

Brevi considerazioni sulle diverse dimensioni della relazione tra Corte e opinione pubblica*

EMANUELE ROSSI**

Data della pubblicazione sul sito: 11 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *Brevi considerazioni sulle diverse dimensioni della relazione tra Corte e opinione pubblica*, 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 Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

1. La relazione tra Corte e opinione pubblica, cui è stato dedicato il presente seminario, impone di esaminare i due versanti in cui essa si articola, ovvero – come bene ha rilevato Antonio Saitta – il dialogo tra la Corte e l’opinione pubblica “in entrata” (ovvero come l’opinione pubblica contribuisce o può contribuire all’attività della Corte) e quello “in uscita” (finalizzato ad indagare gli strumenti mediante i quali la Corte si fa presente all’opinione pubblica): ciò al fine di comprendere le connessioni ma tenendone concettualmente distinti i piani.

2. Quanto alla relazione tra opinione pubblica e Corte devono considerarsi le modalità mediante le quali la prima può rendersi *istituzionalmente* presente alla seconda (mentre, sul piano *informale*, ogni giudice è inserito nella vita sociale e culturale e quindi ne recepisce le istanze), e come quindi la seconda interpreta e considera la prima ai fini della propria azione. Che l’opinione (più o meno) pubblica possa risultare utile all’esercizio delle funzioni assegnate dalla Corte non credo vi sia bisogno di dire: basti ricordare i riferimenti al “comune sentire” o ad espressioni simili che talvolta ritroviamo nelle sentenze della Corte e che stanno a fondamento dell’interpretazione (perlopiù “evolutiva”) delle disposizioni costituzionali (nel contesto più generale dell’importanza della “libera opinione pubblica” per la valorizzazione della nostra forma di Stato: sentenza n. 206/2019). Non casualmente, Paolo Grossi, che è stato il primo presidente a dar impulso al “nuovo corso” della Corte nelle relazioni con l’opinione pubblica, aveva sottolineato, nel suo lavoro su “Ritorno al diritto” (Grossi 2015), che negli ordinamenti costituzionali il giudice deve operare mediante una valutazione costituzionalmente orientata del materiale normativo che è chiamato ad applicare, e tale valutazione deve tener conto e valorizzare la naturale evoluzione della coscienza sociale e dei costumi.

Un primo campo di indagine della relazione indicata deve riguardare il processo, ove l’attività della Corte principalmente si realizza. In tale contesto, ritengo debba escludersi che le parti costituite nel giudizio costituzionale possano considerarsi, almeno sul piano concettuale, funzionali all’espressione del sentire dell’opinione pubblica. Queste rappresentano infatti interessi propri (salvo il caso del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale quando siano impugnate leggi o atti di provenienza rispettivamente dello Stato o della Regione), e sono infatti considerati ammissibili dalla Corte soltanto nell’ipotesi in cui l’eventuale pronuncia di accoglimento produca un’immediata incidenza sulla loro posizione soggettiva: motivazione che pare sufficiente ad escludere che questi soggetti possano svolgere una funzione di “opinione pubblica”.

Circa l’intervento di terzi, occorre ricordare che questo è stato oggetto, insieme all’introduzione dell’istituto dell’*amicus curiae* e alla previsione di convocazione di esperti di chiara fama, della novella delle Norme integrative del 2020, annunciata come un’apertura possibile in tal senso. Sotto il titolo “La Corte si apre all’ascolto

della società civile”, il comunicato della Corte affermava che “anche la società civile, d’ora in poi, potrà far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale. Lo ha deciso la Consulta con una delibera dell’8 gennaio 2020, modificando le norme che regolano i suoi giudizi”. Il che potrebbe indurre a ritenere (o sospettare) che anche l’intervento di terzi possa essere considerato come strumento per ascoltare la società civile: ma si tratta di un’ipotesi che deve essere esclusa, almeno alla luce dell’applicazione dell’istituto (anche successiva alla novella).

Nell’ultima ordinanza precedente all’entrata in vigore delle modifiche del 2020 (ordinanza 15 gennaio 2020, allegata alla sentenza n. 30/2020) veniva ribadito il principio, da ritenersi consolidato, per cui “l’intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura”.

