

Genesi, forme e finalità dell'attuale rapporto tra la Corte Costituzionale e l'opinione pubblica: contributo alla discussione*

GIORGIO SOBRINO**

Data della pubblicazione sul sito: 10 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

G. SOBRINO, *Genesi, forme e finalità dell'attuale rapporto tra la Corte Costituzionale e l'opinione pubblica: contributo alla discussione*, 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 associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino. Indirizzo mail: giorgio.sobrino@unito.it.

1. Buongiorno a tutti, e un sentito ringraziamento alla Rivista *Quaderni Costituzionali* e ai suoi Direttori per aver organizzato questo momento di confronto, sicuramente necessario e prezioso.

Alla luce del dibattito di stamattina, direi *tanto più* necessario, perché mi pare che sia emersa una certa divaricazione – o “distanza” – soprattutto tra i giornalisti che sono intervenuti e la dottrina. Mi sembra, cioè, che sia emersa una difficoltà (per non dire, pessimisticamente, incapacità) dei primi, di comprendere le esigenze e le ragioni *di ordine costituzionale* che sono alla base dei *caveat* avanzati dalla dottrina (peraltro in modo abbastanza diffuso) rispetto alla recente comunicazione della Corte Costituzionale. Ma si è palesata anche una difficoltà della dottrina – almeno quella costituzionalistica qui rappresentata – di “farsi carico” in modo adeguato delle esigenze ed istanze che vengono poste dai giornalisti, quando dicono «noi abbiamo bisogno di sapere certe cose dalla Corte» (per esempio per contrastare le notizie false e riportare in modo corretto all’opinione pubblica il contenuto delle pronunce), e quindi «ben venga» una comunicazione che ci dia queste informazioni, quale che sia.

Di certo, quando la dottrina avanza critiche (o più frequentemente, appunto, muove dei *caveat*) nei confronti di talune “manifestazioni comunicative” della Corte, essa non intende «chiudere la bocca» al Giudice costituzionale (Liana Milella). Piuttosto – come è stato ben detto da Andrea Morrone nel suo intervento di stamane – la dottrina, con ciò, esercita il suo naturale ruolo di «coscienza critica del potere»: in questo caso, del potere rappresentato dalla Corte Costituzionale.

E’ quindi indispensabile, mi sembra, confrontarsi ed “ascoltarsi”, tra operatori della comunicazione e studiosi della giustizia costituzionale (oltre che, naturalmente, tra operatori e studiosi tra di loro...). Siamo tutti animati dallo stesso amore per le Istituzioni e pure, credo, dallo stesso amore per il pensiero critico e la discussione aperta e plurale.

2. Ciò premesso, le relazioni introduttive di questo Seminario – espressione di punti di vista e di sensibilità diverse sul complesso tema del rapporto tra la Corte Costituzionale e l’«opinione pubblica» – sono state davvero ricche e foriere di molteplici spunti di riflessione. In questo mio intervento vorrei quindi proporre, in modo assai più limitato, alcune considerazioni ed osservazioni (anche di ordine meramente “fattuale”) sul tema in esame, facendo riferimento essenzialmente alle *domande* che sono state formulate dagli organizzatori nel programma fatto circolare nello scorso periodo. Domande che riguardano – nell’ordine – (a) la «genesi», (b) le «forme» e (c) le «finalità» del rapporto che il nostro Giudice costituzionale ha «costruito» (quindi, si assume, in modo *consapevole* e “*mirato*”) appunto con l’opinione pubblica, soprattutto negli anni a noi più vicini.

Per fare ciò, muoverei però da una constatazione (almeno tale essa mi pare) di carattere generale, che ci tocca direttamente come studiosi di diritto costituzionale:

la giustizia costituzionale – e quindi la Corte – sta oggi attraversando un nuovo *momento di trasformazione*; una nuova «stagione creativa», potremmo forse dire. Di ciò vi sono evidenze continue nella giurisprudenza degli ultimi anni, sulle quali la dottrina ha posto l'attenzione e discusso criticamente (penso, in particolare, al dibattito suscitato dall'articolo di Andrea Morrone sul «*Suprematismo giudiziario*», al quale hanno fatto seguito gli interventi contrari di Enzo Cheli e Roberto Bin).

