

Corte costituzionale e opinione pubblica: *nel* giudizio, *intorno al* giudizio, *oltre il* giudizio (alcuni brevi rilievi)*

GIUSEPPE BERGONZINI**

Data della pubblicazione sul sito: 11 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

G. BERGONZINI, *Corte costituzionale e opinione pubblica: nel giudizio, intorno al giudizio, oltre il giudizio (alcuni brevi rilievi)*, 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 Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Padova. Indirizzo mail: giuseppe.bergonzini@unipd.it.

1. Gli spunti di riflessione offerti dalle relazioni introduttive del Seminario, oltre che dai numerosi e variegati interventi che vi hanno fatto seguito, sono stati molteplici e – tutti – suscettibili di significativi sviluppi.

Nel corso della giornata seminariale, il tema del rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica è stato declinato in concreto tenendo in considerazione sia l'attività comunicativa in senso proprio della Corte, sia quella più strettamente processuale: ed è con riferimento ad entrambe queste anime di detto rapporto che si può tentare di svolgere, nel prosieguo, qualche breve considerazione.

2. Muovendo dai profili del rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica di più immediato rilievo funzionale, l'attenzione è indubbiamente e principalmente richiamata, come noto, dalle modifiche delle norme integrative che, all'inizio del 2020, hanno aperto il giudizio costituzionale agli *amici curiae* e all'audizione di esperti, nonché disciplinato espressamente il possibile intervento in giudizio dei soggetti terzi; alle quali si aggiungono le nuove modalità di celebrazione delle udienze pubbliche, disciplinate dagli artt. 10 e 19 delle norme medesime, quali risultano dalla recente deliberazione della Corte costituzionale del 24 maggio scorso.

Se queste possono essere ritenute le principali modalità di *ascolto* di cui la Corte oggi dispone (per usare l'espressione fatta propria dalla stessa Consulta) quasi obbligatorio è rilevare come esse manifestino gradi effettivi di apertura *nel giudizio* assai diversificati.

Appare piuttosto difficile, intanto, ragionare di effettiva apertura con riferimento alla formalizzazione in norma regolamentare *ad hoc* della giurisprudenza consolidata relativa all'intervento di terzi (tendenzialmente restrittiva, specie negli ultimi tempi, pur con qualche eccezione): negli ultimi due anni, infatti, la Corte ha ripetutamente ribadito il suo precedente indirizzo interpretativo anche nei più problematici casi di sospensione impropria pronunciata in giudizi analoghi a quello *a quo* (vi si è soffermato il Prof. Romboli nella sua relazione); limitandosi a rilevare che questa prassi deve ritenersi illegittima, e che contro di essa è necessario reagire con gli ordinari mezzi d'impugnazione (si veda, in particolare, l'ordinanza n. 202/2020).

Eppure, l'inammissibilità degli interventi dei terzi incolpevolmente pregiudicati dalla sospensione impropria (coloro che hanno fatto tutto quanto era in loro potere per sollecitare un'ulteriore rimessione alla Corte, senza ottenerla) continua ad apparire difficilmente giustificabile, oggi come ieri (D'Amico, 1998; Monaco, 2016; Pugiotto, 2019; Luciani, 2020); soprattutto perché, a ben vedere, è piuttosto arduo reagire in modo utile e concreto alle ordinanze che dispongono la sospensione impropria: basti considerare come esse siano spesso considerate non

solo legittime, ma anche non impugnabili, perché non aventi carattere decisorio (significativa, al riguardo, la giurisprudenza espressa dal Giudice Amministrativo).

Il *vulnus* al diritto di difesa appare, in questi casi, troppo evidente per essere taciuto; e che ciò avvenga in un periodo di maggiore, dichiarata apertura *nel* giudizio, finisce inevitabilmente per aggravare tale *vulnus*.