La stessa motivazione, che conduce all’esclusione dell’ammissibilità della costituzione di terzi, compare nella prima ordinanza successiva alla data di entrata in vigore della novella, rendendo esplicito il concetto che le Norme integrative in nulla hanno mutato il contesto di riferimento. L’ordinanza n. 37/2020 (emessa il 27 febbraio 2020), precisa che la nuova disposizione delle Norme integrative (art. 4, comma settimo) “recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte in merito all’ammissibilità dell’intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio a quo, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale”, in base alla quale “l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente deve derivare dall’immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*”.

Quanto definito nel giudizio in via incidentale vale anche per quello in via d’azione.

Nell’ordinanza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020, la Corte, riprendendo più o meno gli stessi concetti dell’ordinanza del 2005, emessa subito dopo la modifica delle Norme del 2004, ribadisce che “il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili”. Orientamento che, precisa la Corte, “va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative” del 2020, “non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale”.

Dunque, l’ascolto della società civile aperto dalla novella delle Norme integrative non può essere riferito all’intervento di terzi: *ergo*, deve riferirsi all’introduzione dell’istituto dell’*amicus curiae* (e, forse, alla possibilità di

coinvolgere esperti di chiara fama), che consente alle “formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità” di presentare alla Corte costituzionale un’opinione scritta.

Nel corso di questo primo scorcio di applicazione dell’istituto, si può rilevare – almeno a livello quantitativo – una certa vitalità dell’istituto. Al momento sono 74 i decreti presidenziali di ammissione di *amici curiae* emanati dalla sua istituzione ad oggi (vale a dire a tutto il 2022), con un andamento crescente nel corso del tempo: dai 14 del 2020 si è passati ai 23 del 2021 fino ai 37 del 2022. La gran parte di essi (62 su 74) ha riguardato il giudizio in via incidentale; 11 decreti sono riferiti al giudizio in via d’azione; uno ha riguardato un conflitto fra enti. Va precisato che i numeri indicati sono riferiti al numero di decreti e non degli *amici curiae*: alcuni decreti ammettono più soggetti, mentre alcuni soggetti ricorrono più volte nei diversi decreti.

Non è ovviamente possibile – almeno qui – esaminare gli apporti dei soggetti che hanno presentato un contributo scritto, né quindi valutare quanto essi abbiano potuto incidere sulla decisione della Corte (analisi probabilmente impossibile in generale, salvo eventuali casi particolari), ma da uno sguardo sommario alla tipologia di soggetti che sono stati ammessi (dal sito della Corte non risultano provvedimenti con cui richieste sono state dichiarate inammissibili) si notano associazioni che possiamo considerare di *advocacy* (ad esempio, Italia Nostra, Antigone, ASGI, Luca Coscioni, ItaliaStatoDi Diritto e così via) o enti maggiormente orientati alla tutela di interessi professionali o di categoria (Unione delle Camere di commercio, Elettricità futura, Unione dei giudici di pace, e così via). È probabile che queste realtà abbiano potuto contribuire ad accrescere il grado di conoscenza da parte della Corte di quanto vissuto nella società civile, sebbene in alcuni casi (forse molti) gli interessi che sono stati trasmessi sembrano in tutto assimilabili a quelli dei possibili interventori (come ha rilevato anche Roberto Romboli nella sua relazione). Pare cioè trovare conferma quanto prospettato subito dopo l’approvazione delle modifiche alle Norme integrative: chiusa la porta dell’intervento di terzi, per alcuni dei soggetti potenzialmente interessati ad intervenire in quanto portatori “di interessi collettivi o diffusi” si è aperta la prospettiva di proporsi come *amici curiae* (v., ad es., M. D’Amico 2020). Ipotesi che è stata ritenuta un’opzione “di ripiego” (F. Dal Canto 2020, 328), considerati anche i limiti imposti dalla stessa disposizione delle Norme integrative, e che comunque deve ritenersi conseguente a una diversa legittimazione alla partecipazione.