Ora, se questa osservazione è fondata, ci si potrebbe chiedere: come mai questa volta, in questa nuova «stagione creativa», la Corte – a differenza che in passato – ha sentito il bisogno di accompagnare la sua giurisprudenza con un'opera massiccia e capillare di comunicazione, «costruendo» un legame *diretto* con l'opinione pubblica? E' solo perché «i tempi sono cambiati», c'è stato l'avvento del digitale e dei *social media* (con tutte le trasformazioni che ciò ha generato nel mondo dell'informazione e della comunicazione pubblica) oppure c'è qualcosa di più profondo?

Personalmente, credo – ovviamente da una prospettiva esterna all'Istituzione – che le motivazioni siano più profonde, ed investano la stessa *posizione* che il Giudice costituzionale occupa nel sistema. La Corte cioè, a mio avviso, in questa fase sta «ripensando» il proprio ruolo (e, appunto, «posto») nel sistema istituzionale; e ciò a fronte di forti spinte che (come pure la dottrina ha evidenziato) vengono sia «dall'interno» – la crisi endemica del sistema politico e dei partiti, che richiede un'ormai costante «supplenza» rispetto alla mancata assunzione di decisioni costituzionalmente dovute da parte degli organi di indirizzo (emblematica la vicenda Cappato) –, sia «dall'esterno» – la «pressione» del diritto, e delle Corti, sovranazionali, che richiede alla stessa Corte Costituzionale di adottare scelte tali da impedire di essere «esclusa» soprattutto dal discorso sui diritti e sul loro contenuto (esemplari, da questo punto di vista, il caso Taricco ed il percorso giurisprudenziale sulla «doppia pregiudizialità») –.

Se la Corte Costituzionale sta cercando, in questo contesto complesso ed in rapida evoluzione, di «riposizionarsi» nel sistema, sperimentando anche tecniche decisorie fortemente innovative (come mi sembrano confermare le tre relazioni e molti degli interventi svolti in questo Seminario), pare spiegabile che cerchi altresì di *comunicare* efficacemente all'«esterno» questo suo nuovo ruolo; e in particolare, di relazionarsi in modo diretto con l'opinione pubblica. E' l'esigenza di *legittimazione*, che, come diceva Elia, è propria della Corte Costituzionale come di ogni altra Istituzione. Il problema (e qui mi ricollego alla relazione di Roberto Romboli, anticipando in parte le mie conclusioni) è che un organo di garanzia e dalla natura – o «anima» – prevalentemente *giurisdizionale*, qual è la Corte Costituzionale, non dovrebbe trarre (o peggio, ricercare) la propria legittimazione dall'«esterno», e soprattutto dal «popolo» (che è il «soggetto» dell'«opinione pubblica»); ma al contrario dall'«interno», ossia dal rigoroso rispetto delle regole

che governano il suo processo e dalla persuasività ed autorevolezza della *motivazione* delle sue pronunce.

In ogni caso, sarebbe semplicistico – a mio parere – e sostanzialmente elusivo di questo problema più profondo (il “posto” e la fonte della legittimazione della Corte nel sistema costituzionale) attribuire la crescente “propensione comunicativa” del Giudice costituzionale solo all’avvento del digitale ed ai cambiamenti del mondo della comunicazione nel suo insieme.

3. Venendo dunque specificamente ai tre profili di analisi del recente rapporto tra la Corte Costituzionale e l’opinione pubblica prospettati dagli organizzatori del Seminario, e prima richiamati, quanto innanzitutto alla «*genesi*» di questo rapporto «diretto» la domanda principale rivolta ai partecipanti è la seguente: ci sono dei «precedenti» di ciò «nella storia passata della Corte», oppure siamo in presenza di un (fenomeno) «inedito assoluto», per «capillarità, quantità e qualità» della comunicazione?

