

La comunicazione della Corte attraverso il viaggio nelle carceri tra esigenze di “publicness” e confronto con il Legislatore*

FABRIZIA COVINO**

Data della pubblicazione sul sito: 11 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

F. COVINO, *La comunicazione della Corte attraverso il viaggio nelle carceri tra esigenze di “publicness” e confronto con il Legislatore*, 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>.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Indirizzo mail: fabrizia.covino@uniroma1.it.

1. Per esplicitare le *finalità* del mio intervento prendo spunto dalla relazione del prof. Romboli sulle innovazioni e le metodologie comunicative adottate dal giudice delle leggi. Nella classificazione da lui operata gli strumenti di comunicazione adottati hanno finalità diverse tra loro. Si tratta di iniziative volte a valorizzare il contraddittorio nel processo costituzionale; strumenti utilizzati per autoprodurre l'informazione; attività volte "a conoscere e a farsi conoscere", come i viaggi nelle scuole e nel carcere. Su quest'ultimo aspetto vorrei soffermare la mia attenzione: lo scopo della mia riflessione infatti è quello di evidenziare le ragioni sottese al "Viaggio della Corte costituzionale nelle carceri" e gli effetti ad esso connessi, a cinque anni dall'iniziativa intrapresa.

La tesi che vorrei sostenere è che il percorso della Corte non sia orientato alla ricerca di una nuova e diversa legittimazione ma costituisca una vera e propria azione comunicativa. Il giudice costituzionale infatti "esce dal palazzo" per avvicinarsi alla realtà carceraria e far conoscere ai detenuti la Costituzione e i suoi elementi garantistici a tutela della persona; allo stesso tempo utilizza lo strumento comunicativo del "viaggio" per sollecitare la società civile su temi sensibili come la situazione di coloro che sono privati della libertà.

L'elemento su cui è opportuno soffermarsi però è che nella dialettica con la realtà del carcere la Corte ha un ulteriore interlocutore – direi un invitato di pietra – rappresentato dal legislatore. Durante il viaggio nelle carceri la Corte interagisce con esso mettendo in campo un'attività "monitoria" che potremmo definire atipica ed esplicitando al di là delle sentenze il suo ruolo di custode della Costituzione. In questa dinamica si ripropone l'annoso tema del ruolo della Corte nella forma di governo, da cui scaturiscono alcune criticità insite nella (persistente) azione "suppletiva" svolta dal giudice delle leggi, che ingloba spazi riservati alla politica.

2. La *genesì* del viaggio nelle carceri scaturisce senz'altro da una logica comunicativa che si manifesta anche nelle ulteriori iniziative introdotte dal 2017 in poi. Nonostante la comunicazione sia un'attività servente e funzionale all'esercizio delle attribuzioni affidate alla Corte dalla Costituzione, detta attività è stata portata avanti sin dalle origini. È vero che negli ultimi anni la comunicazione si è intensificata, spaziando dal sito istituzionale ai comunicati stampa, dai *podcast* ai dialoghi con il mondo dell'arte e della cultura. Ma la necessità di comunicare, al di là del linguaggio tecnico delle sentenze e delle ordinanze per gli addetti ai lavori, è un fatto acquisito. Lo dimostrano anche i dati e i riferimenti riportati dalla relazione del giudice Viganò sull'accentuarsi di detti strumenti comunicativi, che a partire dalle esternazioni del Presidente e dalle relazioni annuali si sono evoluti, così come si sono ampliati gli interlocutori della Corte stessa. Questa esigenza è stata valorizzata anche dalla prof.ssa Groppi nei molti esempi sulla comunicazione istituzionale delle corti costituzionali nel diritto comparato.

Il punto da mettere in evidenza è *perché* la Corte ha necessità di comunicare attraverso iniziative come il detto viaggio nelle carceri.

Va sgombrato subito il campo dalla presunzione che si tratti della ricerca di una nuova legittimazione e di consenso popolare. Dalle osservazioni che seguono si comprenderà come la Corte, priva di una “legittimazione consensuale preventiva”, continui a fondare detta legittimazione sulle regole processuali e sulle sentenze che devono essere adeguatamente motivate (Saitta).