D’altra parte, devono essere considerati due aspetti al riguardo: il primo sulla formula utilizzata nelle Norme integrative, che fa riferimento, come detto, a “interessi collettivi o diffusi”. Non possiamo qui entrare nel merito del significato di tali espressioni, ma dobbiamo ricordare che in altre circostanze la Costituzione,

oltre che la legge ordinaria, fa riferimento all'*interesse generale* di cui possono essere portatori soggetti singoli o associati (in particolare, art. 118, quarto comma, Cost.). L'interrogativo che si può prospettare, al riguardo, è sul perché l'opinione pubblica possa essere rappresentata da chi espone interessi "collettivi o diffusi" e non invece da chi è portatore di un "interesse generale": e di, conseguenza, quale sia l'apporto che la Corte si attende da *amici curiae* siffatti. Discorso che ci porterebbe troppo lontano: basti ricordare come l'esperienza di Paesi che all'istituto hanno fatto abbondante ricorso, come gli Stati Uniti, dimostra come le *lobbies* utilizzino abbondantemente questa possibilità (come nel corso del seminario ci ha ricordato Rachele Bizzari). Il secondo aspetto che non possiamo dimenticare è che il processo, anche costituzionale, ha finalità e modalità che non possono configurarsi alla stregua di un'agorà democratica (M. Manetti 2020, 505 ss.; M. Luciani 2020, 410): ma su questo valgono le approfondite riflessioni contenute nella relazione di Romboli.

Quanto infine alla possibilità di convocare "esperti di chiara fama" (su cui v. A. Iannuzzi 2020, 13 ss.), essa potrebbe astrattamente contribuire a portare alla Corte alcune posizioni emergenti nell'opinione pubblica (sul punto sarei meno *tranchant* di Romboli, che ritiene che tale modifica sia poco o niente inerente l'apertura della Corte alla società civile). Pur trattandosi infatti di una previsione che era probabilmente già ricavabile dal disposto dell'art. 12 delle Norme integrative ("La Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione"), e la cui reale novità consiste non soltanto nella forma pubblica ora obbligatoria, ma anche nella riconosciuta possibilità di sottoporre specifici quesiti e nella possibilità anche per le parti costituite di formulare domande agli esperti (R. Romboli 2021, 126), tuttavia non si può escludere che questo strumento possa consentire alla Corte di acquisire conoscenze ed informazioni anche relativamente alle opinioni diffuse nella società.

3. In definitiva mi pare che sia l'istituto dell'*amicus curiae* sia la previsione della convocazione degli esperti possano essere ascritti alla categoria degli strumenti mediante i quali si costituisce una qualche relazione tra opinione pubblica e Corte.

Non ritengo invece che alla medesima categoria possano essere annoverate le visite a luoghi significativi, all'interno di quello che è stato definito il "Viaggio in Italia" (nelle scuole, nelle carceri). Che queste visite possano contribuire alla diffusione della conoscenza della Costituzione e della cultura costituzionale non vi è dubbio (con alcuni limiti di cui dirò), ma che esse possano anche contribuire a far acquisire alla Corte nuove conoscenze, determinanti per lo svolgimento delle proprie funzioni (fino a potere essere considerate come un modo mediante il quale l'opinione pubblica si fa presente alla Corte) mi pare francamente, e perlomeno, assai discutibile. La relazione del giudice Viganò fa riferimento anche a questa prospettiva, sottolineando la natura bi-direzionale della comunicazione di questi

ultimi anni della Corte (sebbene non sia del tutto chiaro se egli intenda attribuire detta natura anche alle visite in questione): ma ritengo che questa posizione sia eccessivamente retorica e nella realtà non veritiera, nonché forse anche pericolosa. Non credo infatti che queste visite possano aumentare il grado di conoscenza o anche di “sensibilità” verso alcune realtà e verso le tematiche che le riguardano: è certo che nella comprensione e valutazione del giudice (come di ciascuna persona) confluiscono tanti elementi, ma eviterei di ritenere che la conoscenza della realtà di un carcere possa in qualche modo influenzare la sensibilità di quel giudice. Sia in quanto, in primo luogo, si dovrebbe dubitare dell’effettiva conoscenza di una realtà come quella carceraria (ad esempio) realizzata mediante una visita istituzionale ed ufficiale (magari ad un solo istituto carcerario, peraltro) da parte di un giudice costituzionale, che vi trascorre poco più del tempo necessario per la propria conferenza: è evidente che si tratta di una conoscenza comunque parziale e mediata (non c’è bisogno di dire perché). A ciò si aggiunga che se effettivamente fosse vero che con queste visite il giudice accresce la propria consapevolezza, si dovrebbero considerare – come rilevato da Nicolò Zanon – i criteri mediante i quali sono individuate le realtà da visitare e quali no (N. Zanon 2019, 20 ss.): criteri che dovrebbero conseguire a valutazioni in qualche modo “politiche”.

