



18 MAGGIO 2020

federalismi.it

Fascicolo n. 15/2020

Numero monografico

Sofferenze e insofferenze della Giustizia costituzionale



ISSN 1826-3534

Numero 15, 2020

Tutti i contributi sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Comitato di direzione: Prof. Luisa Casseti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott.ssa Federica Grandi; dott. Giovanni Piccirilli; dott. Massimo Rubechi; dott. Federico Savastano; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Federico Savastano (coordinatore); dott. Simone Barbareschi; dott. Paolo Bonini; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Elena Maioli Castriota Scanderbech; dott. Nicola Pettinari; dott. Michela Troisi.

E-mail: redazione@federalismi.it

Comitato scientifico: Gustavo Zagrebelsky; Massimo Cavino; Enrico Grosso; Jörg Luther; Valeria Marcenò; Annamaria Poggi; Chiara Tripodina;

Comitato editoriale: Giovanni Boggero; Mario Calvo; Lucilla Conte; Alessia Fusco; Massimiliano Malvicini; Ruggero Rudoni

MAGGIOR SOSTENITORE:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Sommario

PRESENTAZIONE

- Presentazione del Volume, di *Massimo Cavino, Enrico Grosso, Jörg Luther, Valeria Marcenò, Anna Maria Poggi, Chiara Tripodina, Gustavo Zagrebelsky* iv

SEZIONE I - LA GIUSTIZIA RESA DALLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

- Notazioni circa la tutela dei diritti costituzionali nei giudizi di legittimità in via incidentale, di *Alessandro Oddi*..... 2
- La mancanza di strumenti efficaci di raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento. Recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali che “costano”, di *Marta Picchi*..... 16
- Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell’interpretazione dei concetti economici, di *Olivia Pini*..... 48
- Dalle rime obbligate al dispositivo “cedevole”. Brevi note sugli ultimi approdi del sindacato costituzionale sulla proporzionalità delle sanzioni penali, di *Valentina Giannelli*..... 85
- La Corte costituzionale verso la gestione del fattore tempo, di *Giacomo Salvadori* 97

SEZIONE II - LA CORTE E I SUOI “CONCORRENTI”

- Corte, Corti, Parlamenti. Dialoghi costituzionali comparati, di *Francesco Duranti* 119
- La protezione dei diritti nella prospettiva del costituzionalismo multilivello: (nuovi) strumenti di dialogo tra Corti, di *Ilaria Rivera* 130
- La tutela multilivello dei diritti: i differenti approcci alle *political questions*, di *Marco Cecili* 146

SEZIONE III - LA CORTE COSTITUZIONALE E L’OPINIONE PUBBLICA

- Un problema di civic constitutional culture: la legittimazione del giudice costituzionale tra nuovi canali di dialogo con la società civile e l’effettiva conoscibilità dell’organo e della sua fisiologia, di *Alessia Fusco*..... 156
- «Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La “rivoluzione comunicativa” della Corte nell’attuale fase della giustizia costituzionale, di *Giorgio Sobrino* 172



Presentazione

**di Massimo Cavino, Enrico Grosso,
Jörg Luther, Valeria Marcenò, Anna Maria Poggi,
Chiara Tripodina, Gustavo Zagrebelsky**

Università degli Studi del Piemonte Orientale
& Università degli Studi di Torino

Esattamente un anno fa (era la primavera del 2019), nei nostri consueti incontri nei corridoi del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, è nata l'idea di organizzare un convegno sulla giustizia costituzionale. La scuola torinese (che comprende quanti vi appartengono per affezione e colleganza, a prescindere dalle ubicazioni che la vita accademica ha destinato a ciascuno) ha avvertito l'esigenza di tornare a riflettere su temi con i quali si è sempre confrontata, nel passato così come nel presente.

Punto di partenza della riflessione è stata la constatazione del ruolo sempre crescente assunto dalla Corte costituzionale nella caratterizzazione della forma di governo e della stessa forma di Stato.

A cento anni dalle prime leggi sulla giurisdizione costituzionale austriaca, la giustizia costituzionale italiana è dotata di istituzioni, pratiche e insegnamenti consolidati. La *communis opinio doctorum* ne ha accreditato un'immagine di successo. Mentre la Costituzione per alcune parti sembra invecchiata bene e per altre è stata oggetto di censure e proposte di revisione, la Corte italiana ha incontrato solo sporadiche resistenze politiche, non è stata oggetto di riforme come il *Conseil Constitutionnel* francese, né ha subito critiche anche aspre come il *Bundesverfassungsgericht* tedesco o la *Supreme Court* statunitense.

Eppure, una riflessione che intenda scendere più in profondità svela che si tratta di una constatazione solo "a prima vista".

Il consenso di base che regge la Costituzione come principale fonte di legittimazione dei giudici e delle sentenze costituzionali sembra essersi ridotto. Le idee e le regole della giustizia costituzionale rischiano di non tenere il passo con la sua realtà. Lo spirito dei tempi oppone oggi il realismo dell'età dei poteri all'idealismo dell'età dei diritti, accusa il costituzionalismo di mascherare il governo dei giudici, asseconda nuove forme di giudizio popolare. Lo stato odierno della giustizia costituzionale è segnato da alcune condizioni critiche che rendono l'istituzione più flessibile rispetto alle previsioni normative, ma meno afferrabile rispetto ai modelli teorici iniziali. Da qui l'idea di provare, con l'aiuto e il confronto di studiosi ed esperti di diritto e giustizia costituzionale, a ricomporre le dinamiche e le trasformazioni in atto in un quadro di analisi critica, per diagnosticare sofferenze reali e prospettare rimedi efficaci. Una prospettiva

che sembra trovare una sintesi nel titolo attribuito al convegno: *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*.

Quattro le linee direttrici che hanno animato il confronto.

I) In primo luogo (e, si potrebbe dire, necessariamente, costituendo la radice di ogni discorso sulla giustizia costituzionale), sono state ri-considerate le aspettative di senso e valore che avevano mosso gli artefici dell'introduzione in Italia di un controllo di costituzionalità delle leggi. Le domande di fondo erano volte a indagare se, nel corso della storia della Repubblica, le sue aspettative siano state soddisfatte, oppure se esigenze storiche, sociali e politiche ne abbiano imposte altre. Se siano stati evitati i rischi paventati dai primi critici, o se piuttosto non ne siano sorti altri. E, soprattutto, se la giustizia costituzionale abbia protetto la Costituzione da modifiche tacite, o non abbia piuttosto, anche inconsapevolmente, contribuito a giustificarle.

II) In secondo luogo, ci si è soffermati sugli strumenti tecnici con i quali la giurisdizione costituzionale è chiamata a rendere giustizia alla società, anche mediando tra esigenze sociali confliggenti. Ciò ha portato a indagare come l'accesso "alla" Corte si sia intrecciata con l'accesso "della" Corte alle problematiche costituzionali, determinando una rivoluzione nello stesso concetto cardine, per il nostro processo costituzionale, della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, e spostando l'accento dalla rilevanza dell'atto da applicare alla rilevanza del diritto da tutelare. Non è stato possibile prescindere dall'analisi del ruolo condizionante assunto dalla necessità e dalla ragion di Stato nella giurisprudenza costituzionale e dell'impatto che le sempre più complesse tecniche decisorie manipolative e la gestione dei tempi della giustizia costituzionale hanno spiegato sulle promesse di giustizia sociale contenute nella Costituzione.

III) In terzo luogo, si sono affrontate sofferenze, reali o percepite, nei dialoghi, collaborativi o conflittuali, tra la Corte costituzionale e le altre magistrature, nazionali e sovranazionali. I nodi da sciogliere hanno riguardato il senso e il valore istituzionale del diritto di "azione in giustizia costituzionale", nazionale e sovranazionale, le competenze relative all'"interpretazione conforme" alla Costituzione e alle fonti internazionali, le decisioni manipolative di trattati internazionali, le implicazioni processuali delle "limitazioni alla sovranità" e dei cosiddetti "contro-limiti".

IV) Da ultimo, l'attenzione è stata rivolta, ormai per necessità, alle relazioni della Corte costituzionale con le istituzioni che presidiano l'opinione pubblica. La Corte costituzionale ha mostrato, in maniera crescente negli ultimi anni, un vivo interesse per la comunicazione verso l'esterno. Un interesse a "uscire dalla Corte" per diffondere la Costituzione. Un interesse che, però, non poteva non essere posto a confronto con alcune importanti domande: che peso ha assunto oggi l'ignoranza del pubblico non specializzato rispetto alle potenzialità e ai limiti della giustizia costituzionale?; quale trasparenza e quale



segretezza si può pretendere dai giudici costituzionali?; e, ovviamente, come sono mutate le strategie di comunicazione della Corte anche a fronte dei nuovi social media?

I contributi che queste poche righe introducono si muovono ciascuno lungo una delle linee direttrici riportate. A volte ne intrecciano più d'una. Ciò è inevitabile, poiché i temi della giustizia costituzionale non possono essere studiati isolatamente. Al contrario, la loro comprensione e giustificazione necessitano di una visione più completa. Sono contributi scritti in risposta a una *call* volutamente rivolta a giovani studiosi: volontà del comitato scientifico era quella di ascoltare, su temi classici della giustizia costituzionale, voci nuove, magari portatrici di prospettive e proposte diverse. Ci sembra che i contributi pubblicati abbiano soddisfatto queste aspettative, offrendo importanti spunti di riflessione per il futuro della giustizia costituzionale.

Tra le firme di questo editoriale si troverà quella del prof. Jörg Luther, che ci ha prematuramente lasciati creando un vuoto non rimediabile. Non ha potuto seguire la fase di pubblicazione degli atti di questa iniziativa. Ma innegabilmente è stato un'anima importante (e portante) per la sua riuscita: fondamentale nella individuazione degli aspetti che avrebbero connotato il dibattito, ancora più fondamentale è stato quando, in occasione della selezione dei contributi pervenuti in risposta alla *call*, di ciascuno ha colto le criticità e le potenzialità, offrendo al contempo a tutti, con la sua consueta generosità, spunti e suggerimenti essenziali.

Alla sua memoria questo volume è dedicato.



«Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La “rivoluzione comunicativa” della Corte nell’attuale fase della giustizia costituzionale *

di **Giorgio Sobrino**

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il lavoro propone un’analisi critica dell’attività di comunicazione verso l’esterno (e, più precisamente, con l’“opinione pubblica”) della Corte Costituzionale, con particolare riferimento alle tendenze più recenti. Muovendo dal riscontro dei cambiamenti e delle tensioni che sta attraversando in generale la giustizia costituzionale in Italia, lo scritto esamina le diverse manifestazioni della “rivoluzione comunicativa” realizzata dalla Corte negli ultimi due anni e le relative motivazioni date dalla Corte stessa, per poi metterne in luce gli aspetti positivi e negativi dal punto di vista della posizione e legittimazione di quest’organo nel sistema costituzionale.

Abstract [En]: The paper proposes a critical analysis of the external communication activity (and, more precisely, with the “public opinion”) of the Constitutional Court, with particular reference to the most recent trends. Starting from the situation of changes and tensions that constitutional justice in Italy is going through in general, the paper examines the various manifestations of the “communicative revolution” carried out by the Court in the last two years and the related reasons given by the Court itself. Then it highlights their positive and negative aspects from the point of view of the position and legitimacy of the Constitutional Court in the constitutional system.

Sommario: **1.** La “rivoluzione comunicativa” della Corte in una fase complessa della giustizia costituzionale in Italia. - **2.** Le iniziative realizzate dalla Corte Costituzionale per comunicare con l’opinione pubblica, le loro motivazioni e modalità di attuazione. - **3.** Per una valutazione critica dell’attuale “comunicazione istituzionale” della Corte: gli aspetti positivi e negativi delle iniziative intraprese. - **4.** In particolare: la contraddizione ravvisabile tra l’“apertura” della Corte *al di fuori* del processo costituzionale e la “chiusura” agli apporti esterni *nel* processo stesso ed il suo recente “scioglimento” ad opera delle nuove Norme integrative. - **5.** Osservazioni conclusive: la necessità di una comunicazione ponderata e “ragionevole” tra la Corte Costituzionale e i cittadini.

1. La “rivoluzione comunicativa” della Corte in una fase complessa della giustizia costituzionale in Italia

La giustizia costituzionale italiana sta attraversando un momento complesso.

Come esprime il titolo di questo Convegno, si tratta di una fase in cui si manifestano – nel funzionamento dell’organo di giustizia costituzionale e nella dottrina che ne studia le dinamiche – “sofferenze” e “insofferenze” rispetto al modello originario pensato dal Costituente, ed evolutosi in modo graduale e

* Articolo sottoposto a referaggio. La sessione del Convegno torinese in cui è stato presentato questo contributo era presieduta da Jörg Luther. Sia consentito qui ricordarlo, con gratitudine e affetto.

tendenzialmente condiviso fino ai giorni nostri¹. Un momento in cui la Corte, per rispondere alle domande di tutela² che da più parti ed in misura crescente le vengono rivolte (a fronte di un sistema politico che si dimostra sempre più spesso incapace di soddisfarle da sé), agisce con modalità e strumenti sovente *divergenti* da quelli propri di quel modello³; con il conseguente rischio di un'incoerenza interna della sua giurisprudenza, della perdita di prevedibilità e stabilità delle sue decisioni e – in ultima analisi – dell'indebolimento della sua *legittimazione* nel sistema⁴.

Si pensi al numero delle pronunce degli ultimi anni che, per *communis opinio* della dottrina, hanno segnato una cesura rispetto all'orientamento consolidato – e in alcuni casi, agli stessi *principi cardine* – della giurisprudenza costituzionale, in ambiti diversi: la n. 1/2014 (seguita dalla n. 35/2017) in materia elettorale, esempio forse più eclatante⁵; la n. 10/2015⁶ sugli effetti *non* retroattivi della dichiarazione di illegittimità costituzionale, in presenza di esigenze di garanzia dell'equilibrio di bilancio⁷; la n. 269/2017 sulla “doppia pregiudizialità” nei rapporti tra il diritto interno e il diritto dell'Unione Europea⁸, la cui innovativa (e radicale) soluzione è stata oggetto di successive riletture e “correzioni di tiro” da parte della

¹ Sul modello originario di giustizia – e di Corte – costituzionale in Italia, oltre alle Relazioni di questo stesso Convegno (in particolare di Gustavo Zagrebelsky, Franco Modugno e Filippo Pizzolato, in corso di pubblicazione), v. in particolare C. TRIPODINA, *Immaginare un giudice nuovo. La Corte costituzionale, i suoi strumenti, i suoi limiti*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, pp. 297 ss. Sull'evoluzione di questo modello (con particolare riferimento agli ultimi venticinque anni), v. inoltre G. D'AMICO – D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI – M. CAVINO – L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993 - 2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, pp. 551 ss., nonché la nota bibliografica a pp. 584 ss., a cura di Paolo Zicchittu.

² Sia dei diritti individuali e collettivi che, nell'ambito dei rapporti tra i poteri dello Stato e tra le diverse articolazioni territoriali della Repubblica, della sfera di competenza e dei diritti “procedurali” dei vari organi ed enti (si pensi, per esempio, ai numerosi ricorsi proposti da singoli o gruppi parlamentari contro le decisioni della Camera di appartenenza: ordinanze n. 17/2019, nn. 274 e 275/2019 e, da ultimo, n. 60/2020).

³ Per tutti, di recente, v. (radicalmente critico su questa tendenza) A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, spec. pp. 252-268. Di “piegatura” delle «norme processuali» della Corte alle «esigenze» concrete dell'attuale contesto parla invece V. MARCENO', *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, *ibidem*, p. 405.

⁴ Sul nesso tra rispetto delle regole – e delle forme – del processo e legittimazione della Corte Costituzionale nel sistema (più volte evidenziato dalla dottrina: per tutti, di recente, M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in ID. – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, p. 18) ci si soffermerà oltre, in particolare nel § 4.

⁵ Per la trattazione di questa problematica sia consentito rinviare a G. SOBRINO, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) “zona franca” alla (auspicabile) “zona a statuto speciale” della giustizia costituzionale?*, in questa *Rivista*, n. 15/2017.

⁶ Seguita, come è noto, a breve distanza di tempo, da due altre pronunce che hanno adottato una soluzione differente (sia rispetto ad essa che tra loro) in ordine agli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità: sentenze n. 70/2015 e n. 178/2015.

⁷ Secondo A. PUGIOTTO (*Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 aprile 2015) il “combinato disposto” della sent. 1/2014 e 10/2015, abbandonando la regola dell'incidentalità/prejudizialità tanto nella sua dimensione “in entrata” quanto in quella “in uscita”, avrebbe addirittura segnato l'«epitaffio» dell'incidentalità nel nostro sistema di giustizia costituzionale.

⁸ Con riferimento, nello specifico, alla Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.

stessa Corte nel corso di quest'anno⁹; la n. 5/2018 sui presupposti del giudizio in via d'azione, trasformato da giudizio sul conflitto di *competenze* legislative tra lo Stato e le Regioni a giudizio sul rispetto dei *diritti* costituzionali veri e propri, tramite una lettura "larga" del requisito della ridondanza¹⁰; la n. 222/2018 e la n. 40/2019, con le quali la Corte ha *sostituito le sanzioni penali* previste dalla disciplina censurata¹¹ distaccandosi dal criterio (*/regola*) delle "rime obbligate"¹²; fino all'ordinanza n. 207/2018 sul "caso Cappato", del tutto inedito rinvio al legislatore – con imposizione di un termine fisso per provvedere alla rimozione ed alla contestuale sostituzione della normativa oggetto di censura – a fronte di un'«incostituzionalità *prospettata*»¹³ (incostituzionalità poi effettivamente dichiarata dalla Corte, da ultimo, con la sentenza n. 242/2019, a fronte dell'inerzia del Parlamento, non senza sollevare problemi ulteriori

⁹ Sentenze n. 20, 63 e 112/2019, nonché ordinanza n. 117/2019 (con cui la Corte Costituzionale ha rimesso alla Corte di giustizia U.E. la questione relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina che prevede l'obbligo di sanzionare chi si rifiuta di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa derivare la propria responsabilità per un illecito amministrativo punito con sanzioni "punitive", in relazione al c.d. diritto al silenzio): lo stesso Presidente Lattanzi ha ammesso che non esiste, allo stato attuale, «un assetto stabile del sistema delle fonti, soggetto al governo di criteri certi per la risoluzione delle antinomie», e ha definito i rapporti tra il diritto interno e il diritto dell'Unione «un cantiere con lavori perennemente in corso, i cui esiti sono soggetti a una continua rimodulazione per trovare il miglior punto di incontro tra i mutamenti di prospettiva che provengono dalle fonti europee e le esigenze proprie del controllo di costituzionalità» (*Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, in www.cortecostituzionale.it, pp. 18 s.). Per una puntuale ricostruzione delle pronunce citate e dei relativi orientamenti si veda D. TEGA, *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019, pp. 615 ss.