Per capire le ragioni del viaggio nelle carceri mi rifaccio ad un mio scritto del 2019 nel quale avevo sostenuto che detta iniziativa è l’occasione per la Corte di dare maggiore spazio alla “comunicazione pubblica” intesa in senso lato. Si tratta della pratica rivolta ai consociati dalle istituzioni per informarli della propria attività e di iniziative e opportunità rilevanti per la collettività. Il giudice delle leggi, in particolare, si espone ad un’attività avente come fine la *pubblicità* nel senso indicato da Habermas come *publicness*, ovvero “discussione su problemi e argomenti coinvolgenti la società civile”. Nella fattispecie si tratta di rendere visibile attraverso un’operazione mediatica la durezza della realtà carceraria.

Dagli interventi dell’allora presidente Lattanzi e dei giudici, nelle varie tappe del viaggio emerge innanzitutto la necessità di conoscere le diverse realtà in cui producono i loro effetti le sentenze del giudice delle leggi: una di queste è la situazione carceraria. Specularmente, emerge l’esigenza di far conoscere il proprio ruolo di custode della Costituzione. La volontà comunicativa serve a scongiurare che la funzione della Corte costituzionale di difesa della Costituzione, poiché svolta attraverso un’azione meditata e “non urlata”, non venga efficacemente recepita e sia considerata, al contrario, obsoleta, così come obsoleti e retorici siano considerati i principi posti dalla Carta fondamentale. La Corte vuole allora testimoniare, “rimettere in circolazione (...) lo spirito della Costituzione”, spiegare come è nata e cosa c’è dietro alla Costituzione stessa (Lattanzi).

Da queste considerazioni viene alla luce come il viaggio non costituisca assolutamente un’esigenza di autopromozione. Esso è volto a far conoscere la Corte costituzionale, ma non per mera informazione.

Si tratta di comunicare, in una modalità “più esplicita”, “i valori della Costituzione, la sua genesi, il contesto storico” che sono salvaguardati dall’organo. L’azione della Corte quindi è finalizzata a perseguire, seppur con modalità organizzative differenti, il proprio ruolo istituzionale, che è quello di tutelare il rispetto dei principi costituzionali da parte degli attori istituzionali. Di far conoscere ai consociati in altre parole il modo in cui attraverso le sue decisioni si inverano i principi costituzionali all’interno della forma di Stato democratico-pluralista (Sperti). Si evince da queste indicazioni l’esigenza di entrare nel carcere per ribadire la centralità e la forza della Costituzione definita “strumento di battaglia” da applicare perché “ci rende migliori” (Amato).

Ciò è quanto vogliono trasmettere i giudici mettendo in campo una riflessione a più voci idealmente collegate tra loro, basandosi sui principi personalista e della dignità della persona quali cardini dell'impianto costituzionale, principi da promuovere e valorizzare.

A partire dai frammenti costituzionali sulla "pari dignità sociale", sul "pieno sviluppo della personalità", sulla "rimozione degli ostacoli", sulla tensione della pena alla "rieducazione", sull'assenza di discriminazioni, sul lavoro, il discorso dei giudici si focalizza sul concetto di dignità della persona, posto al centro dell'impianto costituzionale, e sulla potenza di questo principio che si irraggia nei vari contesti sociali, compresa la realtà dei ristretti. Gli interventi dei giudici sono supportati dai continui rinvii alla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela del detenuto quale soggetto portatore di diritti e di doveri, ricavabile prima ancora che nell'art. 27, terzo comma, dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, in collegamento con il principio del divieto di violenza fisica e morale sulle persone sottoposte a restrizioni della propria libertà, di cui all'art. 13, quarto comma, Cost. (cfr. ad es. sett. nn. 561/1987 e 293/2000 sulla dignità come valore fondamentale in riferimento al principio personalista dell'art. 2 Cost., richiamate da Modugno). La dignità infatti presuppone l'eguaglianza dei cittadini, che la Costituzione pone come obiettivo e non come premessa. Viene dunque valorizzata l'intuizione dei Costituenti, che non richiama un concetto astratto di dignità ma lo lega proprio ai concetti di libertà ed eguaglianza (Ferrara). Detto riferimento è esplicitato nell'intervento sul frammento dell'art. 3, secondo comma, Cost., che, nell'indicare il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, evidenzia "il volto" dello Stato, chiamato a tradurre le aspirazioni ideali in una legislazione sociale adeguata (Cartabia). In simile contesto anche la pena deve avere un "volto costituzionale", secondo quanto indicato dalla sentenza n. 50 del 1980. La pena di cui all'art. 27 Cost., "indica il futuro", poiché il carcere è una parentesi per permettere il reinserimento del condannato nel tessuto sociale (Viganò).