Ritengo poi debba nettamente respingersi l’ipotesi, qui indicata da Fabrizia Covino, che mediante le visite in questione la Corte possa trasmettere “un messaggio di politica costituzionale”, così che “l’interazione con la realtà carceraria, (...) diventa una triangolazione con il legislatore inerte e con l’amministrazione penitenziaria nel suo complesso”. Tenderei a leggere quest’ipotesi non come un’opportunità bensì come un rischio, e di particolare gravità, che porterebbe la Corte a dettare (o pretendere di dettare) l’agenda politica non solo al Parlamento ma anche alla pubblica amministrazione. Se così fosse, anche le buone intenzioni dei giudici costituzionali, nella prospettiva indicata da Paolo Grossi, credo che dovrebbero essere rinnegate dai loro stessi autori.

4. Venendo all’altro versante del tema, ovvero le modalità mediante cui la Corte contribuisce all’opinione pubblica, è già stato sottolineato come si debba distinguere in relazione all’*oggetto* della comunicazione (Romboli, Angioletta Sperti).

La Corte comunica, in primo luogo, sé stessa, e quindi il proprio ruolo nel sistema, la propria attività. Potremmo dire, in altri termini, che comunica ciò che è e ciò che fa. Su questo punto si inserisce il dibattito sull’uso dei comunicati stampa, su cui si è soffermato Romboli e sono intervenuti molti nel corso del dibattito.

Il tema è ovviamente delicato: perché se è vero che l’attività di un organo come la Corte non può essere conosciuta soltanto dai “chierici”, è invalsa l’idea e la percezione in base alla quale le sentenze o le ordinanze non possano essere

comprese dal “pubblico” se non con la mediazione di forme comunicative diverse da quelle con cui sono redatte. Si tratta di un presupposto che ormai consideriamo scontato, e che dovrebbe far riflettere – oltre al resto – sulla necessaria pubblicazione delle stesse nella Gazzetta ufficiale (la cui finalità originale ben conosciamo). Ma soprattutto potrebbe indurre a ripensare anche alle modalità di redazione delle decisioni costituzionali (come opportunamente ha sottolineato anche Cristina Grisolia), e più in generale al linguaggio giuridico e sulla sua usufruibilità anche da parte dei “non addetti ai lavori”.

In ogni caso, come conseguenza del presupposto indicato è invalsa la prassi, incrementata e razionalizzata negli ultimi anni, dei comunicati predisposti dalla stessa Corte. Tralascio qui il tema dei comunicati che anticipano la pubblicazione della pronuncia (sui quali ritengo inoppugnabili le osservazioni di Romboli su quelli riferiti a decisioni di incostituzionalità), per soffermarmi su quelli meno problematici, ovvero quelli che danno conto dei provvedimenti già depositati. Ogni comunicato, come è evidente, “interpreta” la decisione (nel dispositivo o in alcuni passi della motivazione), traducendone il contenuto con altre parole: più o meno come colui che rende in linguaggio moderno una terzina dantesca. Tale passaggio è ovviamente, e intuitivamente, assai delicato: la scelta di cosa comunicare e di come comunicare è decisiva per favorire una certa conoscenza o un'altra. Non vi è bisogno di essere esperti di comunicazione per comprenderlo. Il punto delicato della questione, tuttavia, non è (solo) questo: da sempre le decisioni dei giudici, ad ogni latitudine, sono oggetto di “traduzione giornalistica” per renderne possibile la conoscenza nell'opinione pubblica. La questione sta nel fatto che questa “traduzione” avviene direttamente dall'organo emanante la decisione, e quindi assume un valore di “interpretazione autentica”, con i *pro* e i *contra* evidenti.