¹⁰ V. al riguardo sempre D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, in particolare pp. 144 ss., e C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2018, pp. 100 ss. Nel 2019 la Corte, peraltro, ha "fatto retromarcia" su questo aspetto, nella sentenza n. 194 avente ad oggetto le questioni di costituzionalità del c.d. decreto Salvini sollevate da diverse Regioni: esse sono state dichiarate quasi tutte inammissibili per difetto di ridondanza: per un primo commento, C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Consulta online*, n. II/2019 (29 agosto 2019), pp. 377 ss., e G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"*, *Forum dei Quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 8/2019 (9 agosto 2019); più di recente, A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le aporie) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, pp. 1164 ss.

¹¹ Rispettivamente, per i reati di bancarotta previsti dall'art. 216 della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) e per i reati cc.dd. non lievi relativi alla detenzione ed alla cessione di sostanze stupefacenti di cui all'art. 73, comma 1, del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309.

¹² A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 264-268.

¹³ Così l'ha definita lo stesso Presidente Lattanzi in un'occasione ufficiale, come la conferenza stampa annuale di presentazione della giurisprudenza della Corte, tenutasi il 21 marzo 2019 (*Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, cit., p. 13); nello stesso senso, la Relazione conclusiva di Franco Modugno (come è noto, giudice relatore nel giudizio sul "caso Cappato") in questo Convegno (in corso di pubblicazione). E' peraltro oggetto di discussione in dottrina se l'ordinanza n. 207 abbia introdotto una vera e propria nuova "tecnica decisoria" della Corte: in senso negativo si esprime E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa nell'ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019, pp. 531 ss., per il quale ci si trova di fronte ad una semplice "condotta processuale", sia pure indiscutibilmente innovativa e originale; in senso positivo invece, per esempio, M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione giustizia (on line)*, 19 novembre 2018, par. 1.

di ordine teorico e pratico¹⁴). Già solo queste pronunce¹⁵ testimoniano il momento di “sofferenza” (e di ... “insofferenza”) – ma anche, forse, di *snodo* – in cui si trovano oggi la giustizia costituzionale in Italia ed il suo giudice¹⁶.

Le ragioni, più o meno profonde, di questo stato di cose sono molteplici, e non è possibile qui soffermarvisi. In ogni caso – pur dovendosi tenere presente che «la giustizia costituzionale è un laboratorio continuo»¹⁷, e che quindi le soluzioni del momento attuale ben potrebbero mutare in futuro, in conseguenza del manifestarsi di situazioni e di esigenze nuove –, si ha la sensazione che la Corte Costituzionale stia complessivamente *ripensando il suo ruolo e la sua posizione* nel sistema costituzionale: proprio per “adattarlo” all’odierno contesto politico e sociale del nostro Paese (invero difficile). Si impone dunque – in primo luogo alla dottrina costituzionalistica – questa domanda: quale Corte Costituzionale, e quale *giustizia costituzionale*, emergeranno dalla fase odierna? Il che porta anche a chiedersi: *quale* (modello di) *giudice*, e (di) *giustizia costituzionale*, è oggi preferibile?

In questo contesto generale, la Corte Costituzionale sta anche attuando – con un impegno particolarmente intenso nel corso degli ultimi due anni – quella che non sembra azzardato definire una “rivoluzione mediatica”; o forse meglio – data la portata più ampia dell’espressione, in grado di abbracciare *tutte* le forme di interazione tra il giudice costituzionale e (mutuando il titolo di questa sessione del Convegno¹⁸) l’opinione pubblica – una “rivoluzione *comunicativa*”. Si tratta, come si vedrà di seguito, di una serie considerevole di iniziative – alcune delle quali del tutto inedite anche nel panorama comparato, e controverse dal punto di vista della forma e del contenuto – volte ad “entrare in contatto”, a *comunicare* appunto, con i *cittadini*, sia in modo diretto (cioè *senza* l’intervento “di mediazione” dei mezzi di

¹⁴ Per un primo commento a questa decisione v. A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in www.giustiziainsieme.it, 24 novembre 2019; C. TRIPODINA, *La “circoscritta area” di non punibilità dell’aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in www.cortisupremeesalute.it, n. 2/2019; M. CHIARLO - F. PARUZZO, *Dj Fabo e la legittimità costituzionale dell’aiuto al suicidio*, in *Questione giustizia (on line)*, 20 dicembre 2019. Più di recente v., tra i molti commenti, P. VERONESI, *La Corte costituzionale “affina, frena e rilancia”: dubbi e conferme nella sentenza sul “caso Cappato”*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2020, pp. 5 ss.; M. D’AMICO, *Il “fine vita” davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020.

¹⁵ Che in particolare A. MORRONE (*Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 252-268) considera congiuntamente, ritenendole «sintomi» di una recente tendenza della Corte al *superamento dei limiti* «della legittimazione e della costituzione» (che egli definisce «sconfinamento»), aspramente criticata. V. però da ultimo, per alcune motivate obiezioni a questa tesi, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, pp. 777 ss., e R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ibidem*, pp. 757 ss.

¹⁶ «Che cosa sta succedendo alla Corte Costituzionale?», ha domandato Gustavo Zagrebelsky all’inizio della Relazione che ha aperto i lavori di questo Convegno (in corso di pubblicazione).

¹⁷ A. MORRONE, *op. ult. cit.*, p. 280.

¹⁸ La cui Relazione principale, di Angioletta Sperti, affronta “a tutto tondo” ed in modo puntuale il tema del rapporto tra la Corte e l’opinione pubblica (a partire dalla ricostruzione della nozione di “opinione pubblica”). Sia consentito qui ringraziare Angioletta Sperti per la lettura preventiva del presente lavoro e per il confronto in merito.

comunicazione di massa tradizionali: per esempio, implementazione del sito Internet dell'organo con l'inserimento di numerose informazioni, visite e lezioni dei giudici della Corte nelle scuole e nelle carceri) che indiretto (cioè *attraverso* i mezzi di comunicazione tradizionali: per esempio, interviste alla stampa del Presidente e dei giudici costituzionali, articoli e servizi televisivi sulle attività della Corte stessa).

Queste iniziative sono espressione, si ritiene, di un *atteggiamento diverso* del giudice costituzionale¹⁹ nei confronti del “mondo esterno”; e più precisamente, di quella parte maggioritaria della popolazione italiana che *non* possiede le competenze tecnico- giuridiche necessarie per comprendere autonomamente il significato delle pronunce della Corte ed il relativo ruolo nel sistema costituzionale. In passato, infatti, la Corte Costituzionale – pur non essendo del tutto priva di un'attività, diremmo oggi, di “comunicazione esterna”²⁰ – si caratterizzava come un'istituzione *distante* dal circuito della comunicazione e dei *media* e (proprio in quanto accreditata come depositaria di una competenza esclusivamente tecnica e “sapienziale”) formalmente distaccata dall'opinione pubblica e dai suoi dibattiti.

Esiste un rapporto tra la “rivoluzione comunicativa” ed il processo di ridefinizione del ruolo della Corte nel sistema costituzionale, al quale si è fatto riferimento poc'anzi. Come è stato rilevato dalla dottrina, la comunicazione della Corte Costituzionale – considerata nel suo insieme²¹ – (a) da un lato, mira a *mostrare all'esterno* le attività e, soprattutto (nell'attuale “società della comunicazione”²²), una determinata *immagine* dell'istituzione; (b) dall'altro lato (proprio mediante l'“esposizione pubblica” di questa immagine), contribuisce in modo assai rilevante a *legittimare* la Corte stessa nel sistema e, in particolare, nell'*agorà* in cui la (cosiddetta) “opinione pubblica” si forma e viene (o dovrebbe venire) discussa. Nel ridefinire il suo ruolo complessivo, dunque, la Corte *non può fare a meno* – o meglio: sembra non potere fare a meno, nell'attuale contesto sociale e politico italiano – di comunicare con l'esterno²³. Come si vedrà oltre, la maggior parte delle iniziative di comunicazione che la Corte Costituzionale ha messo in atto nell'ultimo

¹⁹ E quindi – è possibile affermare, in linea di principio – dei *singoli giudici costituzionali* che hanno fatto parte del Collegio negli ultimi anni.

²⁰ V. le iniziative indicate *infra*, all'inizio del § 2.

²¹ Cioè prescindendo dalle *singole* attività ed iniziative nelle quali essa si estrinseca, caratterizzate ciascuna – come si vedrà oltre – da punti di forza o di debolezza/criticità.

²² Sottolinea questo aspetto, in particolare, D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, p. 260.

²³ Per questo inquadramento del significato dell'attività “comunicativa” della Corte nell'attuale contesto si vedano, in particolare, D. CHINNI, *op. ult. cit.*, pp. 255 ss.; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, pp. 237 ss.; P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, in G. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, 2017, pp. 109 ss.; nonché ancora (nella prospettiva fortemente critica già segnalata) A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 268 ss., il quale rileva che «La *posizione* della Corte costituzionale, nella società digitale in cui pure i giudici di palazzo della Consulta sono inseriti, dipende anche dal *racconto di sé*, mediante le vie comunicative raffinate nel tempo, per mezzo dei canali di ascolto e di diffusione, delle narrazioni *sulle proprie azioni* o *sulle reazioni degli altri* (istituzioni di governo, giudici, gruppi di interesse, opinione pubblica)» (*ivi*, p. 274).

periodo (con il contributo primario del suo Ufficio stampa) può essere interpretata come un mezzo per *rafforzare la sua legittimazione*, in una fase di transizione verso un nuovo assetto (e di difficoltà/“sofferenza” – nel senso sopra detto – del modello tradizionale di giustizia costituzionale).

Tenuto conto di queste necessarie premesse “di contesto”, il presente scritto si propone di analizzare criticamente l’attività di comunicazione verso l’esterno (o verso l’*agorà*, come si è detto) del giudice costituzionale, cercando di metterne in luce gli aspetti positivi e negativi – entrambi presenti, lo si anticipa, ad opinione di chi scrive – proprio dal punto di vista privilegiato della *posizione e legittimazione della Corte nel sistema costituzionale*.

E’ opportuno precisare che questo tema – pur interrogando anche discipline diverse, come la sociologia delle istituzioni e la politologia – riveste un interesse specifico per la scienza costituzionalistica (ne è testimonianza la scelta degli organizzatori di questo Convegno di dedicarvi un’apposita sessione). E’ stato rilevato al riguardo, di recente, che l’indagine sulle attività «*extrafunzionali*» («*o istituzionali*») della Corte Costituzionale e sulla sua comunicazione verso l’esterno aiuta a «comprendere appieno il ruolo e le funzioni della Corte *nella forma di governo*» e – in una prospettiva più ampia – coinvolge (e mette in discussione) i «*confini della costituzione ai fini della legittimazione*» del giudice costituzionale²⁴, da sempre “sospeso” tra l’ambito della giurisdizione e quello della politica²⁵. Ed è stato pure ricordato, in una simile chiave analitica, che «le odierne modalità comunicative della Corte non sono altro che nuove manifestazioni dell’esigenza di dare all’azione del giudice costituzionale la *legittimazione politica necessaria a rispondere all’istanza di unità*»²⁶ che gli è propria, di cui ragionava Carlo Mezzanotte oltre trent’anni orsono²⁷. Oltretutto, come pure si vedrà in seguito, l’attuale significativa espansione delle attività di comunicazione della Corte Costituzionale (volte dichiaratamente ad “aprire” l’istituzione verso l’esterno) è suscettibile di essere studiata – e sottoposta a critica – anche dal punto di vista del suo rapporto con la configurazione data tradizionalmente dalla stessa Corte al *processo costituzionale*. Quest’ultimo infatti – almeno fino ad oggi, prima della modifica delle Norme integrative deliberata dalla Corte lo scorso 8 gennaio (v. *infra*, § 4) – è stato un processo “chiuso” nei confronti dei possibili apporti esterni, sia che si tratti dei soggetti che vi

²⁴ A. MORRONE, *op. ult. cit.*, p. 269.

²⁵ Sulla “doppia anima”, giurisdizionale e politica, della Corte Costituzionale e dell’attività da essa svolta, nell’ambito di una bibliografia vastissima, si vedano – da ultimo – R. ROMBOLI, *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 ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima «politica» e quella «giurisdizionale»*, pp. 6 ss., e V. MARCENO’, *La solitudine della Corte costituzionale*, cit., pp. 394 ss., in particolare pp. 399-401.

²⁶ D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., p. 256, nota 4.

²⁷ In C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, recentemente ripubblicato nella *Collana Costituzionalisti del XX secolo* (diretta da Franco Modugno e Marco Ruotolo), Napoli, 2014: v. soprattutto le pp. 120 ss. di quest’ultima edizione.

possono partecipare sia dei dati ed elementi *fattuali* utili per la decisione (si pensi allo scarsissimo utilizzo dei poteri istruttori da parte del giudice costituzionale ed al frequente ricorso – per converso – alla c.d. “istruttoria informale”, che rende tali dati assai poco conoscibili e trasparenti)²⁸. Questa problematica rientra certamente nello specifico ambito di competenza del costituzionalista.

2. Le iniziative realizzate dalla Corte Costituzionale per comunicare con l'opinione pubblica, le loro motivazioni e modalità di attuazione

Come accennato sopra, la comunicazione verso l'esterno della Corte Costituzionale (effettuata tramite strumenti diversi ed ulteriori dai *provvedimenti* pronunciati nell'esercizio delle sue funzioni²⁹) non è un fenomeno nuovo. Già da diverso tempo, infatti, l'organo di giustizia costituzionale “si rivolge” all'opinione pubblica, e cerca di dialogare con essa³⁰, attraverso la *conferenza stampa annuale del Presidente* (nella quale vengono presentate le pronunce e gli orientamenti più rilevanti della giustizia costituzionale dell'anno precedente)³¹ e le *dichiarazioni ed interviste* del Presidente stesso e degli altri giudici ai mezzi di informazione³². Si tratta(va), tuttavia, di occasioni limitate – e comunque “mediate” dall'intervento degli organi di stampa tradizionali, che si incarica(va)no di trasmetterne il contenuto ai cittadini –, proprie di un contesto in cui la Corte veniva percepita dall'opinione pubblica, e tendeva a presentarsi essa stessa,

²⁸ V. al riguardo *infra*, § 4.

²⁹ Di tali strumenti – definiti «*extrafunzionali*» (A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 269) – ci si occupa in questa sede, tenendo peraltro conto del fatto che la Corte Costituzionale, al pari degli organi giudicanti in senso stretto operanti nel nostro ordinamento (cioè i giudici comuni), “comunica” con l'esterno, appunto, in primo luogo tramite i suoi *provvedimenti* tipici («*funzionali*»: sentenze e ordinanze). Si avrà modo di tornare oltre su questo aspetto.

Sulla “comunicazione” del giudice costituzionale (con particolare riferimento alle innovazioni degli ultimi anni), da una prospettiva interna, si veda G. LATTANZI, *La comunicazione della Corte Costituzionale* (intervento all'incontro di studio tra il Tribunale costituzionale federale della Germania e la Corte Costituzionale italiana, svoltosi a Karlsruhe dal 26 al 28 giugno 2019), in www.cortecostituzionale.it.

³⁰ D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., pp. 257 s., il quale osserva che «da sempre il giudice costituzionale ... ha sentito l'esigenza, molto prima e molto più dei giudici comuni, di rivolgersi all'esterno, vuoi per collocarsi – novità istituzionale della Repubblica – all'interno della forma di governo, vuoi per farsi conoscere dai titolari dei diritti chiamata a garantire». Nello stesso senso A. MORRONE, *op. ult. cit.*, p. 274, secondo cui la «storia» della Corte Costituzionale «è anche la narrazione di un processo comunicativo che si è andato sviluppando e perfezionando nel tempo, le cui trame hanno intrecciato e intrecciano continuamente i fili comunicativi tirati dagli stessi titolari dell'attività di governo».

³¹ In forma sintetica e semplificata anche dal punto di vista del linguaggio – è opportuno ricordare – rispetto alla vera e propria “Relazione” sulla giurisprudenza della Corte pubblicata contestualmente (oggi nel sito *web* dell'organo), dal contenuto più “tecnico”. Sulla conferenza stampa annuale in particolare, v. D. CHINNI, *op. ult. cit.*, pp. 258 s.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta... sé stessa (attraverso le conferenze-stampa del suo presidente)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp. 376 ss.; S. ALOISIO, *Le «esternazioni» come strumento per rafforzare l'«effettività» ed il «seguito» delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 495 ss.