Emerge dal discorso del giudice che la disposizione costituzionale è un programma che fa appello al senso di responsabilità: in primo luogo del condannato, poiché la rieducazione richiama la sua libertà interiore. Ma, come messo in luce dalla dottrina, entra in gioco anche "una grande chiamata alla responsabilità" dello Stato e di tutte le istituzioni (Pugiotto).

3. Da più parti è stato evidenziato come il viaggio intrapreso non sia esente da *rischi*.

Innanzitutto si è posto il dubbio del contrasto tra l'iniziativa richiamata e le funzioni che la Costituzione affida alla Corte stessa, come emerge anche dalle riflessioni odierne. Questo dato può determinare uno "sconfinamento" da parte del giudice delle leggi al di là del recinto costituzionale e al di là della legittimazione

dell'organo, volto alla continua ricerca del contatto con l'opinione pubblica (Morrone). La richiamata azione comunicativa viene considerata, insieme alle altre iniziative intraprese, un aspetto dell'attuale "oscillazione del pendolo" dall'anima giurisdizionale verso l'anima politica della Corte. Detta azione in effetti viene posta quasi a "sigillo" del parallelo fenomeno di "accentramento" che si manifesta attraverso la recente giurisprudenza costituzionale (Romboli; Luciani) e che sembra ridefinire i confini del sindacato di legittimità costituzionale nel mutato "contesto" istituzionale (Tega). Da qui la ricerca di un maggiore consenso e contatto con l'opinione pubblica attraverso la funzione comunicativa che rischia però di assimilare la Corte agli organi politici.

Uno degli effetti della valorizzazione dell'anima politica della Corte in effetti è rappresentato, per un verso, dal rischio populista; per altro verso, si ravvisa l'affievolimento di quella che è stata definita la logica "anti-maggioritaria" che contraddistingue l'organo costituzionale (Silvestri).

Altre criticità sono legate alla scelta della realtà carceraria, in luogo di altre situazioni di pari fragilità, da cui può scaturire la perdita del tratto fondamentale dell'imparzialità propria del giudice, soprattutto se legata a quella che nella relazione odierna è stata definita l'inopportunità di "vedere" la realtà carceraria per poter decidere consapevolmente.

Ancora, il viaggio della Corte nelle carceri ha subito delle critiche in quanto operazione volta a realizzare un "catechismo costituzionale" per infondere i valori della Carta fondamentale (Zanon) che è apparso un compito ascrivibile ad altri organi costituzionali quali il Parlamento o il Capo dello Stato.

Io stessa avevo evidenziato come l'esperienza del "viaggio" potesse generare il rischio di ricadere nella retorica. Gli alti principi costituzionali valorizzati nei discorsi dei giudici ai detenuti in effetti devono fare i conti con una realtà carceraria che, come la stessa Corte ha più volte messo in luce, presenta condizioni in contrasto con la tutela della dignità umana (come dimostra di recente la sentenza sulle R.E.M.S.).

In definitiva, le criticità legate alla menzionata "apertura della Corte alla società civile" prestano il fianco a perplessità anche da chi ritenga che il viaggio nelle carceri faccia apparire la Corte come un "operatore politico" mirante a rafforzare la propria immagine di servitore della collettività (Ruggeri). O, viceversa, da chi consideri che la *quantità* di azioni comunicative portate avanti dalla Corte non sempre costituisca una comunicazione di qualità (Pajno), evidenziando complessivamente la necessità di interrompere talune di queste pratiche.

4. Giunti a questo punto è opportuno soffermare ulteriormente l'attenzione sugli interlocutori dall'attività comunicativa della Corte attraverso il viaggio nelle carceri e sugli effetti di questa.

Come già detto, parlando ai carcerati la Corte comunica all'esterno il proprio ruolo di garanzia costituzionale. I discorsi però oltrepassano le mura del carcere per diffondersi nella società civile. Ma non solo.