Al riguardo, propendo decisamente per la seconda risposta. E’ vero, beninteso – come hanno ricordato sia Francesco Viganò nella sua relazione introduttiva che l’ex responsabile dell’Ufficio stampa della Corte Donatella Stasio nel suo intervento di stamattina –, che la Corte Costituzionale ha «sempre» manifestato, tramite i suoi Presidenti, l’esigenza di «comunicare con l’opinione pubblica», di (come diciamo noi oggi) «aprirsi verso l’esterno». Ma fino appunto a non molto tempo fa, tutte queste (riportate minuziosamente in un recente articolo della stessa Donatella Stasio, apparso su *Questione Giustizia*) erano sostanzialmente – salvo limitatissime eccezioni – dichiarazioni di principio, quasi “rituali”. Tali dichiarazioni, infatti, non trovavano oggettivamente *alcuna concretizzazione* nell’attività extraistituzionale della Corte, che di fatto (come tutti ricordiamo) si esauriva – quanto alla “comunicazione esterna” che qui interessa – (1) nella Conferenza stampa *annuale* del Presidente rivolta ai giornalisti; (2) in qualche rara intervista concessa ai *media* dallo stesso Presidente; e (3) in tempi più recenti, nella messa in Rete di un sito *web*, peraltro assai poco “friendly” (ricordo questa sensazione quando vi accedevo da giovane studioso) e, quanto ai contenuti, molto “istituzionale” (esso pubblicava sostanzialmente il testo delle decisioni della Corte, senza ulteriori materiali salvo qualche sporadico «Comunicato» sulle pronunce medesime).

Questo era il panorama della comunicazione della Corte verso l’“esterno” fino a sei/sette anni fa (all’incirca prima della Presidenza di Paolo Grossi).

Se confrontiamo ciò con tutte le iniziative, e le *informazioni* sull’attività dell’organo di giustizia costituzionale, che ci sono oggi – “riversate” nello stesso sito *web* della Corte, nel frattempo profondamente rinnovato, ma anche (fatto questo *di per sé* del tutto «inedito» e «straordinario» per il nostro Giudice costituzionale, a differenza dei suoi omologhi stranieri di cui ha parlato Tania

Gropi nella sua relazione) nei canali *social*, sui quali pure la Corte è “sbarcata” di recente –, non penso che si possa fondatamente negare che vi sia stato, nel giro di pochi anni, un “salto” nella comunicazione sia dal punto di vista “quantitativo” che (soprattutto) “qualitativo”. Da quest’ultimo punto di vista, l’elemento di rottura rispetto al passato – o se si preferisce, il «fatto inedito» – mi sembra rappresentato dalla circostanza che la Corte Costituzionale (soprattutto, appunto, con l’ausilio della Rete e dei *social media*) si rivolge *direttamente* ai cittadini, cerca di instaurare con loro una «relazione» *im*-mediata: cioè non (o almeno non prevalentemente, come avveniva tramite le iniziative sopra ricordate) “mediata” dall’intervento dei mezzi di comunicazione tradizionali.

Il «Viaggio in Italia», prima nelle scuole e poi anche nelle carceri; le “videopillole” dei giudici costituzionali sulle «parole della Costituzione» e le «sentenze che ci hanno cambiato la vita», pubblicate nella «libreria dei *podcast*» della Corte; gli «incontri con il mondo della cultura» (e, più precisamente, «con ... scrittori, attori, filosofi, scienziati, musicisti, registi, giornalisti, architetti, storici, economisti, editori, teologi, artisti, psichiatri, poeti, professori»), in dialogo con gli stessi giudici costituzionali su temi come il «valore della memoria; ... arte, scienza e informazione; la sfida dell’ambiente nella contemporaneità; ... la fragilità delle democrazie e gli anticorpi; la laicità dello Stato; la cultura vendicativa della pena; la cura delle relazioni; ... gentilezza, coraggio e ascolto nel discorso pubblico; ... il diritto d’amore e la legge; la riparazione del linguaggio; il rispetto nello sport e nella cultura» ed altri ancora («incontri» a loro volta pubblicati nella «libreria dei *podcast*»); l’«Annuario» della Corte, che ne presenta “al grande pubblico” le attività, «funzionali» e non, pubblicato nel sito *web*; le sempre più frequenti Conferenze stampa ed interviste del Presidente volte a «spiegare ai cittadini» le decisioni adottate, trasmesse sul canale *YouTube* della Corte (emblematiche quelle del Presidente Amato sulle decisioni di inammissibilità dei *referendum* dello scorso febbraio): sono queste tutte “attività comunicative” che hanno come destinatari *diretti* i cittadini e che – peraltro – distinguono oggi profondamente la Corte Costituzionale dalle *altre* Istituzioni giudiziarie e di garanzia della nostra Repubblica.