³² Che in alcuni casi in passato hanno sollevato accese polemiche: ne ricorda talune G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., pp. 245 s.

come un'istituzione “distaccata” dal dibattito pubblico³³ (e dai suoi altalenanti “umori”, spesso indotti dalla politica o dalla stessa informazione) ed esclusivamente titolare di competenze tecnico- giuridiche³⁴. In tempi più recenti (primi anni Duemila) la Corte Costituzionale – come gli altri organi costituzionali – ha “messo in Rete” il proprio *sito web*³⁵. Esso, oltre a permettere la consultazione immediata e generalizzata delle sue pronunce (anche se naturalmente di tale facoltà si avvale, di fatto, il “pubblico specializzato” dei giuristi), ha comportato un primo incremento dei «*comunicati stampa*» della Corte stessa: si tratta, come è noto, di brevi messaggi – pubblicati a cura dell'Ufficio stampa dell'organo, appunto, nel sito *web* istituzionale, e perciò rivolti *direttamente* ai cittadini (oltre che agli “addetti ai lavori”) – con i quali viene data notizia del deposito di pronunce aventi ad oggetto questioni di particolare rilievo o di fatti che riguardano la Corte Costituzionale e la sua composizione (nomina di nuovi giudici, elezione del Presidente) o singoli membri del Collegio (come nel caso delle dimissioni)³⁶.

Rispetto a questo quadro di partenza, gli anni a noi più vicini (ed in particolare, come già si è ricordato, l'ultimo biennio) hanno registrato un indubbio “salto di qualità” della comunicazione del giudice costituzionale: per questo si è scelto qui di utilizzare l'espressione “rivoluzione comunicativa”.

E' necessario, in primo luogo, descrivere i principali passaggi di questa evoluzione e gli *strumenti* tramite i quali oggi il giudice costituzionale interagisce con l'opinione pubblica, anche nelle loro “motivazioni” (in quanto – a loro volta – oggetto di ... comunicazione da parte della Corte) e modalità di attuazione. E ciò in modo da poterli poi valutare criticamente, dal punto di vista del loro contributo alla ridefinizione della

³³ Questa caratterizzazione della Corte è confermata, retrospettivamente, dalle parole con cui il Presidente Lattanzi ha descritto il “nuovo corso” (o “rivoluzione”, come si è detto sopra) dei rapporti della Corte stessa con il “mondo esterno”, intrapreso *nell'ultimo periodo*: «la Corte ha avvertito l'esigenza di *uscire dal Palazzo della Consulta*, di farsi conoscere e al tempo stesso di conoscere, *di incontrare persone e di mettersi in discussione*» (*Costituzione e carcere*, discorso tenuto nell'incontro inaugurale del «*Viaggio nelle carceri*», presso il carcere di Rebibbia, il 4 ottobre 2018, in www.cortecostituzionale.it, p. 1); «è uscita dal Palazzo della Consulta per parlare della Costituzione, per raccontarla, e ha intrapreso dei “viaggi”, ... [che indicano: n.d.A.] l'incontro dei giudici della Corte con i ragazzi delle scuole di tutte le regioni e con i detenuti di vari istituti di pena», esperienza che ha cambiato – si noti – il «suo modo di essere» (*Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale del 2018*, tenuta nella conferenza stampa del 21 marzo 2019, in www.cortecostituzionale.it, pp. 1 s.). Ci si soffermerà in seguito su queste espressioni significative.

³⁴ Sono espressione di tali competenze delle *ulteriori* attività «extrafunzionali» tradizionali riconducibili alla Corte, con funzione *lato sensu* “comunicativa” in quanto anch'esse rivolte all’“esterno” dell'istituzione: la c.d. attività scientifica dei giudici costituzionali – presentazione di relazioni a Convegni e Seminari, pubblicazione di articoli su Riviste giuridiche –, destinata peraltro ad un “pubblico” ristretto, quello dei giuristi, e che solleva semmai il problema del rapporto con l'attività *istituzionale* dei medesimi giudici: cfr., in proposito, G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., p. 247.

³⁵ Per la cui struttura e “significato” complessivo, *prima* della ristrutturazione avvenuta negli ultimi anni, v. P. COSTANZO, *La Corte costituzionale come «nodo della rete»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. I, pp. 658 ss.

³⁶ Sui «comunicati stampa» della Corte nel periodo antecedente a quello qui considerato, sul loro numero e sulle problematiche da essi sollevate (soprattutto in relazione alle notizie riguardanti la composizione del Collegio) si veda ancora G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., pp. 248 ss.

posizione e legittimazione *complessive* della Corte Costituzionale, che si è assunto come punto di riferimento della presente indagine.

A tale scopo – considerata l’eterogeneità delle attuali forme di comunicazione del nostro giudice costituzionale³⁷ – pare utile muovere dall’esame del suo *sito web istituzionale*. Esso infatti, rinnovato profondamente negli ultimi anni, in due differenti occasioni, sia nella veste grafica che nel contenuto (il che, nell’attuale “società digitale”, rappresenta di per sé una manifestazione eloquente della “rivoluzione comunicativa” di cui si ragiona), allo stesso tempo (a) contiene *tutte le iniziative* realizzate dalla Corte e rivolte alla generalità dei cittadini (ivi immediatamente fruibili) e (b) costituisce un mezzo di comunicazione *specifico* per la Corte stessa.

La descrizione che segue fa riferimento alla struttura del sito *web* esistente alla data del presente Convegno, nel quale questo lavoro è stato presentato. Tale struttura grafica – è opportuno avvertire – è stata modificata nel febbraio di quest’anno, mantenendo peraltro sostanzialmente inalterati (almeno fino a questo momento) sia le sezioni che i contenuti della versione precedente del sito, nonché – per quanto qui più interessa – la sua attitudine a *rivolgersi ad un “pubblico” più ampio* della platea dei giuristi “di professione”, coincidente appunto con *la generalità dei cittadini* (come dichiarato nel «comunicato» dell’Ufficio stampa della Corte dell’11 febbraio 2020, «*Il patrimonio informativo del sito della Corte, in costante evoluzione, è una risorsa preziosa per il pubblico. In accordo con un principio di sensibilità civica e sociale, oltre che in aderenza ai precetti normativi applicabili, è a disposizione di una vastissima platea di utenti, con la garanzia della massima accessibilità, senza confini o barriere*»).

Il sito *web* www.cortecostituzionale.it si presenta oggi (a differenza che in passato³⁸) moderno ed accattivante. Dal punto di vista del contenuto, esso ospita un numero rilevantissimo di dati ed informazioni sull’organo di giustizia costituzionale e sulle sue attività – sia «funzionali» sia «*extra-funzionali*» (o «*istituzionali*»)³⁹, come quelle di interazione con l’opinione pubblica qui oggetto di analisi –

³⁷ Che trova riscontro nelle diverse tassonomie proposte dalla dottrina che se ne è occupata (v. *retro*, in particolare note 23 e 29): tra queste, la più utile a fini ricostruttivi pare quella tra strumenti/forme di comunicazione *diretti* – cioè rivolti direttamente ai cittadini, senza l’interposizione dei mezzi di comunicazione di massa tradizionali (per es., sito Internet istituzionale) – e *indiretti* – *con*, invece, l’intervento “di mediazione” dei mezzi di comunicazione di massa (per es., interviste alla stampa del Presidente e dei giudici della Corte) –, a cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

³⁸ V., al riguardo, la descrizione critica di P. COSTANZO, *La Corte costituzionale come «nodo della rete»*, cit., pp. 658 ss.

³⁹ Per questa distinzione si richiama ancora A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 268 s.; nell’ambito delle attività «*extra-funzionali*» – cioè non attribuite *espressamente* alla Corte Costituzionale dall’ordinamento – l’Autore opera un’ulteriore distinzione tra «quelle *in senso stretto* e quelle *in senso largo*. Nelle prime rientrano, ad esempio, gli incontri tra corti supreme organizzati dalla nostra o cui essa stessa partecipa ufficialmente e periodicamente; nonché i seminari di studi direttamente predisposti dalla Corte costituzionale per discutere con la dottrina di temi rilevanti della propria attività funzionale. Nelle seconde, vanno ricompresi sia l’attività pubblicistica e divulgativa compiuta da ciascun giudice costituzionale (interventi a convegni, articoli e interviste sulla stampa, video ecc.), sia l’innovativa e originale iniziativa intitolata *Viaggio in Italia*. La differenza tra i due gruppi è semplice: le attività *stricto sensu* istituzionali sono correlate alle attività *funzionali*, essendo dirette a acquisire informazioni utili per svolgere le proprie competenze; le attività *lato sensu* istituzionali, invece, sono attività *libere*, che ciascun giudice può fare o non fare, anche se talora deliberate dall’intero

e rappresenta, perciò, uno strumento assai utile tanto (in primo luogo) per il “pubblico specializzato” (studiosi di diritto costituzionale ed “operatori del diritto”) quanto per il cittadino comune.

Merita qui evidenziare che – a differenza dei siti di altri Tribunali costituzionali europei⁴⁰ – la pagina iniziale (*home page*) del sito della Corte Costituzionale⁴¹ (nella versione alla quale si fa riferimento), che l’utente visualizza non appena digitato il dominio sopra indicato, è *incentrata sulle attività «extra-funzionali»* dell’organo; ed in particolare proprio sulla comunicazione con l’esterno. Nella parte centrale della pagina infatti, subito sotto alcune immagini fotografiche “a scorrimento” del Palazzo della Consulta e del Collegio, sono presenti (dall’alto verso il basso) il collegamento (*link*) alla sezione del sito sull’iniziativa «*Viaggio in Italia*» (di cui dirà appresso) e le notizie di «*attualità*», relative sia alle pronunce più recenti sia ad iniziative della Corte rivolte al “pubblico” (per esempio, alla data di svolgimento di questo Convegno era inserita la notizia della proiezione del docu-film «*Viaggio in Italia, la Corte costituzionale nelle carceri*» alla Biennale di Venezia); solo in basso compaiono l’ultimo deposito delle decisioni, il «*calendario dei lavori*» e gli «*atti di promovimento*» dei giudizi davanti alla Corte, che costituiscono i dati e i documenti strettamente inerenti all’esercizio delle funzioni dell’organo⁴² (nella struttura grafica del sito varata da ultimo questo rapporto tra le diverse attività della Corte è stato, per così dire, “riequilibrato” dando maggiore evidenza all’ultimo deposito ed alle altre informazioni processuali; anche se resta assai ampio lo spazio riservato al «*Viaggio in Italia*» ed alle altre attività «*extra-funzionali*»). Inoltre, nelle colonne a sinistra e a destra dell’*home page* – sempre in posizione di primo piano, subito sotto le immagini fotografiche “a scorrimento” –, sono presenti, rispettivamente, la sezione «*sentenze in evidenza*», che, a dispetto del titolo, comprende i «*comunicati stampa*» e non direttamente il testo di tali pronunce; e la sezione «*media*», che comprende immagini fotografiche e filmati sulla Corte (caricati anche in un apposito canale *Youtube* e, addirittura, in un profilo *Instagram* della stessa, allo scopo di dare loro maggiore visibilità e di farli “condividere” dagli utenti della

collegio (come il *Viaggio in Italia*), e che poco o nulla hanno a che vedere con l’attività funzionale o che, comunque, hanno un rilievo più esterno che interno».

⁴⁰ Come ad esempio quello del *Conseil Constitutionnel* (www.conseil-constitutionnel.fr), del *Bundesverfassungsgericht* tedesco (www.bundesverfassungsgericht.de), del *Tribunal Constitucional* spagnolo (www.tribunalconstitucional.es) e della *Supreme Court* del Regno Unito (www.supremecourt.uk), tutti consultati da chi scrive il 31/12/2019.

⁴¹ Anche in questo caso si fa riferimento alla struttura ed al contenuto del sito www.cortecostituzionale.it alla data del 31/12/2019.

⁴² Nell’*home page* del sito (nella versione alla quale si fa qui riferimento) non è presente, invece, un collegamento tramite il quale poter accedere direttamente alle *decisioni* della Corte: per visualizzare tali pronunce e consultarle l’utente, fatta eccezione delle decisioni di maggiore rilievo, deve entrare nella sezione «*giurisprudenza*» (uno dei “pulsanti” del *menu* posto in alto nell’*home page*) ed inserire il numero e l’anno della pronuncia richiesta, o alcune parole-chiave.

Rete, nello spirito dei nuovi *social media*), oltre ad articoli ed interviste del⁴³ Presidente e degli altri giudici ai mezzi di comunicazione tradizionali (quotidiani e radio- televisione).

Soffermandoci ora su alcune delle sezioni del sito – e dunque delle *forme di comunicazione* del giudice costituzionale con l’“opinione pubblica” –, si osserva innanzitutto che i «*comunicati stampa*» sulle decisioni della Corte⁴⁴ sono sempre più numerosi e, dal punto di vista del “registro” comunicativo e del contenuto, si prestano ad alcune notazioni critiche.

Circa il numero, dopo un’oscillazione nel periodo 2003-2016⁴⁵ la tendenza degli ultimi anni è quella di un incremento sensibile: dagli 8 «comunicati» del 2017 si è passati a 33 nel 2018 e addirittura a 53 nel 2019. Dei 53 «comunicati» dell’ultimo anno, 13 – vale la pena sottolineare – riguardano giudizi che la Corte ha deciso, ma dei quali *non è ancora stata depositata la sentenza* con le relative motivazioni; in 6 casi (ricorso del P.D. sulle modalità di approvazione della legge di bilancio 2018; legge “Merlin” sullo sfruttamento della prostituzione; elezioni dei Consigli circondariali forensi; decreto “Salvini” in materia di immigrazione e sicurezza pubblica; “caso Cappato”; esclusione dai benefici penitenziari dei condannati per reati cc.dd. ostativi) è stato pubblicato un «*comunicato stampa*» sia prima che dopo il deposito della sentenza. Questi dati, da un lato, dimostrano la volontà della Corte Costituzionale di informare *tutti i cittadini* – anche al di là della cerchia ristretta dei “tecnici del diritto” – dell’adozione delle sue decisioni, in chiave di acquisizione di consapevolezza da parte loro e, come vedremo oltre, di *legittimazione* della Corte medesima⁴⁶; dall’altro lato, sollevano il problema – tutt’altro che irrilevante per il tema qui oggetto di analisi – della possibile (o meglio, *probabile*, nel caso dei «comunicati» emessi *ante sententiam*) *non corrispondenza* tra il contenuto dei «*comunicati stampa*», di solito sintetico e semplificatorio, e le effettive motivazioni *giuridiche* delle decisioni: con il conseguente rischio di trasmettere all’opinione pubblica un messaggio fuorviante e (come pure vedremo oltre⁴⁷) volto a *giustificare*, più che a “spiegare”, tali decisioni.

Quanto – in secondo luogo – al “registro” di questi «comunicati», pur comprendendosi l’esigenza di renderli intellegibili per un pubblico non specializzato e, prima ancora, di suscitare su di essi l’*attenzione* di

⁴³ Oggi della Presidente, Marta Cartabia, eletta l’11 dicembre 2019. Particolarmente significativo ed interessante – proprio nell’ottica dell’“apertura”, anche “fisica”, della Corte Costituzionale verso il “mondo esterno” – il servizio realizzato di recente dalla trasmissione *diMartedì* di Giovanni Floris, intitolato «*Alla scoperta della Corte costituzionale*», presso la sede della Corte stessa, nelle cui stanze il conduttore è stato accompagnato dalla Presidente e con interviste della Presidente e di altri giudici costituzionali (video reperibile al link <https://www.la7.it/dimartedi/video/alla-scoperta-della-corte-costituzionale-26-02-2020-309620>).

⁴⁴ Contenuti sia nella sezione «*attualità*» che nella sezione «*sentenze in evidenza*» dell’*home page*, e dunque immediatamente visibili all’utente che si collega al sito.

⁴⁵ Come annota G. D’AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., p. 248, si è passati da 16 «comunicati» nel 2003 a 4 nel 2004, 1 nel 2005, 2 nel 2006, fino a *nessuno* negli anni dal 2007 al 2014; nel 2015 e nel 2016 vi è stato solo 1 «comunicato» all’anno: il dato medio del periodo 2003-2016 è quindi appena 1,8 «comunicati» per anno.

⁴⁶ *Infra*, § 4.

⁴⁷ *Infra*, § 3.

tale pubblico, non si può fare a meno di rilevare alcuni eccessi “giornalistici” (che comportano, a loro volta, il pericolo del travisamento ed anche della banalizzazione delle pronunce della Corte): è il caso, oltre che del contenuto eccessivamente semplificatorio di molti «comunicati» di cui si è già detto, dei *titoli* dati ad alcuni di essi, come (limitandoci ad esempi del 2019) «*La prostituzione al tempo delle escort: la Consulta “salva” la legge Merlin*»; «*Coppie gay: non è illegittimo il divieto di procreazione assistita*»; oppure espressioni come «*Via libera dalla Corte costituzionale*» (per esempio, «*alla riorganizzazione della Croce Rossa Italiana*») o «*legittimo/a*» (per esempio, «*la sospensione degli eletti condannati in via non definitiva prima dell’elezione*», o «*lo spoils system dei Segretari comunali*», o addirittura «*le leggi di Trento e Bolzano sulla cattura ed eventuale uccisione degli orsi e dei lupi*») – invero abbastanza ricorrenti – che alterano il significato giuridico di una sentenza di rigetto. Da questo punto di vista, sembra preferibile (e rappresenta un modello dal quale la nostra Corte potrebbe trarre utilmente spunto) la prassi seguita dalla maggior parte delle Corti costituzionali europee: esse⁴⁸ pubblicano nel loro sito *web* un numero anche più elevato di «comunicati» (addirittura il *Conseil Constitutionnel* ne pubblica uno per *ogni* sentenza), ma il loro contenuto è assai più esteso e dettagliato ed è espresso con un linguaggio più paludato ed “ufficiale”, tale da renderli dei veri e propri riassunti delle sentenze, utilizzabili anche in sede scientifica.