Quanto all'audizione di esperti, si tratta di un istituto processuale non privo di intrinseche criticità, ma comunque di un certo interesse, perlomeno teorico: il limitatissimo spazio che finora la Corte gli ha riservato costringe, infatti, a rilevarne la sostanziale, limitatissima portata applicativa quale strumento concreto di *ascolto* e conoscenza. Persino inferiore a quella delle istruttorie formali, a cui la Corte ha ritenuto nuovamente di ricorrere (ordinanze nn. 79 e 131/2021). Ci si può domandare, pertanto, se proprio questo istituto, probabilmente immaginato quale strumento agile, in qualche modo intermedio tra istruttoria formale e informale, non abbia invece indotto la Corte a scegliere in modo più netto tra la prima e la seconda: portandola a preferire espressamente l'istruttoria formale (come da tempo si suggerisce: Brunelli-Pugiotto, 1996; Groppi, 1998; Nisticò, 2017; Dolso, 2017; Aru, 2018; Luther, 2020), nei casi in cui appaia più evidente la necessità di acquisizioni processuali che è bene emergano con maggiore evidenza e solennità nel corso del giudizio.

Diversa la valutazione a cui sembra prestarsi la partecipazione al giudizio degli *amici curiae*, rispetto alla quale sembra difficile negare la sussistenza di profili di effettiva apertura *nel* giudizio, a fronte della frequente ammissione delle opinioni presentate da formazioni sociali e soggetti istituzionali (alcuni dei quali particolarmente attivi in tal senso), negli ultimi due anni.

Numerosi i possibili elementi di riflessione emersi dalla prassi, già consistente. Alcuni potrebbero essere precisati nei seguenti termini.

In merito all'eventuale opportunità di dare maggiore consistenza alle opinioni, una via già percorribile sembra essere costituita dalla possibile ammissione di ulteriore documentazione allegata all'opinione, capace di esporre dati ed elementi conoscitivi utili; considerando, quindi, il previsto limite di battute valevole solo per il testo argomentativo delle opinioni.

Rimane, poi, l'esigenza che le motivazioni delle decisioni della Corte diano maggiormente conto degli apporti argomentativi e conoscitivi delle opinioni (vi ha fatto cenno espresso il Prof. Viganò), e del modo in cui essi influiscono sull'*iter* decisionale. Il tema si salda con quello del vaglio iniziale di ammissibilità delle opinioni: o l'opinione è utile, e allora non si comprende perché non dovrebbe sempre darsene adeguato conto nella motivazione; oppure non lo è, e allora essa meriterebbe di essere immediatamente (e motivatamente) dichiarata inammissibile. In questa prospettiva, evidente si rivela pure il collegamento con la più ampia questione della dimensione complessiva della motivazione e del suo stile, più volte evocato nel corso del Seminario: se appare opportuna una maggiore

essenzialità del testo delle pronunce della Corte, anche per evitare ripetizioni di dubbia utilità (il “fattino”) e ricostruzioni a volte troppo minuziose del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, si potrebbe invece chiedere un maggior grado di dettaglio proprio sul versante della riconoscibilità esterna degli apporti partecipativi al giudizio (degli *amici curiae*, ma non solo).

Perlomeno tramite l’istituto degli *amici curiae*, poi, potrebbe essere data maggiore rappresentazione nei giudizi costituzionali alle autonomie locali: le cui possibilità di tutela effettiva di fronte alla Corte costituzionale appaiono assai circoscritte, oltre che dalle restrizioni delle vie di accesso diretto (e dagli stessi limiti all’intervento in giudizio), anche dalla necessità di avere a che fare con forme di intermediazione non particolarmente efficaci: basti pensare agli artt. 31, comma 3, e 32, comma 2 della l. n. 87/1953 (Dal Canto, 2020). Sarebbe paradossale se, a fronte della manifestata volontà di *ascoltare* della Corte, essa rimanesse priva della voce di realtà, istituzionali e sociali, costitutive della Repubblica.

Quanto, poi, alla più recente modifica delle norme integrative relative alle modalità di svolgimento dell’udienza pubblica, oggi ravvivata dalla possibilità, espressamente disciplinata, di formulare quesiti alle parti e ai loro difensori prima dell’udienza e durante la medesima, si tratta di una novità benvenuta e auspicata da alcuni (Luciani, 2020; Bertolissi, 2022), ma che sembra essere rimasta piuttosto sottotraccia, nel corso del seminario (ad eccezione del chiaro apprezzamento in tal senso svolto dal Prof. Romboli nella sua relazione).