La visibilità acquisita entrando nel carcere, in effetti, consente al giudice costituzionale un dialogo con la società civile, con l'opinione pubblica, nel richiamato spirito di *publicness* di habermasiana memoria. Alla società civile la Corte rivolge il monito di non dimenticare il carcere e le persone ivi ristrette, perché il carcere parla della realtà sociale in cui esso è inserito. Come è stato sottolineato, infatti, se è vero che la condizione carceraria riguarda coloro che stanno dentro, essa, come problema di civiltà, "è prima di tutto un problema di chi sta fuori" (Zagrebel'sky).

In definitiva, i giudici parlano ai detenuti e dei detenuti valorizzando lo spirito della Costituzione e trasmettendone i principi fondamentali. Ma, come già detto, la Corte si spinge oltre il dialogo con i carcerati. *Dal* carcere essa parla all'esterno, rivolgendo un forte monito al legislatore.

L'esigenza non è conclamata ma è un messaggio di politica costituzionale riferito alla realtà carceraria. La Costituzione è un progetto ambizioso per attuare il quale forse gli attori istituzionali non hanno neanche tutti gli strumenti. Ma la Carta fondamentale segna un percorso concreto da intraprendere. L'interazione con la realtà carceraria, allora, diventa una *triangolazione* con il legislatore inerte e con l'amministrazione penitenziaria nel suo complesso.

Dal discorso dei giudici, dal confronto con i detenuti, nel mettere al centro la persona e la sua dignità, si ricava un duplice invito alla ponderazione da parte del legislatore: sia nella definizione del reato, sia nella definizione della sanzione. Per il giudice delle leggi, questa esigenza di vaglio scrupoloso è imposta dallo spirito complessivo della Costituzione condensato sinteticamente nei canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da quanto si evince, i discorsi compiuti durante il viaggio dei giudici costituzionali si collocano al crocevia di due situazioni che interpellano direttamente l'operato del Parlamento e della politica.

Da una parte la Corte manifesta una contrarietà per la spinta verso le leggi "affolla carceri" che sono all'ordine del giorno anche dell'attuale indirizzo politico di maggioranza, da cui emerge tutta l'attualità del viaggio intrapreso dalla Corte. Si tratta di un sintomo di quella che è stata definita una "impazienza forcaiola" (Pugiotto), ciclica nella realtà politico-istituzionale e che denota un ritardo culturale nella definizione di misure alternative alla reclusione (Silvestri e Ruotolo). Dall'altra parte, si registra il tentativo di suggerire al legislatore un'alternativa nelle decisioni in materia penitenziaria, attraverso la "giustizia riparativa" (confluita poi nella legge di riforma attualmente congelata in Parlamento). Si tratta di uno strumento "di risposta al reato" che *non* si avvale (solo) delle pene in senso stretto ma anche di strumenti "di natura extrapunitiva": il riconoscimento di un ruolo alle

vittime dei reati per tentare di rielaborare i conflitti in una prospettiva dialogica (Cartabia), basato sulla presa d'atto "dei limiti e degli insuccessi della giustizia penale nel reprimere e prevenire la criminalità" (Fiandaca).

5. Sull'interazione con il legislatore da ultimo richiamata mi vorrei soffermare, a *conclusione* di questa riflessione. Come si è anticipato, la Corte mette in campo un'azione comunicativa che non è mai neutra ma coinvolge in una prospettiva dialettica l'organo parlamentare.

Per un verso, in effetti, la Corte è consapevole della necessità di lasciare al legislatore e alle maggioranze di governo la discrezionalità nella propria azione, con l'unico compito di monitorare e orientarne l'azione nel rispetto della Costituzione (cfr. di recente anche Sciarra). Per altro verso, il centralismo della Corte è innegabile e si colloca nel contesto del maggiore attivismo che caratterizza l'organo nel complesso.

Se è vero che la Corte non parla solo attraverso le sentenze è altrettanto vero, come enfatizzato anche dalla relazione del prof. Romboli, che dalla giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni si colgono segnali di forte interventismo. Si è passati dai moniti al legislatore alla definizione di tempi entro cui consentire al legislatore inerte di intervenire, fino all'incremento delle ordinanze di autorimessione da cui discendono pronunce di accoglimento. In una parola, si constata l'accentuarsi di un'operazione creativa rilevata da più parti in dottrina.