Nell’ambito, poi, della sezione «*attualità*» del sito della Corte Costituzionale merita attenzione l’«*agenda dei lavori*», pubblicata regolarmente (come una sorta di “rubrica”) alcuni giorni prima della data delle udienze. Si tratta di un inserto *pdf* a cura dell’Ufficio stampa, in cui – tra le cause inserite nel ruolo d’udienza – vengono *selezionate* alcune questioni ritenute (dalla Corte stessa, evidentemente) «*di maggior rilievo*»⁴⁹ e, per ognuna di esse, vengono descritti i profili della questione e le norme oggetto di censura. Tramite questa sezione del sito, quindi – diversa dal «*calendario dei lavori*» completo (pure pubblicato nel sito, ma in posizione di minore evidenza) –, il giudice costituzionale mira ad “*attirare*” *preventivamente l’attenzione dell’opinione pubblica* su alcuni giudizi; come fa attraverso i «*comunicati stampa*», in via – come si è visto – successiva. Da questo punto di vista sembra condivisibile l’opinione secondo la quale «*il comunicato stampa, con l’agenda dei lavori, è l’espressione massima del potere comunicativo: serve per selezionare e, quindi, per diffondere ciò che si è scelto di comunicare. Selezionare ... equivale sia a rendere palese (pubblico) ciò che interessa far conoscere, sia, al tempo stesso, a occultare (segretare) ciò che non si vuole propalare*»⁵⁰. Avremo modo di tornare oltre su questo aspetto.

⁴⁸ Come si evince dai siti *web* citati sopra, nella nota 40 (consultati da chi scrive il 31/12/2019).

⁴⁹ Così, testualmente, l’*incipit* di ciascun inserto.

⁵⁰ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 276. D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., p. 264, d’altra parte sottolinea che l’«*agenda dei lavori*» consente alla Corte, soprattutto per il tramite dei giornalisti, di «preparare l’opinione pubblica alle future decisioni che verranno assunte».

Infine – ma si tratta dell’iniziativa di comunicazione della Corte con l’“esterno” forse più significativa agli effetti del discorso che si sta svolgendo –, occorre considerare il «*Viaggio in Italia*», nella sua duplice articolazione «*La Corte Costituzionale nelle scuole*» e «*La Corte Costituzionale nelle carceri*» (che “svetta” nel sito *web* istituzionale dell’organo – nella versione qui descritta –, in alto e al centro della pagina iniziale, onde garantirgli la massima visibilità⁵¹; ma che anche dopo l’ultima recente “ristrutturazione” del sito occupa uno spazio rilevante).

Il «*Viaggio in Italia*» è un’iniziativa recente (è stata avviata proprio nell’ultimo biennio, qui oggetto di attenzione privilegiata) e del tutto originale, sia per la nostra Corte Costituzionale sia – almeno per ciò che riguarda il «*Viaggio*» nelle carceri – nel panorama comparato⁵². Come si evince dalla «*Presentazione*» pubblicata nell’apposita sezione del sito della Corte (con due sottosezioni/*links* distinti per ciascuna delle parti dell’iniziativa sopra ricordate), essa consiste in un ciclo strutturato di *incontri* tra i giudici costituzionali da una parte e, rispettivamente, gli *studenti delle scuole* e i *detenuti degli istituti di pena* italiani dall’altra parte. Tali incontri hanno ad oggetto la Costituzione ed i suoi principi, ma anche – si noti – *le caratteristiche e le funzioni della Corte Costituzionale*, e sono concepiti come un *dialogo* tra il giudice costituzionale che vi partecipa ed il suo “pubblico” (che tende, così, a diventare *interlocutore*): dopo un intervento/lezione del giudice – che trae spunto da una “parola” (o «*frammento*») della Costituzione⁵³ –, vi è una parte nella quale gli studenti e i detenuti (che hanno svolto un lavoro preparatorio in vista dell’incontro) pongono al giudice delle *domande* e questi offre delle risposte, spesso in termini colloquiali e (considerata l’informalità del contesto in cui gli incontri si svolgono) diretti. Tanto gli incontri nelle scuole quanto quelli nelle carceri – e questo è un altro aspetto estremamente importante dell’iniziativa in esame – non sono “limitati” a chi (studenti e detenuti dei singoli istituti) vi partecipa di persona; essi vengono infatti *diffusi alla collettività* attraverso il sito *web* ed il canale *Youtube* della Corte Costituzionale, nei quali l’Ufficio stampa pubblica la relativa documentazione ed in particolare, per ognuno di essi, la registrazione video ed un (invero

⁵¹ Di «*richiamo strategico*» dell’iniziativa, da parte appunto del sito *web* della Corte (anche tramite «la creazione di una sorta di sito *ad hoc*»), parla D. CHINNI, *op. ult.cit.*, cit., p. 262.

⁵² Gli altri Tribunali costituzionali europei, infatti (come si evince ancora dai siti *web* citati nella nota 40), organizzano alcune iniziative ed attività rivolte agli studenti delle scuole e, più in generale, al “grande pubblico”, come ad esempio dei concorsi (in particolare il *Conseil Constitutionnel*) e delle visite guidate presso l’istituzione; ma non di questo tipo e, soprattutto, portata (si consideri, in particolare, che con il «*Viaggio in Italia*» è la *Corte Costituzionale* a recarsi presso le scuole e le carceri, e non viceversa, come di solito avviene).

⁵³ Per esempio, *salute, lavoro, uguaglianza, stranieri, dignità, rispetto, solidarietà, responsabilità, cultura*: queste “parole” (o «*frammenti*») sono riportate nella sezione del sito della Corte sul «*Viaggio in Italia*», https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/viaggioItalia2/viaggio_home.do. (v. anche la nota seguente).

originale) “*report*” del giudice costituzionale⁵⁴, che in un breve filmato espone *pro populo* le sue impressioni⁵⁵. Inoltre va ricordato che il «*Viaggio*» nelle carceri ha dato luogo, pochi mesi fa, alla realizzazione da parte di un regista professionista di un vero e proprio “*film- documentario*” – intitolato «*Viaggio in Italia: la Corte Costituzionale nelle carceri*» –, che è stato trasmesso sulle reti Rai⁵⁶; presentato, addirittura, alla Biennale del Cinema di Venezia⁵⁷, con una grande risonanza sugli organi di informazione e sul sito *web* della stessa Corte Costituzionale; e che oggi sta circolando in tutto il Paese attraverso delle proiezioni organizzate dalla Corte, nelle scuole o in altri luoghi pubblici, alla presenza di almeno un giudice costituzionale per ogni appuntamento⁵⁸ (il che testimonia il rilievo del tutto speciale che la Corte intende attribuire a questa “sezione” del «*Viaggio in Italia*», anche rispetto al “percorso” svolto negli istituti scolastici). Di questo “*docu- film*” ciò che più colpisce, prima ancora dei contenuti – ed è assolutamente emblematico della “rivoluzione comunicativa” messa in atto dalla Corte Costituzionale –, è il fatto che la Corte ed i suoi singoli giudici⁵⁹ assumono le vesti di autentici “*attori protagonisti*” (tra l’altro insieme ad una categoria particolare e socialmente controversa come quella dei detenuti) di una “*rappresentazione pubblica*” della Costituzione – e del suo rapporto con il carcere e la questione della pena –, caratterizzata non solo da discorsi ed argomenti razionali, ma anche (e talvolta, *prevalentemente*) da passioni, sentimenti ed *emozioni*⁶⁰. Vale la pena ancora soffermarsi sulle *motivazioni* che la Corte Costituzionale ha indicato (*ca va sans dire, pubblicamente* e nel suo sito *web*) come “spinta” all’organizzazione del «*Viaggio in Italia*», nei due distinti “percorsi” in cui esso finora si è articolato. Per quanto riguarda il «*Viaggio*» nelle scuole (il primo in ordine di tempo, avviato nel 2018 e che sta proseguendo nell’attuale anno scolastico⁶¹), la Corte ha evidenziato

⁵⁴ Che si aggiunge alle “pillole” video sulle “parole” della Costituzione – sempre “raccontate” dai giudici della Corte – ed al racconto “in 100 secondi” delle «sentenze che hanno cambiato la vita degli italiani», pubblicati a loro volta nel sito Internet www.cortecostituzionale.it (oltre che nel sito di Raiscuola, www.raiscuola.rai.it).

⁵⁵ E’ assai significativo, dal punto di vista delle presenti notazioni, che la responsabile dell’Ufficio stampa della Corte, Donatella Stasio, abbia definito il «*Viaggio in Italia*» un’«occasione per la Corte per creare un’informazione on-line su di sé» (intervento al Seminario *La Costituzione a scuola. Per una discussione sul suo insegnamento*, organizzato dall’Associazione italiana dei costituzionalisti e dal M.I.U.R. e svoltosi a Roma il 26 settembre 2019).

⁵⁶ Il “*docu- film*”, della durata di 87 minuti, è visibile tramite la piattaforma Raiplay, al link <https://www.raipplay.it/video/2019/06/Speciale-Tg1-c24535fb-96d4-428a-90bc-7174abe1163f.html>.

⁵⁷ In tale occasione il Presidente della Biennale Baratta ha definito il “*docu- film*” – significativamente ai nostri fini – un’opera «che si rivolge alla *formazione di una nazione e di un popolo*» (corsiivi di chi scrive).

⁵⁸ Questa parte dell’iniziativa – a sua volta riportata, è appena il caso di ricordarlo, nel sito della Corte – viene definita, significativamente, il «*Viaggio del Viaggio*».

⁵⁹ Va anticipato, peraltro, che – come risulta dalla documentazione dell’iniziativa pubblicata appunto nel sito *web* della Corte – *non tutti* i componenti del Collegio hanno preso parte agli incontri nelle carceri (per una possibile spiegazione v. *infra*, § 3).

⁶⁰ V. meglio *infra*, sul punto, § 3.

⁶¹ Sulla base di una «Carta d’intenti» congiunta tra la Corte ed il M.I.U.R., reperibile al link https://www.cortecostituzionale.it/documenti/viaggio_in_italia2019/cartaintenti_2019.pdf. Dalla stessa sezione del sito della Corte si evince che nel 2018 sono state coinvolte nell’iniziativa 36 scuole, per un totale di 7.410 studenti; oltre 50 ore di registrazione degli incontri sono disponibili nel canale *Youtube* della Corte Costituzionale.

la necessità di «accrescere nelle nuove generazioni, protagoniste del futuro, *la consapevolezza e la condivisione dei valori costituzionali*, collante del nostro stare insieme, nonché *la conoscenza del ruolo svolto dalla Corte* [stessa: n.d.A.] a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali». Il «*Viaggio in Italia*» – essa ha precisato – «non è ... un’iniziativa celebrativa fine a sé stessa ma ... un’importante occasione di *incontro tra la Corte e il Paese reale*, con particolare attenzione ai giovani»⁶². Quanto invece al «*Viaggio*» nelle *carceri* (iniziato successivamente come un’«estensione» del «*Viaggio*» nelle *scuole*⁶³, ma divenuto nel corso del 2019 centrale nella “strategia comunicativa” dell’organo di giustizia costituzionale, come si è visto poc’anzi), il Presidente Lattanzi – in un discorso pronunciato nell’incontro inaugurale presso il carcere di Rebibbia, dal forte valore “programmatico”⁶⁴ – ha posto l’attenzione sul fatto che «la Corte ha avvertito l’esigenza di *uscire dal Palazzo della Consulta, di farsi conoscere e al tempo stesso di conoscere, di incontrare persone e di mettersi in discussione*». «Il nostro *discorso* nelle carceri, il nostro “racconto” – ha poi specificato Lattanzi – vuole rappresentare il *riconoscimento costituzionale della dignità delle persone detenute*, vuole *indicare che tra il “dentro” e il “fuori” delle mura del carcere non esistono barriere ideali, ma solo barriere fisiche*, e che nella Carta costituzionale il carcere *non significa esclusione ma impegno per l’inclusione*, attraverso un’opera di risocializzazione alla quale non deve mancare l’apporto delle stesse persone detenute». Infine, un riferimento assai significativo al *ruolo svolto dalla Costituzione – e dalla Corte Costituzionale – nei confronti delle persone che vivono in carcere*: «la Costituzione e la Corte costituzionale esistono anche per le persone detenute, e in modo particolare per loro, data la situazione di debolezza in cui necessariamente si trovano. Costituiscono per loro, come per tutti, uno *scudo nei confronti dei poteri dello Stato*, che neppure il legislatore con le sue mutevoli maggioranze può violare»⁶⁵.

Queste considerazioni davvero dense – e di particolare rilievo per l’inquadramento costituzionale dell’attività “comunicativa” del giudice delle leggi, che qui ci si propone di effettuare – sono state riprese, e ulteriormente sviluppate, dal Presidente Lattanzi in un apposito paragrafo (quello iniziale, tra l’altro)

⁶² Così, rispettivamente, i «comunicati stampa» di presentazione delle singole “tappe” del «*Viaggio*» ed il «Report finale» del 2018, al *link* <https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/viaggioItalia/viaggio-in-italia-resoconto.do> (corsivi di chi scrive).

⁶³ Dal suo inizio presso il carcere di Rebibbia fino ad oggi esso ha toccato 12 istituti penitenziari (v. l’apposita sezione del sito della Corte, https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/vic/vic_home.do).

⁶⁴ Il discorso è intitolato «*Costituzione e carcere*» ed è reperibile al *link* https://www.cortecostituzionale.it/documenti/viaggio_carceri/lattanzi_rebibbia_discorso_04102018.pdf. L’incontro presso il carcere di Rebibbia, svoltosi il 4 ottobre 2018, è stato trasmesso in diretta *streaming* in tutti gli istituti penitenziari italiani a ciò attrezzati (145 su 188, si evince dal sito della Corte): esso assurge anche per questo a vero e proprio “evento mediatico fondativo” di questa “speciale” iniziativa di comunicazione dell’organo di giustizia costituzionale.

⁶⁵ G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, cit., rispettivamente p. 1, 2 e 5 (corsivi di chi scrive).

della «*Relazione sulla giurisprudenza costituzionale*» del 2018 presentata alla stampa il 21 marzo 2019⁶⁶, intitolato (in modo a sua volta emblematico) «*La Corte e il Paese*». E' molto interessante leggere questa parte della «*Relazione*», perché essa permette di cogliere il *significato* che la Corte oggi attribuisce alla sua comunicazione con l'«opinione pubblica». Il Presidente Lattanzi afferma che il 2018 «è stato per la Corte un anno per alcuni aspetti *speciale*». «Per partecipare alle celebrazioni» del settantesimo anniversario della Costituzione, la Corte infatti «è uscita dal Palazzo della Consulta per parlare della Costituzione, per raccontarla, e ha intrapreso dei «viaggi», il «viaggio nelle scuole» e poi il «viaggio nelle carceri». Il «viaggio» – prosegue il Presidente – è una metafora che indica *l'incontro* dei giudici della Corte con i ragazzi delle scuole di tutte le regioni e con i detenuti di vari istituti di pena. ... L'idea che ci ha mosso era quella di *diffondere la cultura della Costituzione, farne capire i valori ma anche la protezione che essa rappresenta per tutti*». Lattanzi definisce i due «viaggi» con un'espressione che richiama il linguaggio delle *emozioni*: un'esperienza «molto coinvolgente». Essa «ha rappresentato per la Corte non solo una novità e una fonte di conoscenza ma anche – ed è questo l'aspetto che merita qui rimarcare – un *cambiamento del suo modo di essere*. La Corte ha maturato la consapevolezza che *deve uscire dal Palazzo, deve farsi conoscere e deve conoscere, deve farsi capire e deve capire*, anche perché farsi conoscere e farsi capire significa far conoscere e far capire la Costituzione». In particolare, afferma Lattanzi, «la Corte si è resa conto che *per comunicare con il Paese non è sufficiente rendere note le proprie sentenze, pubblicarle nelle forme consuete e affidarle alla lettura degli esperti*. Ha capito che occorre trovare *altre forme di comunicazione, raggiungere tutte le persone e far loro conoscere decisioni che possono anche cambiare in profondità la loro vita*. A questo scopo sta gradualmente rafforzando la sua *comunicazione esterna*, anche accompagnando più spesso le sue decisioni con *comunicati* che possano renderle più facilmente comprensibili da tutti»⁶⁷. Come si vede, un vero «manifesto programmatico» della Corte Costituzionale tout court, come istituzione: un'istituzione (che si vuole sempre di più mettere) «in contatto diretto» con i cittadini.

3. Per una valutazione critica dell'attuale «comunicazione istituzionale» della Corte: gli aspetti positivi e negativi delle iniziative intraprese

L'attività «comunicativa» («extrafunzionale» o, appunto, «*istituzionale*», come è stata definita⁶⁸) della Corte Costituzionale, e le sue *forme e strumenti* sopra descritti, hanno iniziato a formare oggetto di attenzione da

⁶⁶ Reperibile nel sito *web* della Corte, al *link* https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_anuali/lattanzi2019/Relazione_del_Presidente_Giorgio_Lattanzi_sull_attivita_svolta_nell_anno_2018.pdf.

⁶⁷ «*Relazione sulla giurisprudenza costituzionale*» del 2018, cit., pp. 2-3 (corsivi di chi scrive).

⁶⁸ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 268 s.

parte dei costituzionalisti⁶⁹. Al riguardo si registrano, ad oggi, letture e valutazioni differenti: da una parte, vi è chi ha giudicato favorevolmente tali iniziative ed il loro (come si è visto, sensibile) rafforzamento, ritenendo che il «potenziamento» della comunicazione con i cittadini risponda ad un «impegno morale per la Corte Costituzionale», chiamata a garantire l'osservanza dei principi costituzionali *anche attraverso l'«educazione»*⁷⁰; oppure che esso rappresenti – più semplicemente – una «necessità» per la Corte, per “posizionarsi” nell'attuale “*società della comunicazione*” ed impedire che la sua funzione costituzionale ne sia «travolta», non essendo più sufficienti, a tal fine, gli strumenti “comunicativi” tradizionali (in primo luogo la motivazione delle sentenze)⁷¹. Dall'altro lato, vi è chi ha sottoposto ad una critica serrata la “rivoluzione comunicativa” sopra descritta, sostenendo che essa – al di sotto delle apparenze – nasconda una vera e propria «attività di costruzione del consenso» da parte del giudice costituzionale presso l'opinione pubblica: tale attività sarebbe stata implementata dalla Corte Costituzionale nell'ultimo periodo, allo scopo di «colmare il sentito bisogno di una *legittimazione democratica*», a fronte dei ripetuti «sconfinamenti» dalle forme (e dai limiti) del processo e della motivazione che essa avrebbe messo in atto *nell'esercizio* delle sue funzioni⁷².