In questo senso mi pare che si possa affermare che l’attuale comunicazione della Corte rappresenti (come suggerisce il programma del Seminario) un «*inedito assoluto* per capillarità, quantità e qualità». E del resto, che negli ultimi sei/sette anni (dalla Presidenza Grossi alla Presidenza Amato, per il momento) vi sia stata una netta soluzione di continuità rispetto al passato nella “propensione comunicativa” del Giudice costituzionale lo confermano gli stessi Presidenti e giudici della Corte (ricordo, oltre alla relazione di Francesco Viganò in questo Seminario, le relazioni alla stampa dei Presidenti Lattanzi e Cartabia in particolare).

4. Il secondo tema di riflessione sul rapporto tra la Corte Costituzionale e l'opinione pubblica posto dal programma di questo Seminario concerne le «*forme*» di tale rapporto. A questo riguardo, la domanda che viene avanzata è, sostanzialmente, se le «*forme*» dell'attuale comunicazione pubblica della Corte (quali risultano dal rapido processo evolutivo sopra richiamato) «siano tutte uguali», oppure se alcune di loro abbiano un «*valore strategico*» per il nostro Giudice costituzionale e, quindi, “contino” di più, anche in ragione del loro «*impatto*» concreto «nella sfera pubblica».

Qui, posto che ci occupiamo di comunicazione (sia pure di quella sua particolare branca che è la comunicazione «istituzionale») e che l'obiettivo che la Corte stessa dichiara di voler perseguire è la creazione di un rapporto «stabile» e «di fiducia» con l'opinione pubblica (valgano ancora le relazioni annuali alla stampa dei Presidenti Lattanzi e Cartabia, nonché le plurime dichiarazioni rese nell'ultimo anno dal Presidente Amato e dall'allora responsabile della comunicazione Donatella Stasio), credo che spetti principalmente ai *giornalisti* – o ai sociologi della comunicazione – valutare specificamente l'efficacia e l'«*impatto*» concreto sulla «società civile» delle iniziative messe in campo dalla Corte Costituzionale, e suggerire eventuali “correttivi” in merito. Non mi avventuro, dunque, su questo terreno.

Penso però che i costituzionalisti possano e debbano esprimersi, invece, sulla *compatibilità* (o “adeguatezza”) di queste diverse «*forme*» comunicative con la *natura* dell'organo-Corte Costituzionale, e con la *posizione* ed il *ruolo* – di garanzia *giurisdizionale* della Costituzione, su cui ha insistito Roberto Romboli nella sua relazione – che a tale organo sono attribuiti nel sistema costituzionale. E' questo un aspetto, a mio modo di vedere, non meno importante dell'«*impatto*» della comunicazione della Corte sulla «società civile»; o comunque, da tenere a sua volta in debita considerazione, innanzitutto da parte della Corte stessa.

Da questo punto di vista, le “iniziative comunicative” intraprese dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni (su cui si sono espresse, con opinioni in parte divergenti, le relazioni introduttive del Seminario) *non paiono tutte uguali*.

- a) Da una parte, infatti, ci sono i «Comunicati» che accompagnano le singole pronunce, la Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale e la Conferenza stampa di presentazione della stessa (oltre ad altri strumenti di minore “impatto mediatico”), con cui la Corte mira essenzialmente a *far conoscere* all'opinione pubblica *la sua giurisprudenza*. Queste iniziative sono del tutto coerenti con la natura della Corte e, in linea di principio, non pongono problemi: se, come ricordava Roberto Romboli stamattina, la motivazione «è il cuore delle sentenze della Corte», ben vengano gli strumenti volti a far conoscere, a rendere “accessibile” a tutti, questa giurisprudenza ed i suoi *argomenti*.

