato così, ma ancora oggi – e il Seminario ne ha forse offerto riprova – talvolta la si adopera con fatica.

Ma perché impiegare la parola “esternazione” sarebbe importante? Non è, naturalmente, per il vocabolo in sé. Ciò che conta è quanto il vocabolo sembrerebbe veicolare: 1) l’idea dell’esistenza di un’attività – l’esternazione – posta in essere non solo da questo o quell’organo, ma da tutti. E, conseguentemente, 2) la convinzione della necessità di considerazioni di ordine generale e sistematico sull’esternazione del pubblico potere; in altre parole, di una teoria generale e

sistematica dell'esternazione o comunque in relazione all'attività considerata, come che poi la si voglia denominare.

Le considerazioni di ordine generale e sistematico sembrano richiedere di essere svolte separatamente rispetto a quelle relative ai singoli organi. Ciò serve ad evitare, ogni volta che si esaminano le esternazioni di questo o quell'organo, se così si può dire, di "ricominciare da capo", di "riscoprire" e ridiscutere questioni che possono essere meglio studiate e comprese a un livello più alto di astrazione. Una teoria sistematica dell'esternazione dovrebbe appunto essere volta a offrire una definizione del concetto, in armonia con il sistema giuridico e costituzionale complessivamente inteso, e in quanto teoria generale a mettere in luce gli aspetti che concernono non le esternazioni di questo o quell'organo, ma di tutti.

Se si vuol discutere di quegli aspetti che non andrebbero discussi con specifico riferimento alla Corte o a questo o quell'organo, ma in termini generali e sistematici, può osservarsi che essi sembrano ricadere in due macro-insiemi. Alcuni hanno a che vedere, infatti, con il modo in cui è cambiata la società, con l'impatto dei nuovi mezzi di comunicazione anche sulle forme, sull'incisività e sulla frequenza del ricorso all'esternazione (incisività che tuttavia v'è sempre stata). Altri hanno a che vedere con il rilievo dell'esternazione per le dinamiche proprie della forma di Stato e di governo, con l'effetto prodotto dall'esternazione del potere pubblico e con la natura duplice che la caratterizza: per un verso, ciascuna esternazione è parte dell'opinione pubblica, per altro verso, è espressione e manifestazione (in senso oggettivo) di potere pubblico e come tale distinta dalla semplice, libera, manifestazione di pensiero del privato cittadino. Da quest'ultima distinzione discendono conseguenze in ordine ai limiti che possono invocarsi unicamente per le esternazioni e non anche per le manifestazioni di pensiero del privato cittadino: 1) l'esigenza che le esternazioni siano in linea con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, 2) che non contengano falsità e 3) che siano congrue rispetto al ruolo ricoperto dall'organo esternante. Limiti, questi, che se oltrepassati, in casi estremi, possono determinare l'insorgere di responsabilità giuridiche, ma che, in un maggior numero di casi, possono condurre a forme *lato sensu* sanzionatorie, nelle forme della responsabilità politica istituzionalizzata, e in ogni caso possono determinare una reazione da parte della pubblica opinione, nei termini della responsabilità politica diffusa.

Sempre su un piano generale, e non relativo a un singolo organo, si colloca l'osservazione – tuttavia non molto ricorrente – del rilievo posseduto da talune esternazioni, rese in funzione di autocomprensione del ruolo, per l'interprete che delle stesse può proficuamente servirsi. Il modo in cui si configura il ruolo di un organo pubblico può essere meglio inteso anche a partire dalle dichiarazioni rese in proposito da quanti hanno ricoperto o ricoprono la carica.

3. Alla luce di tutto ciò, dunque, pare che sia maggiormente significativo concentrarsi in questa sede sui problemi che riguardano, in modo specifico, la Corte costituzionale, le sue esternazioni e le esternazioni dei suoi componenti. Quali sono questi problemi? Essi sono legati a specifiche previsioni giuridiche e costituzionali che, nella misura in cui ne contrassegnano l'organizzazione e il funzionamento, inevitabilmente incidono sul modo più appropriato (per la Corte e per i suoi componenti) di esternare. A questo proposito, per brevità, è possibile qui richiamare due soli aspetti della disciplina relativa alla Corte: 1) il rilievo, per la comprensione del suo operato, del principio di collegialità e 2) la fisionomia (non solo formalmente) giurisdizionale dell'organo di giustizia costituzionale.

Per via del principio di collegialità, come del resto chiarito nelle "precisazioni" del Presidente Silvestri (il 6 dicembre 2013), la Corte costituzionale, in quanto tale, esterna unicamente attraverso i suoi comunicati (note, sinossi, e come altro li si voglia denominare) e attraverso le dichiarazioni rese dal Presidente per la Corte: «Il Presidente della Corte, prof. Gaetano Silvestri, ricorda che l'Organo di Giustizia costituzionale si esprime unicamente attraverso i propri atti collegiali e le dichiarazioni ufficiali del suo Presidente. Ogni altra dichiarazione ed opinione, manifestata in qualunque diversa forma, non è in alcun modo riferibile alla Corte e non ne riflette il pensiero». Ciò non toglie che il Presidente o i singoli componenti possano esternare, individualmente. Tuttavia, essi – contrariamente a quanto si è pure sostenuto – non pare possano rappresentare pubblicamente la posizione della Corte nel suo complesso. Il limite che il Presidente (e i comunicati) incontrano è legato anzitutto al principio di collegialità e all'esigenza che l'esternazione non finisca per creare spaccature e contrapposizioni all'interno della Corte. L'esternazione imputabile alla Corte deve essere in linea con le posizioni e opinioni non di questo o quel giudice, ma con quelle del collegio, quali risultano anzitutto dagli atti tipici, dalla giurisprudenza costituzionale; o, ancora, riflettere l'esigenza di preservare l'autonomia dell'organo costituzionale, la sfera delle sue attribuzioni, e perciò insistere su temi sui quali è dato presumere vi sia convergenza da parte di tutto il collegio; o, per fare un altro esempio, essere legata a circostanze di cerimoniale, a commemorazioni, ecc.