La posizione che qui si sostiene potrebbe definirsi “intermedia”, essendo ravvisabili nell'attuale comunicazione verso l'“esterno” del giudice costituzionale, ad opinione di chi scrive, tanto degli aspetti positivi quanto degli innegabili (e talvolta, come si dirà, rilevanti) punti di debolezza ed aporie, che chiamano in causa proprio la questione della *posizione e legittimazione* della Corte nel sistema costituzionale. Questi elementi devono essere considerati complessivamente, se si vuole addivenire ad una valutazione *critica* del fenomeno (/attività della Corte Costituzionale) in esame, che possa anche essere utile in chiave propositiva (trovandosi – va ricordato – al cospetto di un fenomeno in continua evoluzione).

Iniziando dagli aspetti positivi, può rilevarsi, in primo luogo, che la crescente “apertura comunicativa” (o se si preferisce, “mediatica”) della Corte Costituzionale – chiaramente delineata dall'ultima «*Relazione*» del Presidente Lattanzi, sopra citata – contribuisce a *diffondere la conoscenza della Corte, e dunque della Costituzione, presso i cittadini* e ad *avvicinare ad essi l'istituzione- Corte Costituzionale*: un'istituzione fondamentale del nostro sistema democratico costituzionale, e senza dubbio complessa quanto ad origine, ragioni giustificatrici, attribuzioni e modalità di funzionamento. Conseguenza “naturale” – e che è del tutto lecito auspicare – della diffusione della conoscenza della Corte e della Costituzione (anche nella sua attuazione nelle

⁶⁹ Ciò non sembra casuale, nell'ultimo periodo, se si considera, da un lato, il sensibile incremento di tale attività; dall'altro lato, il suo collegamento (evidenziato sopra, e su cui si avrà modo di tornare anche nel paragrafo seguente) con la *posizione ed il ruolo* complessivi della Corte Costituzionale nel nostro ordinamento.

⁷⁰ G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., pp. 238 e 254 (che richiama anche, in proposito, l'insegnamento di Alessandro Pizzorusso, in *La Costituzione ferita*, Roma- Bari, 1999, pp. 135 ss. e, precedentemente, in *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, p. 3).

⁷¹ D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., p. 279.

⁷² A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 252 (nota 1), 258 e 283.

pronunce dell'organo di giustizia costituzionale) presso i cittadini dovrebbe essere la *crescita del "consenso sociale"* intorno alla Costituzione stessa ed ai suoi principi⁷³. Questo è il presupposto essenziale affinché una Costituzione possa "reggersi" e, quindi, della sua normatività ed effettività⁷⁴. Sul fronte della costruzione e dell'"alimentazione" di tale "consenso" presso l'opinione pubblica, come si sa, il nostro Paese sconta purtroppo un grande ritardo, anche a causa delle mancanze della scuola pubblica e delle altre cc.dd. agenzie educative; solo di recente sono state messe in atto delle iniziative volte ad invertire tale tendenza⁷⁵, con le quali le attività "esterne" della Corte Costituzionale ben potrebbero collegarsi stante l'identità dell'obiettivo finale.

In secondo luogo – e quale implicazione e sviluppo di quanto precede –, le attività della Corte sopra descritte pongono le condizioni per promuovere un *dibattito pubblico informato e consapevole* sulla Costituzione repubblicana ed i profili (invero problematici) della sua attuazione⁷⁶. Per il diritto costituzionale come per le altre scienze⁷⁷, non è possibile discutere e valutare le tante questioni controverse che la realtà odierna solleva senza prima *conoscere* i "dati" e le nozioni *tecnico-giuridiche* che ne sono alla base (si pensi a questioni fortemente controverse giunte di recente proprio all'attenzione del giudice costituzionale, come il suicidio assistito o la legittimità dell'ergastolo ostativo⁷⁸). E' la stessa

⁷³ «L'idea che ci ha mosso – ha ricordato il Presidente Lattanzi nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del 2018 alla stampa, cit., p. 2 – era quella di *diffondere la cultura della Costituzione, farne capire i valori ma anche la protezione che essa rappresenta per tutti*. ... Il nostro è stato innanzi tutto un *racconto della Costituzione*: come è nata dalle macerie di una guerra disastrosa, dopo il fascismo e le leggi razziali, chi erano i padri costituenti e quali erano i loro obiettivi e i loro progetti, come la Costituzione ha accompagnato l'evoluzione del Paese, anche attraverso l'opera della Corte costituzionale, come sia ancora attuale, e come le sue parti siano tra loro collegate, dando luogo a un meccanismo complesso che sarebbe pericoloso modificare. Ma il vero significato della nostra iniziativa è emerso durante il "viaggio": strada facendo si è capito che il nostro non era un discorso retorico, che la Costituzione non è una legge come le altre, sia pure posta a un livello superiore, ma qualcosa di diverso, un lascito dei costituenti, *che sta a tutti noi e soprattutto ai giovani custodire e conservare*» (corsivi di chi scrive).

⁷⁴ Cfr. al riguardo, in particolare, M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004, e *Le celebrazioni dei 60 anni della Costituzione. Nichilismo realistico versus patetismo pedagogico?*, in *Questione giustizia*, n. 6/2008, pp. 28 ss. (dove si sottolinea, peraltro, l'indispensabilità del riconoscimento della Costituzione e dei suoi principi da parte delle *forze politiche* dominanti, e si mette in guardia dal rischio di affidare l'attuazione della Carta unicamente al circuito potere giudiziario- Corte Costituzionale); G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, in particolare pp. 150 ss.

⁷⁵ Tra le quali si deve ricordare, in particolare, l'approvazione della legge 20 agosto 2019, n. 92, che ha reintrodotto l'insegnamento dell'*educazione civica* nella scuola fin dal primo ciclo di istruzione, mettendo al centro di tale insegnamento (configurato come "trasversale" alle diverse materie) proprio *la Costituzione* (art. 4 della legge, che definisce la conoscenza della Costituzione il «fondamento» dell'insegnamento e prevede che essa rientri tra le specifiche «competenze» che *tutti gli studenti* di ogni percorso di istruzione e formazione devono conseguire): per un'analisi approfondita di questo provvedimento – chiamato ora ad una non facile attuazione nel sistema scolastico – v. S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, spec. pp. 22 ss.

⁷⁶ E, correlativamente, *in-attuazione*.

⁷⁷ Siano esse le altre scienze sociali, quelle umane o quelle cc.dd. "dure" (per richiamare una tassonomia usuale), alle quali ultime – erroneamente – l'opinione pubblica tende a riservare l'appellativo di "scienze", appunto.

⁷⁸ O meglio – più precisamente –, dell'esclusione automatica dai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario dei soggetti condannati per determinati reati (*reati* cc.dd. ostativi, appunto) che non collaborino con la giustizia, pur in

democrazia costituzionale, fondata sul suffragio universale e sull'uguaglianza del voto, a presupporre (per non dire *esigere*) dei cittadini informati e consapevoli⁷⁹. In questa prospettiva – come ha scritto (non a caso...) l'attuale responsabile dell'Ufficio stampa della Corte Costituzionale, che è una giornalista di formazione giuridica –, i giuristi «non [possono] chiamarsi fuori dalla *responsabilità di comunicare*» ciò che a loro compete; e se vogliono adempiere al loro “ruolo sociale”, devono necessariamente comunicare «“oltre” la ristretta cerchia» di cui fanno parte, presentando *pubblicamente* le nozioni ed i temi giuridici nel modo più accessibile ed «inclusivo» possibile⁸⁰. Nell'epoca dei *social media* e della c.d. disintermediazione, e della correlativa diffusione delle “*fake news*” – che si alimentano dell'errata convinzione che “tutti possano esprimersi su tutto”, così mettendo a repentaglio la stessa tenuta delle democrazie rappresentative⁸¹ –, l'impegno dell'organo di giustizia costituzionale per la promozione di un dibattito pubblico informato e consapevole sembra allora un fatto di per sé positivo, e che soddisfa un bisogno avvertito.

Quanto precede – la diffusione della *conoscenza* della Carta costituzionale e dei suoi contenuti, la promozione di un *dibattito pubblico* informato e consapevole sui temi di rilevanza costituzionale –, in definitiva, rappresenta un importante stimolo dato dal giudice costituzionale, con l'autorevolezza che gli è propria, all'esercizio di una cittadinanza “attiva” (anziché “passiva”, come spesso si riscontra) ed alla partecipazione politica dei cittadini intesa in senso ampio. Si tratta, ad opinione di chi scrive, di un contributo rilevante alla «*Re-pubblica*», che la Corte offre – in un periodo di crisi della politica e di disaffezione crescente dei cittadini nei confronti appunto della cura della “cosa pubblica” –, sia pure mediante delle attività *diverse ed ulteriori* rispetto a quelle strettamente demandate dalla Costituzione e dalla normativa di attuazione.

E' opportuno precisare, in proposito, che tali attività (descritte sopra) non competono certo soltanto – e, forse, nemmeno *principalmente* – all'organo di giustizia costituzionale, nell'attuale contesto istituzionale e ordinamentale. Diffondere la conoscenza della Costituzione (e, più in generale, delle istituzioni) presso i cittadini – spiegandone l'origine storica e le motivazioni ideali, mettendone in evidenza i contenuti

presenza delle altre condizioni stabilite dalla legge per la concedibilità di tali benefici (v. le precisazioni contenute nella sentenza n. 253/2019 della Corte, punto 5.2 del *Considerato in diritto*).

⁷⁹ Si vedano, al riguardo, le perspicue considerazioni di E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell'isocrazia*. Rileggendo “La giornata di uno scrutatore” di Italo Calvino, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 3 e 21 ss., a proposito del noto (e, sul punto, “tormentato”) romanzo di Calvino.

⁸⁰ D. STASIO, *Il “ruolo sociale” del giurista impone una comunicazione più inclusiva*, in *Questione giustizia (on line)*, 23 marzo 2018.

⁸¹ Su questi aspetti, oggi estremamente problematici, si vedano per esempio S. SICARDI, *La rappresentanza politica ai tempi dell'avatar. Scenari tormentati e future incognite*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2019 (numero speciale per il ventennale della rivista), pp. 721 ss.; P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2019 (dedicato a “Big Data e democrazia”), pp. 71 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, pp. 789 ss.

valoriali ma anche quelli di carattere più strettamente tecnico (pure nelle loro possibili carenze applicative) – e favorire un dibattito pubblico *informato* soprattutto sulle “grandi questioni” di rilievo costituzionale del nostro tempo sono compiti propri, in particolare, dell’*Università*, e più specificamente dei costituzionalisti che in essa operano come studiosi e docenti. La Corte Costituzionale, quindi, non deve ergersi ad *unica* “voce” e attore istituzionale in questo ambito; ma piuttosto *partecipare* a tali azioni, eventualmente in sinergia con la dottrina, fornendo l’apporto specifico (come si è già detto, tutt’altro che irrilevante) che deriva dalla sua *esperienza* di organo “applicatore” della Carta. In questo senso, del resto, sembrano già muoversi alcune delle iniziative “esterne” più sopra menzionate: per esempio, nel «*Viaggio*» nelle carceri gli incontri (/“dialoghi” sulla Costituzione) tra i singoli giudici costituzionali ed i detenuti vengono di solito preceduti da un lavoro preparatorio svolto da un docente universitario del luogo con i detenuti stessi, di carattere più strettamente *formativo*.

In ogni caso (e detto in altri termini), non pare potersi contestare che in una democrazia costituzionale *tutte* le istituzioni siano chiamate ad alimentare il patto costituzionale⁸² e la conoscenza dei suoi contenuti e – più ancora – “buone ragioni”: in questo senso esse devono essere “vicine ai cittadini”. Questa “funzionalizzazione democratica” deve ispirare le loro (Corte Costituzionale compresa) iniziative rivolte all’opinione pubblica ed alla generalità dei cittadini: per esempio, essa è alla base delle cc.dd. attività di *Terza missione* delle Università – ed in particolare, nel contesto qui considerato, della comunità dei

⁸² Significativo, in proposito, che la responsabile dell’Ufficio stampa della Corte abbia definito di recente il «*Viaggio in Italia*» (in modo forse un po’ troppo altisonante) un’«esperienza di *nation building*» (intervento al Seminario *La Costituzione a scuola. Per una discussione sul suo insegnamento*, già citato).

costituzionalisti –, che negli ultimi anni⁸³ hanno conosciuto uno sviluppo notevole⁸⁴ e sono entrate nella consapevolezza di molti docenti e degli stessi organi di governo degli Atenei⁸⁵.

Infine (e per tornare specificamente alla Corte), una ricaduta positiva delle iniziative di “comunicazione” con i cittadini esposte nel precedente paragrafo consiste nella possibilità, per il giudice costituzionale, di acquisire dalla “realtà viva della società” degli *elementi di fatto* utili per le sue decisioni. La Corte Costituzionale – come ogni altro giudice – non può essere “avulsa” dal contesto concreto in cui opera, ma deve conoscerne i tratti essenziali; e se è vero che essa – come ogni altro giudice – è chiamata a ricavare tali elementi innanzitutto dagli atti del *processo* (e su questo aspetto, invero problematico per il giudice costituzionale, si tornerà nel paragrafo seguente), ciò non esclude che delle ulteriori e, per così dire, più generali “fonti di conoscenza” possano esserle utili. Si pone al riguardo, semmai (anche in questo caso, peraltro, come per ogni organo chiamato dall’ordinamento a svolgere funzioni giudicanti⁸⁶), un altro

⁸³ Forse non casualmente, in coincidenza temporale con le attività “esterne” della Corte Costituzionale sulle quali qui ci si sofferma.

⁸⁴ Tra i molti esempi che potrebbero farsi, si ricordano la Convenzione (*recte*: Protocollo d’intesa) tra l’Associazione italiana dei costituzionalisti ed il M.I.U.R. (recentemente rinnovata: v. il testo al [link https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/notizieAIC/Protocollo_d_intesa_31_ottobre_2018_n_4536.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/notizieAIC/Protocollo_d_intesa_31_ottobre_2018_n_4536.pdf)), volta a favorire l’approfondimento dello studio e dei metodi d’insegnamento del diritto costituzionale, anche in riferimento alla disciplina scolastica “Cittadinanza e Costituzione”; l’iniziativa “Scuola di formazione per una consapevole cultura costituzionale” dell’Università di Ferrara, dalla quale è scaturito il volume di C. BERGONZINI, *Con la Costituzione sul banco. Istruzioni per l’uso della Costituzione nelle Scuole*, Milano, 2013; l’iniziativa “La Costituzione...aperta a tutti” dell’Università di Roma Tre, dalla quale è scaturito l’omonimo volume a cura di Marco Ruotolo (edito da Roma TrE-Press, e disponibile al [link http://romatypress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/12/La-Costituzione%E2%80%A6aperta-a-tutti.pdf](http://romatypress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/12/La-Costituzione%E2%80%A6aperta-a-tutti.pdf)); la “Scuola per una cittadinanza consapevole” dell’Università del Piemonte Orientale (<https://www.disci.uniupo.it/ricerca/convegni-e-seminari/seminari/scuola-una-cittadinanza-consapevole>) e l’analoga iniziativa dell’Università di Torino (http://www.agorascienza.it/application/files/9915/3737/7650/Locandina_Scuola_Cittadinanza_Torino_2018.pdf; http://frida.unito.it/wn_pages/tmContenuto.php/388_processi-sociali-e-politici-legge-e-comunicazione/22_scuola-di-cittadinanza-10-incontri-sui-grandi-temi-che-animano-il-dibattito-pubblico/); il “Progetto Ci-Vi-Le” (Cittadinanza – Visioni - Letture) sempre dell’Università di Torino (www.progettocivile.eu): iniziative tutte finalizzate a diffondere la conoscenza della Costituzione presso la cittadinanza, con particolare riferimento al mondo della scuola, e a favorire un dibattito pubblico informato e consapevole sulle questioni di rilievo costituzionale che l’attualità pone.

⁸⁵ Da ricordare – in proposito – la costituzione nel 2018, presso la C.R.U.I., di APENet – Rete italiana degli Atenei ed Enti di Ricerca per il Public Engagement (www.apenetwork.it), composta oggi da 46 Università italiane e 4 Enti di Ricerca e volta a diffondere, promuovere e valorizzare la cultura e le esperienze di c.d. *Public Engagement* attraverso la condivisione dei risultati della ricerca ed il coinvolgimento di ricercatori, imprese, associazioni, fondazioni, responsabili delle politiche, studenti e semplici cittadini (v. il *Manifesto per il valore pubblico della conoscenza*, al [link http://www.apenetwork.it/application/files/6015/6173/2216/ManifestoAPENet_ITA_DEF_low.pdf](http://www.apenetwork.it/application/files/6015/6173/2216/ManifestoAPENet_ITA_DEF_low.pdf)); e l’emanazione di bandi *specifici* – supportati da *finanziamenti propri* ed ulteriori a quelli destinati all’attività di ricerca in senso stretto – per la realizzazione di attività di Terza missione e di Public Engagement da parte delle Università di Bergamo (<https://www.unibg.it/terza-missione/cultura-e-societa/public-engagement>) e di Torino (https://www.unito.it/sites/default/files/bando_finanziamento_progetti_public_engagement2019.pdf). Per il rapporto tra il ruolo dell’Università oggi e la «sfida democratica» (e la democrazia *tout court*), nel quadro di una più vasta riflessione sui cambiamenti e le prospettive dell’Università nel XXI secolo, si vedano le belle pagine di J.C. DE MARTIN, *Università futura. Tra democrazia e bit*, Torino, 2017, pp. 43 e 129 ss.