È troppo presto, forse, per tracciare un bilancio al riguardo; anche perché si tratta, in fondo, di rivedere comportamenti e riti consolidati, che per cambiare dal profondo richiedono tempi e approcci (anche culturali) molto diversi, come dimostra l’esperienza di altri ordinamenti, ben più sperimentati del nostro sotto questo specifico profilo (Tieghi, 2020). Un dato, comunque, rimane: con tali modifiche, la Corte ha dimostrato di voler reagire alla quasi rassegnata accettazione dell’udienza pubblica come mero rito formale (Cassese, 2015).

Immaginare un’udienza pubblica di discussione utile, perché davvero *aperta*, significa immaginare un momento processuale fondamentale nel quale giudici e parti (tramite i loro difensori) dialogano intorno ad elementi di fatto e di diritto necessari (o comunque utili) alla decisione ma discutono pure, in modo trasparente, dei possibili esiti del giudizio, del tipo di decisione finale che si profila: il contraddittorio in udienza si rivela particolarmente interessante, anzi, proprio quando i giudici sono propensi ad illustrare il loro punto di vista (per quanto ancora in corso di formazione), e non solo ad *ascoltare* le parti, attraverso i loro difensori. Nell’ordinamento italiano un dialogo di questo tipo sembra a volte aprirsi nel rapporto tra difensori e giudici monocratici, spesso meno formale di quanto ci si potrebbe aspettare; quasi sempre precluso appare, invece, di fronte a giudici collegiali, più ingessati nei riti e probabilmente frenati dalla consapevolezza

che un dialogo più limpido con i difensori renderebbe immediatamente e inevitabilmente pubblico, in fondo, anche il dialogo interno al collegio.

Forse è pretendere troppo; o forse no, se per apertura della Corte costituzionale si vuole davvero intendere la sua concreta capacità (e volontà) di mettersi in discussione di fronte all'opinione pubblica, la sua disponibilità a rendere conto non solo degli esiti finali dei suoi giudizi, ma anche dei modi attraverso cui a tali esiti perviene, delle reali ragioni che sorreggono le sue decisioni.

Certo, in tal modo si traccerebbe una strada destinata a portare all'introduzione dell'opinione dissenziente; d'altra parte, non a caso il tema è stato nuovamente evocato (Morrone, 2019; Ridola, 2020; Grisolia, 2020; Ruggeri, 2020), ed è evidentemente emerso anche nel corso del Seminario. Le criticità dell'istituto, specie in considerazione delle peculiarità dell'ordinamento giuridico italiano e del contesto politico-sociale di riferimento, sono note e molto discusse: eppure, proprio il rinnovato rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica, in corso di continua ridefinizione, militerebbe in favore del superamento, sotto questo profilo, del formale principio di collegialità.

3. Venendo, ora, all'attività comunicativa in senso stretto della Corte, il Seminario ha consentito di cogliere, senza particolari dubbi, alcuni elementi di particolare interesse, manifestati da numerosi rappresentanti della stampa che sono intervenuti nel corso del dibattito: il concreto apprezzamento esterno della comunicazione curata direttamente dalla Corte costituzionale; l'irrinunciabilità e la non sostituibilità, ad oggi, di tale comunicazione; la sostanziale incomprensione, da parte di chi opera professionalmente nel campo dei *media*, della contrapposta prudenza spesso espressa, al riguardo, dagli interpreti di formazione più strettamente giuridica.

Qualche riflessione, rispetto a queste sollecitazioni, appare dovuta.

Che la Corte operi direttamente e in misura sempre più significativa nel mondo della comunicazione, disintermediando le informazioni *relative alla* Corte e che provengono *dalla* Corte non sembra (di per sé) poter essere considerato negativamente: si tratta, anzi, di un'ulteriore componente di quella più ampia e diversificata relazione con l'opinione pubblica che caratterizza, più in generale, tutte le istituzioni pubbliche; le quali non possono certo rimanere inerti e indifferenti rispetto agli sviluppi comunicativi propri della contemporaneità (Passaglia, 2018; Sperti, 2019).

Ma questo non impedisce di interrogarsi sul *quomodo* di tale comunicazione.