L'altra dimensione della comunicazione proveniente dalla Corte e indirizzata alla opinione pubblica ha ad oggetto non quanto della Corte è suo proprio, ma quella che potremmo definire la cultura costituzionale. È l'obiettivo reso esplicito dalle parole del Presidente Paolo Grossi, richiamate in apertura dalla relazione di Viganò, quando esprime l'intenzione sua e della Corte di “accrescere nelle nuove generazioni la consapevolezza e la condivisione dei valori di legalità e democrazia”: intenzione successivamente confermata dai Presidenti che si sono succeduti (Marta Cartabia ha sottolineato come la Corte sia “uscita per farsi conoscere da tutti e per portare ovunque i valori della Costituzione”).

Si tratta, come è evidente, di un profilo diverso da quello sopra evidenziato, e con il quale la Corte mira a favorire la crescita e la condivisione nella società della cultura costituzionale, in modo certamente autorevole ma al contempo integrativo del compito che è svolto da altre realtà presenti nel Paese, a cominciare dagli altri organi costituzionali (si pensi ad esempio agli interventi del Presidente della Repubblica, soprattutto da Ciampi in poi), fino a giungere direttamente alla nostra

categoria, ovvero ai giuristi ed in particolare ai costituzionalisti (sebbene la diffusione dei valori costituzionali non sia certo di esclusiva spettanza di specifiche categorie, ma riguardi in certa misura tutti i cittadini).

Una siffatta attività non può essere considerata una novità assoluta: non si può negare infatti che essa sia stata svolta anche in passato dai singoli giudici della Corte, attraverso incontri, lezioni, conferenze e così via. L'aspetto che invece costituisce un cambiamento è la circostanza che essa viene ora esercitata in modo coordinato ed esplicito, oltre che comunicato ai mezzi di informazione da parte della stessa Corte.

Che tutto ciò possa essere utile per la diffusione della cultura costituzionale può senz'altro ritenersi, sebbene non siano da trascurare situazioni di delicatezza di cui tener conto, specie in un'epoca in cui il dibattito politico ha ad oggetto anche la Costituzione e i suoi contenuti, comprese le possibili riforme della carta costituzionale. Se andiamo con il ricordo al periodo immediatamente precedente ai referendum costituzionali del 2006 e del 2016, ad esempio, si comprende facilmente come in simili circostanze eventuali lezioni o conferenze dei giudici costituzionali (ancorché aventi ad oggetto tematiche non investite direttamente dal dibattito pubblico) potrebbero produrre effetti pericolosi.

In ogni caso, ritengo che l'attività in questione possa essere ascritta al rango di quella che nelle università consideriamo come la "terza missione" (in quanto ulteriore rispetto alla didattica e alla ricerca): un'opera meritoria senza dubbio, sebbene ultronea rispetto alla funzione propria assegnata alla Corte dal sistema.

5. Una precisazione per concludere. Mi sento di rassicurare alcuni giornalisti che sono intervenuti, preoccupati che le perplessità espresse in sede giuridica su questo nuovo corso della Corte siano motivate dalla volontà di tenere riservate le attività della stessa, magari allo scopo di salvaguardare il proprio ruolo (di giuristi). Parlo ovviamente per me, ma credo di poter interpretare la posizione di tutti: non vi è nessun rischio di questo. I giuristi, e in particolare i costituzionalisti, hanno a cuore non soltanto i principi costituzionali, ma anche la loro diffusione nella società: l'attività di ricerca e di diffusione della conoscenza che essi quotidianamente svolgono ne sono prova.

Come in altre cose della vita, esprimere delle cautele e delle preoccupazioni non è necessariamente indice di conservatorismo o di paura del nuovo, ma può servire ad evitare che alcune scelte, pur mosse dalle migliori intenzioni, producano risultati diversi da quelli voluti. Comprendo che è considerazione del tutto scontata, ma forse ribadirla non fa male.

Bibliografia

Dal Canto F., *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Consultaonline*, n. 2/2020, pp. 323 ss.

D'Amico M., *Gli amici curiae*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020

Grossi P., *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015

Iannuzzi A., *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 13 ss.

Luciani M., *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 401 ss.

Manetti M., *I "falsi amici" del Giudice costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2020, pp. 505 ss.

Romboli R., in Malfatti E. – Panizza S. – Romboli R., *Giustizia costituzionale*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021

Zanon N., *Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza...*, in Losana M. – Marcenò V. (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche". Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Università di Torino, Torino, 2019, pp. 20 ss.