⁸⁶ Con la necessaria precisazione, tuttavia, che la Corte Costituzionale è un organo di natura particolare, non pienamente assimilabile agli organi giurisdizionali in ragione delle sue funzioni di giustizia *costituzionale* (sulla “doppia anima”,

problema, ben evidenziato dal Presidente Lattanzi nell'incontro inaugurale del «*Viaggio*» nelle carceri, già ricordato: «è importante che la Corte sia immersa nella società e sia consapevole delle idee, dei sentimenti e degli umori che si agitano ed eventualmente dominano nel Paese, ma non [deve: n.d.A.] dipendere da questi nei suoi giudizi sulle leggi. Le sue direttrici la Corte non può che trarle dalla Costituzione e solo quelle direttrici deve seguire, avendo cura di evitare anche scostamenti momentanei dai principi costituzionali»⁸⁷. Dunque le iniziative messe in atto per “calare nella società” la Corte (a partire da contesti pregnanti come la scuola ed il carcere) e per ridurre la “distanza” che tradizionalmente la separa da essa – potenzialmente foriera di fraintendimenti e di eccessiva astrattezza delle sue decisioni – non possono certo tradursi in un'influenza indebita (innanzitutto, come afferma Lattanzi, «dei sentimenti e degli umori» che dominano nel Paese) sull'esercizio delle sue funzioni, che è e deve restare ispirato a *razionalità*⁸⁸. Si avrà modo di tornare tra breve su questo rischio.

Se tali sono gli aspetti positivi (reali o, almeno, potenziali) dell'attuale attività “comunicativa” della Corte Costituzionale, non meno rilevanti paiono – come si è accennato sopra – i suoi profili critici e risvolti negativi (anche in questo caso, reali o – quantomeno – potenziali). Essi devono venire evidenziati *a maggior ragione* dalla dottrina, ove intenda svolgere il suo naturale ruolo “critico”, appunto (senza peraltro rinunciare, come pure si è già ricordato, a proporre rimedi e soluzioni alternative⁸⁹).

In questa prospettiva, in primo luogo può osservarsi che la “comunicazione esterna” del giudice costituzionale – innanzi descritta – porta con sé il rischio di un'*eccessiva semplificazione* (quando non di una vera e propria “*banalizzazione*”) di questioni intrinsecamente complesse, come quelle oggetto dei giudizi di costituzionalità. Si tratta, com'è noto, di questioni spesso assai controverse sotto il profilo giuridico (oltre che etico, politico, ecc.) – che perciò si prestano ad essere decise in modi *diversi*, tutti giuridicamente plausibili – e connotate da un naturale (e, talvolta, elevato) tasso di tecnicità. A fronte di ciò, soprattutto la prassi dei «*comunicati stampa*» sulle decisioni che la Corte Costituzionale ha seguito negli ultimi tempi non va esente da critiche. Come si è visto nel precedente paragrafo, la maggior parte dei «comunicati» (al di là del loro *numero* complessivo, su cui pure potrebbero svolgersi alcune riflessioni⁹⁰) ha infatti un

giurisdizionale e *politica*, della Corte, v. già *retro*, nota 25): questo rende il problema in esame forse ancora più rilevante che per i giudici comuni.

⁸⁷ G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, cit., p. 7 (corsivi di chi scrive).

⁸⁸ Secondo la nota metafora della Corte come «*isola della ragione nel caos delle opinioni*», coniata da F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, vol. I, p. XI, e ripresa da L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 168 (che parlò di «*isola della opinione più ragionevole*»).

⁸⁹ Se ne possono vedere alcuni, per esempio, in D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., pp. 268 e 276 ss., e in A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 284.

⁹⁰ Tale numero, come si è visto, è *complessivamente* alto ed in sensibile aumento negli ultimi anni: il che accresce, corrispondentemente, il rischio della semplificazione/“banalizzazione” della giurisprudenza della Corte. Dall'altra parte, un numero basso di «comunicati» pubblicati *rispetto al numero delle pronunce* del giudice costituzionale – come è pur sempre

contenuto molto sintetico, a differenza di quello dei «comunicati» o «bollettini» di altri Tribunali costituzionali europei: il «comunicato» dà conto solo di *alcuni* degli argomenti utilizzati dalla Corte per motivare la sua decisione, e spesso in minima parte⁹¹. Questo “effetto semplificatorio” del contenuto delle decisioni è particolarmente accentuato – com’è ovvio – nel caso dei «comunicati» emessi dalla Corte *prima del deposito* delle sentenze, quando le motivazioni non sono ancora state redatte⁹²: «comunicati» “al buio”, per così dire, inevitabilmente (anche se non sempre⁹³) essenziali, che però tendono ad essere amplificati dagli organi di informazione, riservando ad essi un’attenzione maggiore di quella data ai «comunicati» pubblicati dopo il deposito della medesima pronuncia. Inoltre suscitano perplessità – dal punto di vista qui assunto – i *titoli* scelti per alcuni «comunicati»: a parte talune espressioni discutibili di per sé (come «*La prostituzione al tempo delle escort*», con riferimento alla sentenza n. 141/2019 sulla “legge Merlin”; o «*Coppie gay*», con riferimento alla sentenza n. 221/2019 sul divieto di ricorso alla procreazione medicalmente assistita), non pare corretto intitolare, per esempio, «*Via libera dalla Corte costituzionale...*»⁹⁴ o «*legittimo...*» (/«*legittima...*»)⁹⁵ dei «comunicati» riguardanti pronunce di rigetto (o, addirittura, di inammissibilità), poiché si trasmette all’opinione pubblica l’errato messaggio per cui la Corte ha giudicato legittima la disciplina sottoposta al suo scrutinio, anziché infondate (o inammissibili) le specifiche *questioni di costituzionalità* sollevate dai giudici *a quibus*, o dallo Stato o dalle Regioni, in quella specifica occasione (il che non preclude – come si sa – che quella stessa disciplina possa essere dichiarata illegittima in futuro). In secondo luogo, la connotazione data di recente dalla Consulta alla sua attività (o, se si preferisce, “*strategia*”) “comunicativa” comporta la *selezione “mirata”* – operata dallo stesso giudice costituzionale, attraverso il suo Ufficio stampa – *delle informazioni*, e soprattutto delle *decisioni*, oggetto di diffusione presso

quello attuale (circa un sesto: nel 2019 vi sono stati, salvo errore, 53 «comunicati» su 291 decisioni in tutto) – rende palese la selezione “mirata” dei contenuti di tale giurisprudenza da trasmettere all’opinione pubblica (su cui v. subito *infra* nel testo).

⁹¹ Sottolinea la brevità ed il carattere semplificatorio dei «comunicati» nella prassi recente D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., p. 278. Peraltro negli ultimi mesi si registrano «comunicati» dal contenuto più esteso e puntuale (v., per esempio, quelli del 4/12/2019, del 22/11/2019 e del 24/7/2019, relativi, rispettivamente, alle sentenze n. 253, 242 e 195/2019).

⁹² Come si è detto sopra, si tratta di un’evenienza non infrequente nella prassi della “comunicazione” della Corte, soprattutto degli ultimi tre anni.

⁹³ E allora si pone, in particolare in questi casi, il problema della *corrispondenza* tra la motivazione della decisione indicata nel «comunicato» “preventivo” e quella contenuta nella sentenza vera e propria (su cui si tornerà tra breve).

⁹⁴ Per esempio, «*alla riorganizzazione della Croce Rossa Italiana*»: «comunicato» del 9/4/2019, relativo alla sentenza n. 79/2019.

⁹⁵ Per esempio, «*la sospensione degli eletti condannati in via non definitiva prima dell’elezione*» («comunicato» del 24/1/2019, pubblicato subito dopo la decisione in Camera di consiglio e prima del deposito delle relativa pronuncia) o «*lo spoil system dei Segretari comunali*» («comunicato» del 22/2/2019, relativo alla sentenza n. 23/2019), o –addirittura – «*le leggi di Trento e Bolzano sulla cattura ed eventuale uccisione degli orsi e dei lupi*» («comunicato» del 16/7/2019, anch’esso pubblicato subito dopo la decisione in Camera di consiglio).

la collettività⁹⁶. Come già si è ricordato, ciò implica, reciprocamente, l'adozione di una scelta – altrettanto discrezionale – circa cosa *escludere* dalla diffusione/divulgazione⁹⁷, dal momento che l'attività «funzionale» della Corte è in complesso assai estesa. Si pensi, tra gli attuali strumenti di “comunicazione” esaminati nel precedente paragrafo, all’«agenda dei lavori», nella quale vengono presentate *alcune* delle questioni (dichiarate dall’Ufficio stampa «di maggior rilievo») che verranno trattate nella successiva udienza pubblica; alla sezione del sito «sentenze in evidenza», che comprende i «comunicati stampa» su alcune delle pronunce più recenti; più in generale, alla stessa organizzazione, anche dal punto di vista grafico, del *sito web istituzionale* dell’organo, idonea a dare risalto – parimenti – ad *alcuni* casi e decisioni (oltre che alle attività «extra- funzionali»: si consideri, per tutte, il «*Viaggio in Italia*») a discapito di altri, magari per certi aspetti più importanti.

Tale selezione delle informazioni, insita in ogni forma organizzata di comunicazione – a maggior ragione se la comunicazione ha ad oggetto un’attività “tecnica” come quella svolta dall’organo di giustizia costituzionale, ed è rivolta ad un pubblico non specialistico –, nel caso della Corte⁹⁸, come è stato rilevato in dottrina, può soggiacere ad una logica (più o meno dominante) di *legittimazione* dell’organo nel sistema istituzionale⁹⁹. La Corte Costituzionale, in altri termini, tende a comunicare all’“esterno” (solo, o prevalentemente) le informazioni e le decisioni *che essa reputa idonee a “costruire” e sostenere la sua legittimazione complessiva*, dando una determinata *immagine* di sé; in questo modo – tuttavia – viene “distorta”, almeno in parte, davanti ai cittadini la realtà effettiva dei giudizi dell’organo e, più in generale, le funzioni ed il ruolo che esso è chiamato a svolgere nell’ordinamento.

Un terzo aspetto critico dell’attività “comunicativa” del giudice costituzionale nell’attuale contesto (parzialmente connesso ai due sopra evidenziati) consiste nel possibile *fraintendimento dei “messaggi”* di tale organo: sia di quelli che riguardano l’esercizio delle attività «funzionali» (giudizi di legittimità costituzionale ed altri), sia di quelli inerenti alle attività «extra- funzionali» (che negli ultimi tempi, come si è visto in precedenza, hanno conosciuto un notevole ampliamento). La Corte Costituzionale – tramite gli

⁹⁶ Non ci si riferisce qui – è opportuno precisare – al “pubblico specializzato” dei giuristi, che è in grado di accedere a, e di *comprendere* le, informazioni e decisioni che l’organo di giustizia costituzionale pubblica integralmente e *senza un «comunicato»* di accompagnamento sul suo sito *web*; ma al “grande pubblico” dei cittadini *non* esperti di diritto e non avvezzi alle procedure ed alle vicende dei giudizi della Corte stessa.

⁹⁷ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 276.

⁹⁸ Ma un discorso simile potrebbe farsi, va precisato, anche per *altri* organi costituzionali, come ad esempio (per rimanere nell’ambito degli organi di garanzia) il Presidente della Repubblica: v., al riguardo, A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, Torino, 2010, pp. 63 ss., e D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 1921.

⁹⁹ Tra i lavori già citati *retro*, nella nota 23, si richiama ancora – in particolare – A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 275, per il quale «la comunicazione attiene ... al *processo di legittimazione* sia della Corte costituzionale sia della sua attività, di tutta la sua attività, funzionale e istituzionale».

strumenti che si sono esposti innanzi – si “rivolge” all’opinione pubblica e cerca di entrare in dialogo con essa, “raccontando” qualcosa (sempre di più) di se stessa e delle sue attività¹⁰⁰; ma – come qualunque altro soggetto che “lancia” una comunicazione – corre il rischio che il destinatario (l’opinione pubblica, appunto) colga un messaggio diverso da quello voluto, e, magari, sbagliato. Nel caso della Corte questo rischio è particolarmente tangibile, in ragione, da un lato, della già vista (ed invero naturale) “asimmetria conoscitiva” che la separa dalla maggior parte dei cittadini – essi non possiedono, di regola, conoscenze tecnico- giuridiche adeguate –; ma anche, dall’altro lato, della tendenza alla semplificazione eccessiva¹⁰¹ ed alla selezione serrata (e, almeno in parte, arbitraria e ispirata a logiche *estranee* all’informazione *tout court*) delle informazioni da comunicare, che caratterizza l’attuale “comunicazione esterna” dell’organo. Come si è osservato in precedenza, maggiore è la semplificazione dei “messaggi” del giudice costituzionale (si pensi, in particolare, ai «comunicati stampa» ed ai loro titoli e tempistiche), più elevato è il pericolo che essi vengano fraintesi, soprattutto da un “pubblico” non specializzato; maggiore è la selezione delle attività che la Corte ritiene di dover comunicare, più concreto è il rischio che l’opinione pubblica percepisca un’immagine sbagliata (o comunque “distorta”) di essa. Per esempio: l’attenzione del tutto privilegiata che negli ultimi tempi è stata riservata al «*Viaggio in Italia*» – e segnatamente agli incontri svolti nelle *carceri* – nel sito web della Corte e, più in generale, nella sua “comunicazione istituzionale”, può trasmettere all’opinione pubblica (soprattutto nell’odierno contesto politico e *mediatico*) il “messaggio” per cui il giudice costituzionale “si occupa solo” dei carcerati e dei “criminali” ed è “a loro favore”; mentre il senso dell’iniziativa della Corte (come si è visto sopra) è certamente diverso e ben più alto.

Questi fraintendimenti – del tutto possibili nella situazione descritta –, espongono, inoltre, la Corte Costituzionale alla “cattura” da parte del circuito dei *media*. In altri termini, la Corte rischia di essere coinvolta, suo malgrado, in indebite polemiche sugli organi di informazione (innescate proprio dai suoi “messaggi”, oltre che dagli atti adottati nell’esercizio delle sue funzioni), dalle quali non è facile “sciogliersi”; con conseguenti ripercussioni negative sulla sua legittimazione ed anche – non è da escludere – sullo svolgimento effettivo dei suoi compiti.

¹⁰⁰ Si ricordino le parole del Presidente Lattanzi nella conferenza stampa del 21 marzo 2019 (*Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell’anno 2018*, cit., p. 3): «La Corte ha maturato la consapevolezza che deve ... farsi conoscere e deve conoscere, deve farsi capire e deve capire ... Ha capito che occorre trovare altre forme di comunicazione, raggiungere tutte le persone e far loro conoscere decisioni che possono anche cambiare in profondità la loro vita».

¹⁰¹ E’ stato condivisibilmente rilevato, al riguardo, che «il giudice delle leggi si trova in una scomoda posizione: infatti, per un verso, è *naturaliter* portato a spiegare le ragioni delle decisioni attraverso un’opera di semplificazione e di chiarificazione dei “tecnicismi” delle pronunzie, che renda comprensibile anche ai non giuristi la portata dei propri *decisa*; per altro verso, però, non può prescindere dagli stessi “tecnicismi”, quanto meno nella misura in cui essi sono necessari per la stesura della motivazione. In altre parole, la semplificazione delle decisioni non può essere eccessiva e incontra un limite insuperabile nella “banalizzazione” delle stesse» (G. D’AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta*, cit., p. 239).

In quarto luogo, si deve rilevare il possibile *condizionamento* (anche *emotivo*) *dei giudici costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni*, derivante dalle attività di “interazione col pubblico” – cioè con la c.d. società civile – avviate dalla Corte nell'ultimo periodo. Se (per riprendere le parole del Presidente Lattanzi) l'«uscita dal Palazzo della Consulta» come tale ed ogni occasione di «incontro con le persone» “rompe una barriera” tra i componenti della Corte e queste ultime, ed è perciò in grado di «mettere in discussione» i giudici ed i loro convincimenti¹⁰², *alcune* iniziative in particolare risultano problematiche da questo punto di vista. Si consideri ancora, emblematicamente, il «*Viaggio*» nelle *carceri*, al quale la “comunicazione esterna” dell'organo di giustizia costituzionale ha attribuito negli ultimi mesi un'importanza centrale: l'incontro con i detenuti dei vari istituti di pena – lo ha dichiarato lo stesso Presidente Lattanzi, ma emerge anche da diverse scene del relativo “*docu-film*”, sopra ricordato – per i giudici costituzionali è stata un'esperienza «molto coinvolgente», che ha inciso sul «modo di essere» della Corte¹⁰³; molti sono stati i momenti del «*Viaggio*» “ad alto contenuto emozionale” (si può ricordare, in particolare, il pianto della giudice De Pretis durante il dialogo con le detenute madri della sezione femminile del carcere di Lecce, che ha toccato i problemi della tutela del c.d. diritto all'affettività in carcere¹⁰⁴), in un contesto nel quale, come si è già avuto modo di osservare, i giudici costituzionali hanno assunto le vesti di “attori” di una vera e propria “*rappresentazione pubblica*” della *Costituzione*, caratterizzata, appunto, da *passioni, sentimenti ed emozioni* oltre che da argomenti razionali. Questa esperienza non sembra dunque poter restare priva di conseguenze sulle *decisioni* che gli stessi giudici costituzionali saranno chiamati ad assumere (ed in parte hanno già assunto¹⁰⁵) in una materia politicamente delicata come l'ordinamento penitenziario; anzi. Da questo punto di vista, è significativo che *non tutti* i componenti del Collegio (come risulta dalla documentazione dell'iniziativa) abbiano partecipato in prima persona al «*Viaggio*» nelle *carceri*...

In quinto luogo – e guardando ora alla Corte Costituzionale *nel suo complesso*, come istituzione –, vi è il rischio di un'eccessiva “*esposizione pubblica*” (ed in particolare mediatica) della Corte, in relazione alle numerose attività di “comunicazione” sopra descritte. Pur senza negare la necessità e l'importanza, per il giudice costituzionale, di «farsi conoscere e ... conoscere»¹⁰⁶, di rendersi direttamente “visibile” ai cittadini (lo si è ricordato più sopra), c'è da chiedersi quanto questa “esposizione” – caratterizzata nel modo che si è visto – sia compatibile con la natura di organo *di garanzia* della Corte: valgono, al riguardo, le

¹⁰² G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, cit., p. 1.