Per quanto concerne la comunicazione più immediatamente attinente all'attività funzionale della Corte (*intorno al* giudizio) la parte del leone continua ad essere recitata dai comunicati stampa; e, tra questi, in particolare dai comunicati anticipatori, specie in considerazione degli effetti sostanzialmente cautelari (di

anticipazione degli effetti della decisione della Corte) che essi possono avere sul piano concreto (Gagnani, 2013).

Rispetto ai diversi profili critici evocati con riferimento a questi ultimi, di particolare significato appare quello del possibile carattere condizionante del comunicato rispetto alla (successiva) motivazione della sentenza: se si ritiene opportuna una decisa coerenza logico-giuridica tra comunicato e sentenza (Onida, 2020) appare, tuttavia, difficile negare che tale effetto condizionante possa e (anzi, debba) esservi. Di assoluta importanza è, dunque, che la Corte abbia necessariamente e collegialmente condiviso, già nel momento in cui decide di pubblicare un determinato comunicato anticipatorio, le ragioni essenziali poste a fondamento della decisione, e che poi verranno conseguentemente sviluppate e doverosamente articolate nella motivazione.

Detto profilo si salda strettamente a quello (rilevante anche oltre questa particolare tipologia di comunicati) della pre-definizione dei modelli procedurali attraverso cui si perviene alla formazione e pubblicazione di un certo tipo di comunicato; la necessità che questi modelli siano prestabiliti e resi conoscibili all'esterno in modo trasparente (Sperti, 2019) sembra essere confermata (e non superata) dalle sempre più ricorrenti rassicurazioni e precisazioni che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto di dover fornire al riguardo; in persona del suo Presidente, nonché tramite l'Ufficio stampa e le eventuali puntualizzazioni dei singoli giudici.

Una diversa notazione critica merita di essere svolta, poi, proprio con riferimento al rapporto tra Corte e altri *media*.

Da quando la Corte ha incrementato la sua attività di comunicazione diretta, non intermediata da altri, appare piuttosto evidente come i *media* italiani si limitino, nella maggior parte dei casi, a riportare pedissequamente il contenuto dei comunicati stampa che provengono da Palazzo della Consulta. Questa prassi ha due facce, e può essere letta da due opposti punti di vista. Positivamente, nella misura in cui consente venga rappresentato in modo più fedele, presso l'opinione pubblica, il messaggio comunicativo che proviene dalla Corte; e in termini giuridicamente corretti e adeguatamente soppesati (per quanto spesso semplificati). Negativamente, laddove essa dovesse tradursi in una sorta di *solitudine comunicativa* e di sostanziale *monopolio informativo* del Giudice costituzionale: il fatto che la Corte sia diventata parte attiva del gioco della comunicazione, non significa che debba esserne l'unico giocatore. Decisivo appare, anzi, che alla comunicazione diretta e disintermediata proveniente da Palazzo della Consulta faccia da contraltare un'attività di informazione dell'opinione pubblica curata dai *media* (tradizionali e non), capace di completare i messaggi comunicativi della Corte andando oltre gli stessi, e senza risultarne condizionata: anche per evidenti ragioni di trasparenza e di tutela del pluralismo, alle quali la Corte costituzionale non può certo sottrarsi.

Quanto considerato assume consistenza pure alla luce dell'incrementato ruolo pedagogico della Corte, che senz'altro costituisce uno dei più discussi aspetti potenzialmente problematici della sua attività comunicativa di carattere extra-funzionale (*oltre il giudizio*); un ruolo che sembra caratterizzare sempre più, in tempi recenti, il suo rapporto con l'opinione pubblica, anche in virtù dell'utilizzo di mezzi di comunicazione assai vari, che le consentono di diversificare in modo significativo la platea di coloro con cui entra in relazione (il riferimento, obbligatorio, corre innanzitutto ai Viaggi in Italia, nelle scuole e nelle carceri, e a quell'ormai ampio insieme di materiali audio-video oggi disponibili nel portale internet della Corte).

La relazione della Prof.ssa Groppi ha evidenziato come questo ruolo pedagogico, di promozione della cultura costituzionale, caratterizzi ormai numerosi ordinamenti contemporanei, costituendo un tratto comune che qualifica la giustizia costituzionale oltre i suoi compiti essenziali (e tradizionalmente intesi) di garanzia; e ha posto, in merito, un quesito fondamentale: quali siano le ragioni profonde di questo nuovo, diffuso ruolo pedagogico delle Corti costituzionali.