Il limite che incontrano i singoli giudici – che non possono in quanto tali esternare per la Corte – sono legati, invece, in modo speciale alla natura giurisdizionale dell'organo. Pertanto, i singoli giudici non possono rendere dichiarazioni partigiane (di parte, in senso politico). Ciò si ricollega anzitutto a un'osservazione che si può definire di livello "intermedio" tra quelle di carattere generale e sistematico e quelle relative ai singoli organi. Differenti, infatti, sono i limiti delle esternazioni per gli organi d'indirizzo politico e per gli organi di garanzia, essendo questi ultimi – com'è facile intendere – chiamati a un ricorso più contenuto e meno "partigiano" alla pubblica comunicazione. D'altronde, con specifico riferimento alla Corte costituzionale, basti ricordare che l'esigenza di

imparzialità si ricollega anche al divieto per i giudici di prendere parte alle attività dei partiti politici. L'imparzialità richiesta ai singoli giudici non è soltanto quella relativa al sistema dei partiti. Le esternazioni devono risultare imparziali anche in un altro senso. Non devono tradire pregiudizi che renderebbero poco credibili le decisioni prese dalla Corte sulla base della Costituzione. Inoltre, le esternazioni dei singoli giudici devono essere coerenti con il dovere di riserbo che su di essi incombe quanto alle questioni discusse in camera di consiglio.

Si è molto dibattuto sui video realizzati per spiegare il funzionamento della Corte o relativi ad altri temi di interesse sociale e sulle visite nelle scuole o nelle carceri. Ebbene, queste sono attività da riferire al singolo giudice, senz'altro ammissibili per come fin qui si sono svolte, perché non sono indice di partigianeria né in alcun modo collidono con la fisionomia giurisdizionale della Corte. Al tempo stesso, però, esse non impegnano in alcun modo la Corte (pur non essendo certo da ascrivere al privato che ricopre la carica). E se considerate come esternazioni del singolo giudice possono forse destare meno perplessità in chi eventualmente, dentro e fuori la Corte, non le condivide. È senz'altro vero che le visite nelle scuole e nelle carceri rientrano in un programma complessivo di incontri organizzati dall'intera Corte, ma i singoli giudici, nel momento in cui esternano, non possono intendersi rappresentare unitariamente la Corte. A riprova di ciò, come noto, può ricordarsi come alcuni giudici costituzionali non abbiano ritenuto di aderire a queste iniziative.

4. Negli ultimi tempi si è molto dibattuto poi dei comunicati della Corte relativi alle sue decisioni. I comunicati possono anticipare o seguire una pronuncia della Corte costituzionale, come negli anni più recenti è spesso avvenuto. Naturalmente, specialmente nel caso in cui anticipino la decisione della Corte, i comunicati comportano dei rischi per la retta comprensione dell'operato dell'organo di giustizia costituzionale nella sfera pubblica. Pertanto, possono sorgere polemiche sui singoli comunicati, sui loro contenuti, sulla loro formulazione. Queste polemiche possono anche essere talvolta condivisibili nel merito, ma non implicano che i comunicati stessi siano in contrasto con il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale entro l'ordinamento o che il ricorso ai comunicati sia di per sé il segno di un'impropria ricerca di una legittimazione "dal basso" per l'operato della Corte. Al di là di ogni considerazione sull'operato degli addetti alla comunicazione, la responsabilità (politica diffusa) per i comunicati deve essere fatta risalire al Presidente della Corte costituzionale (al suo potere di rappresentanza della Corte costituzionale) e al collegio nel suo complesso. I comunicati in parola sono esternazioni della Corte (a meno che il comunicato, per espressa disposizione del Presidente, non sia da riferire unicamente a quest'ultimo, senza impegnare il collegio). Essi andrebbero usati unicamente quando, in relazione a questioni di speciale interesse per la pubblica opinione, si rivelino

indispensabili a chiarire l'operato della Corte, a renderlo comprensibile all'insieme dei consociati.

5. Un'ultima notazione. Dal momento che, per definizione, l'esternazione si realizza in forme atipiche, procedere anche solo con riferimento al singolo organo a una classificazione delle esternazioni distinguendole per la circostanza in cui sono rese, per le modalità, i contenuti, ecc., o addirittura porsi il problema di un raffronto tra le circostanze, modalità, contenuti, ecc. empiricamente riscontrabili nei vari Paesi, è impresa ardua e non priva di motivi di interesse per il giurista. Vien da chiedere, però, se una simile ricerca non sia più sociologica che giuridica. Dal punto di vista giuridico, non è prevalentemente sui limiti (e fini) discendenti dalla disciplina costituzionale dell'organo (Corte costituzionale, Presidente della Corte, giudice costituzionale) che occorrerebbe insistere?