¹⁰³ *Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, cit., p. 3.

¹⁰⁴ V. il video dell'incontro al link <https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/vic/vic-lecce.do>.

¹⁰⁵ Si pensi alle sentenze n. 253 e n. 263/2019 dello scorso dicembre, riguardanti l'esclusione automatica dai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario dei soggetti – rispettivamente, adulti o minorenni – condannati per determinati reati, che non collaborino con la giustizia (art. 4-*bis* ord. penitenziario), le quali hanno sollevato aspre polemiche anche sui *media*.

¹⁰⁶ Ancora *Relazione alla stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, cit., p. 3.

considerazioni che la dottrina ha formulato già da tempo con riferimento ai magistrati¹⁰⁷. Collegato a questo discorso, d'altra parte, è il rischio del manifestarsi di forme – altrettanto inopportune – di “paternalismo” (se non di “populismo”) giudiziario, ad opera della Corte: ancora il Presidente Lattanzi, ad implicita conferma di ciò, come si è visto sopra ha messo in guardia la Corte dal «dipendere ... nei suoi giudizi sulle leggi» dalle «*idee, ... sentimenti e ... umori che si agitano ed eventualmente dominano nel Paese*», ricordando che le uniche «diretrici» che essa è chiamata a seguire sono quelle «[della] Costituzione» e dei suoi principi¹⁰⁸. Anche da questo punto di vista, l'iniziativa di “comunicazione” con i cittadini più importante (e “rivoluzionaria”, sotto vari aspetti) realizzata dalla Corte Costituzionale nell'ultimo biennio – il «*Viaggio in Italia*» – si dimostra particolarmente problematica e delicata.

Infine, su un piano più “tecnico” ma non privo di implicazioni per il discorso che si sta svolgendo, suscita perplessità la prassi, seguita dalla Corte soprattutto in tempi recenti (e qui già più volte ricordata), di pubblicare i «comunicati stampa» sulle decisioni *prima della stesura delle motivazioni*, e quindi del deposito delle sentenze stesse. Questa prassi tende a venire giustificata con la necessità di informare immediatamente l'opinione pubblica (e, naturalmente, gli organi di stampa), subito dopo la Camera di consiglio, di come la Corte ha deciso alcune questioni – specialmente se si tratta di casi importanti e su cui vi è un'alta attenzione dei *media* (si pensi, per esempio, alla recente vicenda Cappato) –, in modo ufficiale, evitando così anche “fughe” di notizie dai potenziali «effetti destabilizzanti»¹⁰⁹. Tuttavia essa può avere delle conseguenze di non poco momento: da un lato (come si è già osservato), la trasmissione ai cittadini¹¹⁰ di un “messaggio” sbagliato circa le motivazioni che hanno indotto il giudice costituzionale ad

¹⁰⁷ V. per esempio (nell'ambito di una vasta bibliografia) N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2011 (3a ed.), pp. 74 ss., 134 ss. e 206 ss.; L. IMARISIO, *La libertà di espressione dei magistrati tra responsabilità disciplinare, responsabilità deontologica ed equilibri del sistema informativo*, in S. SICARDI (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, 2010, pp. 209 ss. e, in particolare, 248 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Imparzialità e apparenza di imparzialità dei magistrati in Europa*, in *Questione Giustizia*, 2006, pp. 377 ss.; nonché (con riferimento ad una recente questione di costituzionalità) G. SOBRINO, *Magistrati “in” politica: dalla Corte Costituzionale un forte richiamo all'indipendenza (ed alla sua immagine esteriore)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 8/2018 (8 agosto 2018).

¹⁰⁸ G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, cit., p. 7.

¹⁰⁹ P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, cit., p. 111.

¹¹⁰ Ma anche – più specificamente – alla categoria dei giuristi, chiamata ad applicare, o anche solo a *spiegare* (si pensi in particolare alla dottrina), la decisione di cui trattasi: per alcune problematiche in proposito, originate dalla “scissione” tra la data di pubblicazione del «comunicato» e quella di deposito della sentenza, si veda D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., pp. 276 ss. (il quale rileva, in particolare, la difficoltà di estendere a questa situazione le considerazioni formulate dalla dottrina circa l'efficacia della sentenza depositata nella Cancelleria della Corte ma non ancora pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*: per i giudici comuni, invero, «può ipotizzarsi un vero e proprio obbligo di non applicare la norma annullata e, correlativamente, di applicare la norma che ha superato indenne lo scrutinio di legittimità», in base al «comunicato»; ma ciò «è più facile a dirsi che a farsi, non solo perché l'alternativa secca tra accoglimento e rigetto è un'alternativa che, delineata dal legislatore, nell'esperienza ... presenta le più variegiate sfaccettature, ma, da un lato, perché si tratterebbe di applicare (o non) una norma senza conoscere le motivazioni del giudice delle leggi, le quali ben possono essere decisive per la corretta interpretazione del *decisum* della Corte; dall'altro, perché è lo stesso comunicato che può essere non sufficientemente chiaro e preciso per essere *autoapplicativo*» [corsivi di chi scrive]).

adottare la decisione (tali motivazioni, infatti, non esistono ancora giuridicamente al momento del «comunicato»); dall'altro lato – e soprattutto –, il *condizionamento del giudice relatore nell'estensione delle motivazioni*, che potrebbero essere influenzate, in modo più o meno diretto, dalle reazioni dell'opinione pubblica e dei *media*¹¹¹ conseguenti alla pubblicazione del «comunicato»¹¹². Forse anche per il primo motivo nella prassi, non infrequentemente, l'Ufficio stampa della Corte pubblica un *secondo* «comunicato», dal contenuto più ampio, *dopo* che la sentenza è stata depositata; ma per via dei meccanismi che governano l'attuale «società della comunicazione», ispirati ad immediatezza ed al consumo vorace delle notizie, esso di solito riceve dagli organi di informazione un'attenzione di gran lunga minore del primo.

4. In particolare: la contraddizione ravvisabile tra l'«apertura» della Corte *al di fuori* del processo costituzionale e la «chiusura» agli apporti esterni *nel* processo stesso ed il suo recente «scioglimento» ad opera delle nuove Norme integrative

Tra gli aspetti critici della «rivoluzione comunicativa» compiuta dalla Corte Costituzionale nell'ultimo periodo – e, come si è visto, tuttora in atto –, un profilo particolare su cui si intende ora portare l'attenzione (connesso alla domanda dalla quale si è partiti: *quale Corte, e quale giustizia costituzionale, emergeranno dall'attuale fase storica?*, nonché ad altre tematiche affrontate in questo Convegno) è rappresentato dal rapporto di tensione – se non di vera e propria contraddizione – esistente, almeno fino agli ultimi, recentissimi sviluppi normativi (modifica delle Norme integrative del gennaio di quest'anno), tra la ricordata tendenza all'«apertura» della Corte come istituzione, *al di fuori dello svolgimento delle sue funzioni* e più specificamente *del processo costituzionale*; e dall'altro lato, alla «chiusura» agli apporti esterni *nel* processo stesso. In sintesi: «comunicazione istituzionale» «aperta» *versus* processo costituzionale «chiuso».

Come è noto (e ha formato anche oggetto di un importante Seminario tenutosi nel dicembre 2018 proprio presso la Consulta¹¹³), la Corte Costituzionale italiana, nei suoi giudizi – in primo luogo quelli di

¹¹¹ Oltre che, ancora, dei *giuristi*: in tal senso può avere un certo peso la tendenza – sviluppatasi di recente *proprio in conseguenza della prassi della pubblicazione «anticipata» dei «comunicati stampa»* da parte della Corte – a pubblicare note e commenti alle decisioni, sulle riviste giuridiche ma anche sui quotidiani, *prima che siano depositate le motivazioni* (una sorta di «nota al comunicato stampa», com'è stata definita). Critiche condivisibili a questa tendenza, in quanto proprio i giuristi dovrebbero essere ben consapevoli dell'importanza di conoscere le *motivazioni* dei provvedimenti giudiziari prima di commentarli ed esprimere le loro valutazioni in merito, in A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 278, nota 65).

¹¹² Così, per esempio, F. RIGANO, *Sulla «divulgazione» del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, p. 212, e D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., p. 276.

¹¹³ Intitolato «*Interventi di terzi e «amici curiae» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, anche alla luce dell'esperienza delle altre corti nazionali e sovranazionali*»: Seminario del 18 dicembre 2018, dalle cui Relazioni sono tratti alcuni dei contributi citati nelle note seguenti.

costituzionalità delle leggi —, da una parte, tende a fare un uso assai parco (per non dire nullo) dei propri *poteri istruttori*¹¹⁴; dall'altra parte, aveva tradizionalmente — e, pare di poter affermare, graniticamente — un atteggiamento assai restrittivo nei confronti degli *interventi dei terzi*¹¹⁵ e degli «*amici curiae*»¹¹⁶, questi ultimi da tempo ammessi — sia pure con alcuni “filtri” e limiti — da altri Tribunali costituzionali europei (e non) e dalla Corte EDU¹¹⁷. Ciononostante, la dottrina ha messo in evidenza che la Corte utilizza comunque i “materiali esterni” al processo costituzionale — cioè dei dati e degli elementi, di fatto o di diritto, diversi da quelli allegati dalle parti o dal giudice *a quo* —, *in via di fatto* e con modalità “*informali*”¹¹⁸; e senza che ciò emerga dalla *motivazione della sentenza*, e quindi — in ultima analisi — in modo non (o scarsamente) trasparente¹¹⁹.

¹¹⁴ V. MARCENO', *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., p. 394 (tratto dalla Relazione svolta nel Seminario sopra citato), che parla di «ritrosia e parsimonia» della Corte Costituzionale al riguardo; nello stesso senso E. Malfatti, *Relazione al Seminario «Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale»*, tenutosi a Torino il 5 giugno 2019 (nell'ambito del ciclo «Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”»), in corso di pubblicazione.

¹¹⁵ Il principio- cardine della giurisprudenza costituzionale al riguardo (ribadito, di recente, dalla sentenza n. 253/2019; ma v. in precedenza le sentt. n. 180/2018, n. 13 e n. 98/2019 e l'ordinanza n. 204/2019) è che «la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale»; l'intervento di soggetti terzi è ammissibile solo qualora essi «siano titolari di un *interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio* e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» (tale principio- cardine è stato “positivizzato” — da ultimo — nell'art. 4 comma 7 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, come modificato dalla delibera della Corte stessa dell'8 gennaio 2020, alla quale si farà riferimento appresso). La necessità di un «interesse qualificato» viene affermata dalla Corte anche in relazione ai soggetti «rappresentativi di interessi collettivi o di categoria» (v., per esempio, la sent. n. 194/2018 in riferimento alla CGIL), oltre che per le persone fisiche o giuridiche portatrici di interessi individuali.

¹¹⁶ Netta, in tempi recenti — quanto agli «*amici curiae*» —, l'affermazione contenuta nell'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 253/2019, che ha respinto la richiesta del Garante nazionale dei detenuti (formulata in via subordinata alla domanda di intervento quale terzo) di partecipare al giudizio di costituzionalità «*nel ruolo — appunto — di amicus curiae*»: secondo la Corte «una tale figura non è allo stato prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale» (corsivo di chi scrive). *Contra* rispetto a questa tesi, in precedenza, A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019 (riferito al Seminario citato nella terzultima nota), p. 368, secondo il quale l'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale non esclude(va) la possibilità di partecipare al giudizio a tale titolo.

Vedremo oltre nel testo come proprio nell'ultimo periodo (successivo alla data di svolgimento di questo Convegno) la Corte Costituzionale abbia inteso affrontare in via generale questo problema, approvando un'importante *modifica delle Norme integrative* che regolano i suoi giudizi.

¹¹⁷ Per una puntuale disamina in merito v., di recente, T. GROPPi, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019 (tratto dalla Relazione svolta nel Seminario citato nella nota 113), in particolare pp. 374 ss.

¹¹⁸ Osserva T. GROPPi, *op. ult. cit.*, p. 372, che «l'atteggiamento della Corte italiana rispetto ai materiali esterni (contributi di terzi; dottrina; diritto straniero; diritto internazionale; conoscenze extra-giuridiche) è stato definito «della tripla I: *Informal, Implicit, Indirect*»; nello stesso senso V. MARCENO', *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., p. 394.

¹¹⁹ V. MARCENO', *op. ult. cit.*, pp. 396 s.; M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., spec. pp. 18 ss. e 25; in precedenza, T. GROPPi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, in particolare p. 260.

Questo modo di operare del giudice costituzionale, sebbene non del tutto privo di giustificazioni (v. poco oltre), era stato sottoposto a critiche diverse. In primo luogo, di natura “tecnica” – per così dire –, riguardanti lo svolgimento del processo costituzionale come tale: si era osservato al riguardo, per esempio, che un uso più ampio dei poteri istruttori previsti dalle norme della legge n. 87/1953 e dalle Norme integrative¹²⁰ avrebbe agevolato lo svolgimento dei compiti della Corte e avrebbe reso quest’ultima meno “sola” nell’adozione delle sue decisioni (la cui “qualità” ne avrebbe tratto nel contempo giovamento), soprattutto nei casi – oggi sempre più frequenti – che hanno ad oggetto «questioni eminentemente tecniche, la cui soluzione implica l’impiego di nozioni di carattere scientifico in senso proprio e presuppone l’utilizzo di nozioni e metodi di analisi che vanno ben oltre il patrimonio culturale di cui dispone normalmente il giudice»¹²¹. In secondo luogo – ed in una prospettiva “di sistema”, che merita qui rimarcare ai fini della valutazione del rapporto con l’attività “comunicativa” della Corte Costituzionale –, era stato rilevato che la “chiusura” formale agli apporti esterni (come sopra definiti), accompagnata tuttavia dall’uso “informale” e non esplicitato degli stessi, incideva negativamente sulla *legittimazione* della Corte: ciò in quanto venivano “occultati” i dati e gli elementi (di fatto, soprattutto) da essa posti alla base della decisione e quest’ultima, di conseguenza, risultava poco trasparente, imprevedibile ed «imponderabile»¹²². Di qui, la sollecitazione rivolta alla Corte Costituzionale da una parte consistente della dottrina, a fare effettivo uso dei suoi poteri istruttori o – a seconda delle prospettive (e delle diverse situazioni concrete) – ad “aprire” il processo costituzionale ai terzi, titolari di un interesse «qualificato» o «*amici curiae*»¹²³, secondo i modelli stranieri e sovranazionali già ricordati. Sollecitazione che è stata raccolta dalla Corte – come è noto – a gennaio di quest’anno, con l’approvazione di una modifica assai rilevante

¹²⁰ Più precisamente, gli artt. 13 e 22 della legge n. 87/1953 e gli artt. 4 e 12 delle Norme integrative (riformate nel 2004 e successivamente nel 2008, prima dell’ultima rilevante modifica approvata dalla Corte a gennaio di quest’anno).

¹²¹ V. MARCENO’, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., p. 395, che richiama in proposito lo studio di A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnicoscienfifico e Costituzione*, Napoli, 2018, pp. 190 s.

¹²² Così ancora V. MARCENO’, *op. ult. cit.*, in particolare p. 405; T. GROPPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, cit., pp. 130 ss. M. D’AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., p. 18, osserva condivisibilmente, in questo senso che, «la Corte costituzionale si legittim[a] non solo per *quello* che decide, ma per *come* decide».

¹²³ Per l’uso effettivo dei poteri istruttori (cioè «un maggior ricorso alla istruttoria formale, caratterizzata per la sua collegialità a completamento di quella, inevitabile, affidata al giudice relatore e ai suoi assistenti di studio»), da ultimo, V. MARCENO’, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., p. 406; per l’“apertura” ai terzi del processo costituzionale, invece, T. GROPPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto?*, cit., pp. 372 ss. e, in particolare, 383 ss. (la quale argomenta che «la questione irrisolta oggi in Italia riguarda più la eventuale collaborazione volontaria, «bottom-up», da parte dei soggetti esterni, che il diverso utilizzo di uno strumento [cioè i poteri istruttori: n.d.A.] che sicuramente ha una sua utilità, ma si colloca nella logica «top-down» o, se vogliamo, inquisitoria»; e che «l’intervento di soggetti esterni non ha unicamente una valenza argomentativo-collaborativa, ma anche *partecipativo-rappresentativa* ... nell’ambito dello Stato democratico pluralista, ciò che più occorre è dare voce ai senza voce, cioè ai soggetti che non sono stati adeguatamente coinvolti nel procedimento legislativo»); A. PUGIOTTO, *Per un’autentica dialettica a Corte*, cit., pp. 361 ss.

delle Norme integrative proprio nel senso dell’“apertura” del giudizio di costituzionalità agli «*amici curiae*» (nuovo art. 4-*ter* delle Norme integrative), della quale si attendono adesso le prime attuazioni pratiche.

Ai fini dell’analisi che si sta conducendo (e prescindendo volutamente, almeno per un momento, da quest’ultimo recentissimo sviluppo normativo), è necessario chiedersi: per quali ragioni la Corte, salvo rare eccezioni¹²⁴, ha tradizionalmente mantenuto “chiuso” il processo costituzionale? Ed è possibile individuare un qualche rapporto tra queste ragioni e, dall’altro lato, la tendenza della Corte ad “aprirsi” come *istituzione*, che emerge dalle numerose iniziative sopra ricordate, accomunate dalla volontà (per riprendere le parole del Presidente Lattanzi, già citate) di «uscire dal Palazzo della Consulta» per entrare in dialogo con l’“esterno” e – in special modo – direttamente con i cittadini?