In definitiva, questo atteggiamento teso a superare la *judicial deference* nei confronti del legislatore, il quale per ragioni diverse (tra cui la conflittualità partitica) si trova in uno stato di inerzia (Silvestri), ripropone l'annoso problema del rapporto tra Corte e indirizzo politico di maggioranza e dell'impatto dell'attività della Corte sulla forma di governo (in particolare nel rapporto con il Parlamento). Si tratta di una tematica complessa, dalle molteplici sfaccettature che, nelle poche righe a disposizione, posso soltanto richiamare nei suoi tratti essenziali.

Da un lato, come messo in luce dalla dottrina, l'eccessivo spazio di manovra della Corte e della giurisdizione in generale indebolisce l'organo legislativo, svilendo il disegno costituzionale che esalta invece l'agire politico (Luciani). Dall'altro lato, la crisi della politica e della rappresentanza è conclamata (Fioravanti) ed è legata all'indebolimento del circuito decisionale basato sul rapporto tra cittadini e partiti. In questo contesto l'inerzia del legislatore si scontra con una concezione della Costituzione che si vuole totalizzante, ovvero che vada coprire tutti gli ambiti della vita associata, mostrando la sua criticità nel momento in cui si ampliano a dismisura gli spazi della giurisdizione (Barbera).

Il tema dell'equilibrio dei rapporti tra Corte e Parlamento è intricato e non appare risolvibile, anche per la natura ibrida del giudice costituzionale. D'altra parte le criticità insite nell'inerzia legislativa e nel conseguente accentramento

operato dal giudice costituzionale erano già osservate nel convegno fiorentino del lontano 1981, su Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo.

In quel contesto, nell'impossibilità di prendere una posizione univoca sul punto, si evidenziava come l'interventismo del giudice delle leggi ha il suo pregio nel manifestare "una capacità di mediazione degli interessi sociali in conflitto" (Barile). Detta capacità - che ai giorni nostri si esprime anche con le iniziative sin qui descritte - concorre ad aumentare il profilo garantistico che rappresenta, parimenti, uno dei pilastri dell'assetto democratico.

Bibliografia

Amato G., *Intervento* al Carcere minorile di Nisida, 19 ottobre 2018, reperibile su *Radio Radicale*.

Barbera A., *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015.

Barile P., Cheli E., Grassi S., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982.

Cartabia M., *Intervento* presso il Carcere di Rebibbia, Roma, 4 ottobre 2018, reperibile su *Radio Radicale*.

Covino F., *Corte costituzionale e carcere. Un dialogo attraverso la Costituzione*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

Ferrara G., *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2008.

Fiandaca G., *Prima lezione di diritto penale*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

Fioravanti M., *La trasformazione del modello costituzionale*, in G. Monina, G. De Rosa (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

Habermas J., *Etica del discorso*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

Lattanzi G., Conferenza stampa del 26 settembre 2018, reperibile sul sito della Corte costituzionale.

Luciani M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in *Rivista Aic*, n. 1/2013.

Modugno F., *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.

Morrone A., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 12/2021.

Pajno S., *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020.

Pugiotto A., *Il “blocco di costituzionalità” nel sindacato della pena in fase esecutiva (nota all’inequivocabile sentenza n. 149/2018)*, in *Osservatorio della Rivista AIC*, n. 3/2018.

Romboli R., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017.

Ruggeri A., *Il processo costituzionale nel pensiero di P. Carrozza e nei più recenti e salienti sviluppi dell’esperienza*, in *Consulta Online*, n. 3/2020.

Saitta A., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996.

Sciarra S., *Intervento di apertura alla XIII edizione del Salone della Giustizia*, Roma, 25 novembre 2022, reperibile sul sito della Corte costituzionale.

Silvestri G., *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in M. Ruotolo (a cura di), *Il senso della pena*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Silvestri G., *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020.

Sperti A., *Alcune riflessioni sull’apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 2020.

Tega D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

Viganò F., *Intervento presso la Casa Circondariale di Marassi a Genova*, 9 novembre 2018, reperibile su *Radio Radicale*.

Zagrebelsky G., *Postfazione a L. Manconi et al., Abolire il carcere*, Chiarelettere, Milano, 2015.

Zanon N., *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017.