In questi ultimi anni, hanno semmai suscitato perplessità le *modalità concrete* di attuazione di tali strumenti, in particolare dei «Comunicati» (cresciuti

esponenzialmente rispetto al passato: da una media di 1/2 all'anno nel periodo 2003-2017 a 40/50 all'anno dal 2018 ad oggi). Molti di essi hanno infatti avuto un contenuto eccessivamente semplificatorio delle motivazioni delle pronunce e, potenzialmente, fuorviante; vi sono stati alcuni titoli "ad effetto" (come «*La prostituzione al tempo delle escort...*»; «*Coppie gay: non è illegittimo il divieto ...*») che mal si conciliano con l'*habitus* della Corte Costituzionale, oppure giuridicamente errati (come «*legittima la sospensione degli eletti condannati in via non definitiva...*», o «*legittime le leggi di Trento e Bolzano sulla cattura ed eventuale uccisione degli orsi e dei lupi*», per sentenze di rigetto). Oggi, peraltro, mi sembra che viviamo una fase di "assestamento", e di – condivisibile – avvicinamento della prassi di redazione dei «Comunicati» a quella già in uso presso altri Tribunali costituzionali (penso, in particolare, al *Conseil Constitutionnel*), caratterizzata da un maggiore dettaglio nell'esposizione del contenuto delle sentenze e da un linguaggio più curato ed "istituzionale", tale da rendere questi materiali quasi dei riassunti delle pronunce.

- *b*) Su un piano diverso dagli strumenti di cui sopra si collocano, a mio parere, il «Viaggio» nelle *scuole* e le "videopillole" e *podcast* sulle «parole della Costituzione» (ed in parte quelli sulle «sentenze che ci hanno cambiato la vita») sopra ricordati, con i quali invece la Corte – per sua stessa "dichiarazione programmatica" – «si propon[e] di *promuovere la cultura costituzionale*» nella società. Queste iniziative, invero, non attengono direttamente alle funzioni ed al ruolo che alla Corte Costituzionale sono attribuiti nell'ordinamento; ma non sono incompatibili con essi. In un regime democratico costituzionale, *tutte* le Istituzioni infatti possono contribuire all'"educazione" ai valori e principi della Costituzione ed alla formazione nei cittadini di una consapevole «cultura costituzionale».

In questo ambito, piuttosto, i pericoli – da cui anche la Corte dovrebbe guardarsi – sembrano rappresentati, da un lato, dalle indebite "invasioni di campo" nei confronti di altre Istituzioni pubbliche (in particolare la scuola e l'Università, cui spetta *primariamente* la formazione delle giovani generazioni); dall'altro lato – e per dirla con le recenti parole di Nicolò Zanon –, dal «*selezionare*» in modo *arbitrario* i principi e valori oggetto di divulgazione e dal fare, così, del «*catechismo costituzionale*, in cui giudici-militanti indicano a studenti e studentesse i "valori" costituzionali di volta in volta, a loro avviso, minacciati e da difendere»...

- *c*) In terzo luogo (e da ultimo), vi sono, tra le iniziative "verso l'esterno" realizzate dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni, il «Viaggio» nelle *carceri*; gli «incontri con il mondo della cultura» (pure sopra richiamati); e le interviste e le Conferenze stampa "particolari" del Presidente (diverse dall'annuale presentazione della giurisprudenza), trasmesse sul canale *YouTube* della Corte oltre che sui *media* tradizionali. Questi strumenti (del «rapporto con l'opinione pubblica» qui analizzato), sebbene vengano presentati a loro volta come funzionali alla «promozione della cultura costituzionale», non paiono coerenti con la natura

essenzialmente *giurisdizionale* del nostro organo di giustizia costituzionale e con la posizione che esso ricopre nel sistema istituzionale. O perlomeno, paiono *particolarmente* problematici ed “insidiosi” da questo punto di vista.