Circa i motivi della tradizionale “chiusura” del processo costituzionale, è stato condivisibilmente sostenuto in dottrina che la Corte Costituzionale abbia inteso perseguire le «esigenze di efficienza, celerità e adeguatezza» che sono proprie di tale processo. Questi obiettivi, infatti – lo si potrà verificare “sul campo” nei prossimi tempi, quando la ricordata riforma delle Norme integrative verrà concretamente attuata –, potrebbero essere messi a rischio dall’ampliamento del contraddittorio o dall’“apertura” ai terzi del giudizio, i quali sono suscettibili di determinare un appesantimento delle procedure (si pensi alla necessità di fissare più udienze per permettere alle parti di esprimersi sulle prove eventualmente acquisite al processo) e, di conseguenza, un probabile allungamento dei suoi tempi¹²⁵. La Corte, insomma, avrebbe fino ad oggi sfruttato per un “fine buono” la «naturale elasticità» delle sue norme processuali¹²⁶. Sotto un altro profilo – più sostanziale –, l’atteggiamento di cautela, se non di vera e propria “chiusura”, nei confronti dell’istruttoria (e degli apporti che potrebbero derivare dall’ammissione degli interventi dei terzi, estranei al giudizio *a quo*) si sarebbe giustificato, dal punto di vista del giudice costituzionale, con la necessità di evitare di farsi “imbrigliare” nelle sue decisioni dai fatti, spesso per loro natura opinabili e controversi¹²⁷ (soprattutto se attinenti alle «questioni tecniche» sopra ricordate, che vengono in rilievo

¹²⁴ Andrea Pugiotto ha elencato di recente i giudizi in via *incidentale* nei quali la Corte ha dichiarato ammissibile l’intervento dei terzi: si tratta di appena 24 casi in tutto dal 1956 al 2018 (A. PUGIOTTO, *op. ult. cit.*, p. 366).

¹²⁵ Non mancavano peraltro, da questo punto di vista, in dottrina – prima della modifica delle Norme integrative a cui si è fatto riferimento nel testo – delle proposte concrete volte a limitare questi inconvenienti: per esempio, la previsione di un “doppio binario” per la partecipazione al processo davanti alla Corte, uno «riservato alle parti del giudizio principale e all’intervento di soggetti titolari di interessi similari, modulabile nelle forme previste dalla legge n. 87 del 1953 e dall’art. 3 delle norme integrative», e l’altro «apert[o], invece, a soggetti interessati a contribuire alla funzione della Corte quale custode della legalità dell’ordinamento mediante l’introduzione di deduzioni giuridico-costituzionali pertinenti alla causa, veicolate attraverso la modalità meno formale dell’*amicus curiae*» (ancora A. PUGIOTTO, *op. ult. cit.*, pp. 368 s.).

¹²⁶ Per quanto precede, V. MARCENO’, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, p. 405.

¹²⁷ Gustavo Zagrebelsky, nel Seminario torinese «*Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*» citato nella nota 114, ha ricordato che la Corte non vuole «farsi impelagare nei fatti», né «entrare in dispute tecniche [si pensi appunto ai giudizi aventi ad oggetto questioni di carattere “tecnico” e nozioni scientifiche, sopra richiamati: n.d.A.] dalle quali uscirebbe soccombente».

nelle materie più delicate soggette allo scrutinio della Corte: per esempio la bioetica o la tutela dell'ambiente). Se la Corte dovesse acquisire tali dati ed elementi fattuali, magari da un numero elevato di parti portatrici inevitabilmente di interessi contrapposti – come, si presume, avverrà a seguito della modifica delle Norme integrative approvata lo scorso gennaio –, non potrebbe prescindere da essi nella sua decisione, e dovrebbe necessariamente dare conto nella motivazione delle ragioni per cui ne ha ritenuti decisivi alcuni anziché altri (al pari dei giudici comuni).

Se queste considerazioni sono vere, si potrebbe allora ritenere – con la consapevolezza di compiere un passo ulteriore nel discorso, di natura critica e come tale suscettibile di essere discusso – che la Corte Costituzionale, fino ad ora, “chiudendo” *formalmente* il suo processo agli apporti esterni, abbia voluto “tenersi le mani libere”¹²⁸ dinanzi a materie e questioni complesse e caratterizzate da un alto tasso di opinabilità come quelle che sovente le vengono sottoposte; e rivendicare una libertà, appunto, di valutazione nelle singole vicende che “si giova” dell'*informalità* e della ricordata «elasticità» delle norme processuali, e che pertiene, in una certa misura, alla sua natura di giudice (non comune, bensì) *costituzionale*. Tale scelta “programmatica”, tuttavia, come si è visto ha esposto la Corte ad un *deficit* di legittimazione, perché ha comportato la “fuga” dalle forme – e dai limiti – del *processo* e della *motivazione*: adottando questa prospettiva, non sembra allora implausibile (anzi può risultare convincente) la tesi di chi ha sostenuto, di recente, che la Corte Costituzionale – attraverso la sua crescente attività “comunicativa” «*extra-istituzionale*» e la ricerca di un dialogo *diretto* con i cittadini – abbia inteso *supplire a tale deficit di legittimazione*, recuperando *al di fuori* del processo quella legittimazione messa in discussione dalla scelta (*infra-* processuale) appena ricordata (oltre che da altre posizioni espresse con la sua giurisprudenza, alle quali si è accennato all'inizio di questo scritto)¹²⁹. In altri termini: l'“apertura comunicativa” della Corte non servirebbe ad altro che a “riequilibrare”, tramite la ricerca di un “consenso” *presso l'opinione pubblica*, la perdita di legittimazione che la stessa Corte sta subendo nel sistema istituzionale, (anche) in conseguenza della “chiusura” del suo processo e della “fuga” nell'*informalità*. D'altra parte, come osservava Elia, la legittimazione rappresenta un'autentica *necessità* per la Corte Costituzionale: «come tutte le grandi istituzioni, la Corte Costituzionale ... ha bisogno ... di una *continua rilegittimazione*»¹³⁰.

¹²⁸ Cfr., per questa espressione, anche V. MARCENO', *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, p. 404.

¹²⁹ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 268 ss. e, in particolare, 283, laddove si chiede retoricamente: «può l'attività di *costruzione del consenso*, messa in opera dal giudice delle leggi, *colmare il sentito bisogno di una legittimazione democratica* che, però, l'ordinamento costituzionale non contempla nelle espressioni che qui si sono descritte, ma attraverso *il processo e la motivazione?*» (corsivi di chi scrive). *Contra* questa posizione, però, si ricordino gli interventi di E. CHELI e di R. BIN citati sopra, nella nota 15.

¹³⁰ L. ELIA, *Intervento*, in P. PASQUINO – B. RANDAZZO (a cura di), *Come decidono le corti costituzionali (e le altre corti)*, Milano, 2009, p. 130.

A tale ricostruzione, non priva di basi valide ma indubbiamente severa, se ne è peraltro contrapposta – in sede di presentazione di questo contributo, durante il Convegno dello scorso ottobre – una diversa e, per così dire, più “benevola”. Si è infatti sostenuto – sempre per tentare di dare ragione della contraddizione, allora latente, tra l’“apertura” della Corte *al di fuori* del processo costituzionale e la “chiusura” *del processo* stesso – che il giudice costituzionale, tramite le diverse iniziative di “comunicazione” con l’opinione pubblica precedentemente illustrate, stesse *ponendo le basi* (o se si preferisce, “preparando il terreno”) *per una progressiva “apertura” anche del suo processo*. In questa prospettiva, l’“apertura comunicativa” andava interpretata non come il modo per supplire (surrettiziamente, ricercando *altronde* il “consenso”) ad una carenza di legittimazione *nel* processo (e, più in generale, nello svolgimento delle funzioni costituzionali tipiche); ma come il *primo passo* di una trasformazione del processo costituzionale – e correlativamente, della Corte Costituzionale stessa come *istituzione* –, nel segno appunto dell’“apertura” verso l’esterno e ad “attori” non strettamente processuali¹³¹. In questo senso potevano leggersi, del resto, le parole del Presidente Lattanzi sopra riportate (pronunciate, tra l’altro, in un’occasione ufficiale come la conferenza stampa annuale di presentazione della giurisprudenza della Corte): la Corte Costituzionale, attraverso la sua attività “comunicativa” e le occasioni di confronto con i cittadini – come ad esempio il «*Viaggio*» nelle scuole e nelle carceri – starebbe «[cambiando il] suo *modo di essere*», da istituzione “chiusa” ed espressione di una competenza esclusivamente “sapienziale”¹³² ad istituzione “aperta”, immersa nella società in cui opera ed in costante dialogo con essa, *nel* processo e *al di fuori* di questo. Si sarebbe in presenza, insomma, di un processo di trasformazione (o, utilizzando un termine meno impegnativo, di *evoluzione*) dell’organo di giustizia costituzionale, determinato – come è già avvenuto in passato alla Corte – dalle mutate esigenze del tempo presente, e che oggi è soltanto all’inizio. *Gli ultimi sviluppi* della giustizia costituzionale in Italia – successivi alla data di svolgimento del Convegno nel quale questo lavoro è stato presentato – sembrano avere confermato la fondatezza della seconda ipotesi ricostruttiva sopra proposta e, dunque, il significato “di sistema” che (sia pure, allo stato attuale, con le dovute cautele) può essere attribuito alla “rivoluzione comunicativa” qui analizzata. Come si è accennato sopra, infatti, l’8 gennaio di quest’anno la Corte Costituzionale ha approvato una modifica assai rilevante (e dall’effetto potenzialmente dirompente) delle Norme integrative che disciplinano i suoi giudizi: essa ha introdotto, in particolare¹³³, l’art. 4-*ter* (rubricato, esplicitamente, «*amici curiae*»), il quale

¹³¹ Nel senso indicato, da ultimo, da Tania Groppi e da Andrea Pugiotto nei lavori citati sopra, nella nota 123.

¹³² V. *retro*, § 2.

¹³³ Oltre all’“apertura” del giudizio costituzionale agli «*amici curiae*» di cui subito *infra* nel testo, la delibera dell’8 gennaio 2020 ha apportato delle ulteriori – e significative – innovazioni a tale processo. Come annunciato (*ça va sans dire*...) dal «comunicato stampa» dell’11 gennaio 2020 – dal, per la verità non del tutto appropriato, titolo «*La Corte si apre all’ascolto della società civile*» (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200111093807.pdf) –, un’altra rilevante modifica approvata dalla Corte consiste nella previsione, nel nuovo articolo 14-*bis* delle Norme

dispone che entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione «*le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta*» (della lunghezza massima di 25.000 caratteri, precisa il comma 2); il Presidente della Corte, «sentito il giudice relatore», ammette con proprio decreto «*le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità*». Dunque anche il nostro giudice costituzionale, come altri Tribunali costituzionali europei e la Corte EDU, ha ammesso la partecipazione al giudizio degli «*amici curiae*».

Il periodo immediatamente precedente alla modifica delle Norme integrative (nel quale si è svolto il presente Convegno) aveva offerto, in proposito, indicazioni contrastanti: accanto a pronunce che avevano aperto, in modo innovativo, all'ingresso dei materiali istruttori nel giudizio costituzionale (come la sentenza n. 197/2019, con cui la Corte, oltre a dichiarare illegittime alcune disposizioni della legge di stabilità della Regione Sicilia del 2018, aveva ordinato al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Economia ed alla Regione stessa di fornire una serie analitica di dati finanziari e di informazioni, necessari per verificare l'effettivo rispetto dei L.E.A. nel territorio regionale), vi erano state decisioni che invece avevano confermato il tradizionale orientamento restrittivo riguardo all'ammissibilità degli interventi dei terzi (come, emblematicamente, la sentenza n. 253/2019 sul divieto di concessione dei permessi premio ai condannati per reati “ostativi” ex art. 4-*bis* ord. penitenziario, che aveva escluso con una motivazione scarna l'intervento del Garante nazionale dei detenuti, dell'Unione delle Camere Penali e dell'associazione Nessuno Tocchi Caino, e aveva inoltre negato la configurabilità stessa dell'intervento degli «*amici curiae*» in base alle norme processuali vigenti¹³⁴). Sicché si poteva affermare – prima, appunto, che intervenisse la riforma citata – che vi fosse una contraddizione tra l'“apertura comunicativa” della Corte ed il carattere “chiuso” del processo costituzionale, e che esso rappresentasse un (ulteriore) nodo critico del sistema che la Corte avrebbe dovuto affrontare. Il prossimo periodo, di necessaria *attuazione*

integrative, della possibilità di *convocare esperti di chiara fama*, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline. *Il confronto con gli esperti si svolgerà in camera di consiglio, alla presenza delle parti del giudizio*» (per una prima attuazione di questa norma v. il «comunicato stampa» del 28 febbraio 2020, riguardante la convocazione di due «esperti» nel giudizio di costituzionalità della disciplina sui dirigenti delle Agenzie fiscali: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200228114819.pdf). Inoltre, «nei giudizi in via incidentale ... potranno intervenire - oltre alle parti di quel giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri (e al Presidente della Giunta regionale, nel caso di legge regionale) - anche altri soggetti, sempre che siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio [in questo caso la Corte, come già osservato, ha “codificato” la sua giurisprudenza sull'intervento dei terzi, sopra ricordata: n.d.A.]. Coloro che chiedono di intervenire potranno eventualmente essere autorizzati ad accedere agli atti del processo costituzionale anche prima dell'udienza. Il nuovo articolo 4-*bis* disciplina le modalità di accesso agli atti del giudizio da parte dei terzi intervenienti».

¹³⁴ V. l'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza in oggetto (confermata e richiamata al punto 4 del *Considerato in diritto* della sentenza).

delle nuove Norme integrative, fornirà al riguardo degli ulteriori (e potenzialmente utili) spunti di riflessioni per il tema qui esaminato¹³⁵.

5. Osservazioni conclusive: la necessità di una comunicazione ponderata e “ragionevole” tra la Corte Costituzionale e i cittadini

Le osservazioni da ultimo svolte confermano che la “comunicazione” della Corte Costituzionale con l’“opinione pubblica” – lungi dal rappresentare un tema marginale e di esclusiva pertinenza dei sociologi e degli scienziati della politica – si intreccia strettamente, soprattutto nel contesto attuale, con i problemi “classici” (e propriamente “tecnici”) della giustizia costituzionale¹³⁶. Si tratta, come si è cercato di dimostrare, di un ambito di attività della Corte di rilievo crescente, che *concorre* con le attività «funzionali» previste dall’art. 134 Cost. e dalla disciplina di attuazione nel determinare il *ruolo* (oltre che l’“immagine” in sé considerata) di tale organo nel sistema istituzionale e la sua specifica *posizione nella forma di governo*.

In chiave conclusiva dell’analisi proposta, alla luce di quanto sopra emerso, si può dunque ritenere – in accordo con una parte della dottrina che ha indagato questo tema¹³⁷ – che la “comunicazione verso l’esterno” (e, segnatamente, con i *cittadini*) del giudice costituzionale sia oggi un dato (a) sostanzialmente *ineludibile*, in quanto la Corte deve necessariamente “fare i conti” con l’odierna “società della comunicazione” e cercare di “posizionarsi” al suo interno in modo adeguato, al pari degli altri organi costituzionali; (b) ed anche – tutto sommato – positivo, se si considerano i potenziali effetti virtuosi di *diffusione della conoscenza e “cultura” costituzionale* e di *promozione di un dibattito pubblico informato e consapevole* sulle questioni di rilievo costituzionale che esso comporta, ai quali si è fatto riferimento in precedenza¹³⁸.

Tuttavia la realizzazione e, se del caso, l’espansione dell’attività “comunicativa” della Corte (che, come pure si è visto, interessa vari livelli ed ambiti di diffusione) è un processo che *richiede di essere “governato”*: in particolare – si ritiene – attraverso una gestione più “parca”, ponderata e (richiamando una categoria fondamentale della stessa giustizia costituzionale) “ragionevole” delle iniziative, degli strumenti e delle *forme* della “comunicazione” rispetto a quanto non accada oggi (si rinvia, in proposito, alle critiche specifiche a tali strumenti e forme esposte nel paragrafo 3). E soprattutto, l’“uscita [della Corte] dal Palazzo della Consulta” – come l’ha definita, simbolicamente, il Presidente Lattanzi – e tale ampliamento delle sue iniziative e strumenti di “comunicazione” e di interazione con l’“opinione pubblica” non deve servire allo scopo di *legittimare la Corte Costituzionale nello stesso senso degli organi politici*, cioè tramite il “consenso” dei

¹³⁵ Cfr., per un primo commento, P. RIDOLA, “La Corte si apre all’ascolto della società civile”, in questa *Rivista*, n. 2/2020.

¹³⁶ V. *retro*, § 1.

¹³⁷ Ci si riferisce, in particolare, a D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., pp. 279 s.

¹³⁸ V. *retro*, § 3.

cittadini e (per richiamare ancora le parole del Presidente Lattanzi) l’“inseguimento” dei «sentimenti e [degli] umori che ... dominano nel Paese»¹³⁹; ma esclusivamente per i fini sopra evidenziati, e nei limiti della legittimazione propria di un organo *di garanzia costituzionale*, quale essa è. Tale legittimazione, come si è ricordato, riposa principalmente – e *di per sé* – sul rispetto delle forme del *processo* delineate dalla normativa vigente e dell’obbligo di *motivazione* plausibile e coerente delle decisioni¹⁴⁰, che la Corte si deve sempre sforzare di perseguire.

In definitiva – e facendo riferimento alle specifiche possibili soluzioni ed accorgimenti in precedenza prospettati –, ci si attende che la necessaria “comunicazione” del giudice costituzionale con l’“opinione pubblica” avvenga con modalità tali da avvicinare esclusivamente i cittadini alla Costituzione (e all’*istituzione*- Corte Costituzionale) e da preservare ed alimentare il patto costituzionale, alla cui garanzia la Corte è preposta; e non per generare un indebito consenso “*politico*” nei confronti di decisioni assunte – più o meno consapevolmente – in modo “arbitrario” ed in “fuga” dai limiti del processo e della motivazione, che segnano i naturali confini dell’attività dello stesso giudice costituzionale nell’ordinamento.

¹³⁹ G. LATTANZI, *Costituzione e carcere*, cit., p. 7; sulla ricerca del “consenso popolare”, v. ancora A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 252 (nota 1), 258, 280 e 283.

¹⁴⁰ V. *retro*, § 4.