Difficile rispondervi, se non in modo superficiale, anche perché si tratta di un fenomeno denso di significati rilevanti per molteplici scienze sociali, che difficilmente può essere confinato entro limiti strettamente giuridici.

Per il giurista (meglio, *anche* per il giurista), il tema di fondo sembra essere rappresentato dalla necessità di edificare e mantenere quella cultura giuridica costituzionale condivisa che, all'interno di una società politicamente organizzata, costituisce garanzia prima ed essenziale di effettività del sistema costituzionale (e, quindi, anche del sistema di giustizia costituzionale); le cui condizioni devono essere costantemente rinnovate, al mutare del contesto storico, sociale e politico di riferimento.

Se si ritiene che la promozione della cultura costituzionale rappresenti, proprio per questo motivo, un valore di fondo che merita di essere perseguito in concreto in un ordinamento costituzionale, non vi sono ragioni per impedire che essa venga coltivata anche al di fuori dei (e oltre i) percorsi formativi e educativi tradizionali, coinvolgendo le istituzioni pubbliche. A partire proprio dalle Corti costituzionali, alle quali potrebbe essere riconosciuto un ruolo di primo piano, proprio in quanto garanti della Costituzione.

Piuttosto, anche in questo ambito si pone il problema fondamentale di non lasciare la Corte (le Corti) da sola (da sole). In altri termini, anche in questo ruolo pedagogico il giudice costituzionale non può essere l'unico giocatore: l'edificazione e il mantenimento della cultura giuridica costituzionale condivisa è un compito doveroso di tutti, perché ha a che vedere con il *pactum societatis*; e lo stesso Giudice costituzionale è solo una parte (per quanto significativa) di un tutto più ampio.

L'assunzione di responsabilità diretta della Corte costituzionale in detto ruolo non può che costituire, dunque, uno stimolo per un'analogha assunzione di

responsabilità da parte del sistema istituzionale e educativo nel suo complesso; rispetto alla quale l'apporto della scienza giuridica è (e diverrà sempre più) decisivo.

Bibliografia

S. ARU, *I poteri istruttori della Corte tra forma e sostanza*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 187-200.

M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, fasc. I/2022.

G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del "fatto" nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 245-268.

S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015.

F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Consulta online*, n. 2/2020, 4 giugno 2020.

M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del Seminario (Milano, 16-17 maggio 1997)*, Giappichelli, Torino, 1998, 27-86.

G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 maggio 2017.

A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli "effetti preliminari" della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Editoriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

T. GROPPI, *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del Seminario (Milano, 16-17 maggio 1997)*, Torino, 1998, 151-179.

M. LUCIANI, *Intervento*, in AA. VV., *Interventi di terzi e "amici curiae" nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza di altre Corti nazionali e sovranazionali. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 18 dicembre 2018*, Giuffrè, Milano, 2020, 133-136.

M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

J. LUTHER, *Per una cultura dell'istruttoria*, in M. LOSANA, V. MARCENÒ (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche". Incontri sulla giurisprudenza costituzionale* (Torino, marzo-giugno 2019), Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, 257-262.

G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale sulle leggi. Il ruolo delle parti innanzi alla Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.

A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 251-290.

M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2017.

V. ONIDA, in AA. VV. *Il forum. I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 15 maggio 2020.

P. PASSAGLIA, *La comunicazione istituzionale degli organi di giustizia costituzionale, tra ricerca di legittimazione e rivisitazione della tradizione. Appunti per una ricerca*, in C.A. D'ALESSANDRO, C. MARCHESE (a cura di), *Ius Dicere in a Globalized World*, vol. 1, Roma TrE-Press, Roma, 2018, 183-204.

A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 361-370.

P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, Editoriale, in *federalismi.it*, n. 2/2020.

A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020.

A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Diritto e Società*, n. 4/2019, 735-790.

G. TIEGHI, *Diritto, esperienze comunicative, Questioning: nuovi itinerari di Giustizia costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 14/2020.