La ragione di ciò, fondamentalmente, risiede nel fatto (anch'esso puntualmente rilevato da Nicolò Zanon) che, con tali iniziative, la Corte «*seleziona*» *soggettivamente*, giocoforza, i temi e i contenuti oggetto di “trasmissione pubblica” ed i suoi “*interlocutori*” (perché i giudici costituzionali non dovrebbero «rendere omaggio anche ai familiari delle vittime di determinati reati, o [recarsi] nei centri in cui sono ammassati i migranti, o negli ospedali in cui soffrono i malati», oltre che nelle carceri?). E soprattutto, «[riducendo] selettivamente» la «*giusta distanza*» che dovrebbe separarla (proprio in quanto organo di garanzia giurisdizionale della Costituzione) da «ogni ... “ambiente” e da ogni ... possibile “utente” della giustizia costituzionale», essa compromette – o diciamo, rischia fortemente di compromettere – la propria *immagine* di neutralità ed imparzialità, che è essenziale (come per ogni Giudice: cfr. la sentenza n. 170/2018, redatta dallo stesso Zanon).

5. Infine (ma non certo per importanza), qualche considerazione sulle «*finalità*» che la Corte Costituzionale intenderebbe perseguire tramite la (recente «costruzione» della) sua comunicazione con l'opinione pubblica. La Corte – chiedono al riguardo gli organizzatori del Seminario – mira «solo» a “*far conoscere*” il «proprio ruolo e ... attività» nel sistema costituzionale, oppure sta cercando un «inedito *canale di legittimazione*» *al di fuori* delle forme «giurisdizional[i]», e quindi del processo che si svolge davanti a sé? E «in quest'ultimo caso», *perché* lo fa?

La questione è già da qualche tempo all'attenzione della dottrina (richiamo ancora lo scritto di Morrone sul «*Suprematismo giudiziario*» e gli articolati interventi che ne sono seguiti). Forse – e volendo assumere una prospettiva non aprioristicamente critica nei confronti del nostro Giudice costituzionale – si potrebbe rispondere «entrambe le cose»: la Corte, cioè, intende “farsi conoscere”, *anche per “legittimarsi”* di fronte all'opinione pubblica (o meglio, per rafforzare la sua legittimazione presso di questa).

Ciò, di per sé, è anche giusto: come ricordavo all'inizio, Leopoldo Elia sosteneva che la Corte Costituzionale, «come tutte le grandi istituzioni, ... ha bisogno ... di una *continua rilegittimazione*». E del resto, va rilevato che con le riforme delle Norme integrative adottate nel 2020 e 2022 (su cui pure si sono ampiamente soffermate le relazioni introduttive di questo Seminario) la stessa Corte ha “aperto verso l'esterno” *anche il suo processo*, riducendo almeno in parte lo iato che separava l'atteggiamento di decisa “apertura” verso la «società civile» (il «di fuori» del «Palazzo della Consulta», per usare le parole del Presidente Lattanzi) nella comunicazione *extra-funzionale* e la “chiusura” agli apporti esterni, appunto,

nell'esercizio delle sue funzioni. Separazione che era stata criticata da alcuni commentatori (ricordo qui, in particolare, Jorg Luther).

Resta però il fatto – difficilmente contestabile, almeno a mio parere – che il nostro Giudice costituzionale, anche oggi (e ormai da qualche tempo), ricerchi la propria legittimazione pure *al di fuori* del “suo” processo, tramite le “iniziative comunicative” sopra richiamate. E lo faccia in una fase storica peculiare, nella quale, come dicevo all’inizio, le sue decisioni – rese *in* quel processo, e dunque in forma «giurisdizionale» – tendono sempre più spesso a “*svincolarsi*” dalle regole processuali consolidate e dalle motivazioni contenute nei precedenti, per assumere una “sostanza” sempre più «politica».

E' questo il punto delicato sul piano costituzionale (che gli operatori della comunicazione dovrebbero sforzarsi di comprendere meglio). Su questo problema, richiamo e condivido pienamente le parole di Roberto Romboli di stamattina: se la Corte Costituzionale cerca la sua legittimazione nell’“apertura” verso la «società civile», nel rapporto *diretto* con l’opinione pubblica, vuol dire che la legittimazione nel processo «non le basta più». E se un organo giurisdizionale – sia pure *sui generis* come la Corte – cerca la sua legittimazione al di fuori del processo, snatura se stesso e si avvicina “pericolosamente” alla fisionomia degli organi politici, con il conseguente rischio di compromettere il principio-cardine della separazione dei poteri.