



G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Napoli, Jovene, 2021, pp. 301*.

Con «Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio», Giuseppe Bergonzini offre un puntuale lavoro di ricerca (e incalzanti riflessioni) circa il delicato tema dell'accessibilità, da parte degli addetti ai lavori e della società civile tutta, alle attività della Corte costituzionale.

Un volume necessario, alla luce delle più recenti aperture sia comunicative (dal 2016 è attivo il profilo Ig e dal 2018 il canale *YouTube* della Corte), sia processuali (diversi i nuovi istituti partecipativi introdotti con delibera dell'8 gennaio 2020) che hanno interessato la Corte negli ultimi anni.

Un testo utile, come si cercherà di spiegare, per comprendere come il giudice delle leggi italiano abbia preso coscienza dell'esigenza, non più procrastinabile, di modificare le sue modalità di dialogo con l'esterno (addetti ai lavori e società civile tutta); un'istantanea che immortala gli strumenti di cui la Corte si è voluta dotare per adeguare la propria posizione di organo costituzionale innanzi alle mutate esigenze di una società contemporanea sempre più complessa.

La trattazione, che si compone di quattro capitoli (oltre alle considerazioni conclusive), muove, dunque, da un preliminare esame sulle tesi favorevoli e contrarie alle aperture (comunicative e processuali) della Corte. A fronte delle valutazioni positive espresse su quanto fatto sino ad ora dal più giovane degli organi costituzionali della Repubblica per ampliare e rafforzare le proprie modalità comunicative con il mondo esterno, diverse sono le tesi mosse in senso contrario che vedrebbero dietro questa nuova veste che la Corte si è data (più vicina al cittadino) alti profili di rischio. Tra tutti, il pericolo di un'eccessiva svalutazione del ruolo giurisdizionale della Corte la quale, secondo questa prima impostazione, non avrebbe alcun bisogno di una legittimazione dal basso (con il coinvolgimento di cittadini, centri organizzati di interesse, *lobbies* e movimenti politici), derivando la propria legittimazione esclusivamente dalla Costituzione e dai suoi valori.

Tuttavia, la sintesi a cui perviene l'Autore, che appare pienamente condivisibile, è che la Corte non può sottrarsi alle grandi sfide che la società contemporanea pone (società sempre

* Contributo sottoposto a *peer review*.

più complessa se si considerano le grandi opportunità che i mezzi di comunicazione e le nuove tecnologie oggi consentono), pena lo svilimento dell'Istituzione stessa che risulterebbe incapace di rapportarsi con il molteplice. D'altronde, come a più riprese l'Autore evidenzia, se la Corte si riducesse a comunicare con l'esterno per il tramite della sola pubblicazione delle sue sentenze, altri soggetti (magari politicamente più compromessi, come i mass media) diverrebbero gli esclusivi interpreti delle decisioni della Corte con il pericolo di manomissioni o fraintendimenti del significato dei dispositivi (mal) veicolati. Anzi, l'Autore giunge ad affermare, che le aperture al mondo esterno concorrono al rafforzamento dell'autorevolezza della Corte che trae, quindi, la propria legittimazione non solo dal dettato costituzionale, ma anche dal consenso di cui gode presso l'opinione pubblica con la quale ha l'onere (nonché la convenienza) di dialogare.

L'analisi diventa successivamente matura per passare in rassegna gli strumenti (alcuni più recenti, altri meno) di cui la Corte si è dotata nel tempo per aprirsi maggiormente al mondo esterno. A tale proposito nel testo si parla di aperture «oltre il» e «intorno al giudizio» e di aperture «nel giudizio».

Per aperture «oltre il» e «intorno al giudizio» si intendono quelle attività funzionali ed extra-funzionali utili alla Corte per 'conoscere' e 'farsi conoscere' grazie ad iniziative come «Viaggio nell'Italia» (operazione che ha visto i giudici della Corte entrare nelle scuole e nelle carceri per promuovere la cultura della Costituzione), il rinnovamento del sito internet, la creazione di annessa app (strumenti che diventano fondamentali non solo per gli addetti ai lavori, ma anche per la generalità dei consociati), l'utilizzo dei *social media* e la predisposizione di comunicati stampa dai quali possono scaturire effetti diversi a seconda della tipologia usata.

Per aperture «nel giudizio» si intendono, invece, quelle aperture processuali alle quali la Corte ha acconsentito (alle volte anche positivizzando prassi giurisprudenziali) nella consapevolezza che gli apporti esterni possono riflettersi, con esiti positivi, sul funzionamento dei giudizi costituzionali. Tra questi diversi e altri strumenti si annoverano: l'intervento dei terzi, il possibile deposito di opinioni scritte degli *amici curiae* e la convocazione di esperti di chiara fama.

Nella rinnovata strategia comunicativa della Corte, si collocano, dunque, tanto le recenti modifiche e integrazioni che hanno interessato il sito internet (che è oggi consultabile sia nella visualizzazione da *personal computer* sia nella visualizzazione da dispositivo mobile), quanto la creazione di un'apposita *app* scaricabile su *smartphone*. Se dal sito, nota l'Autore, è possibile consultare una molteplicità di informazioni, sia quelle funzionali (*id est* calendario lavori, decisioni, massime), sia quelle extra-funzionali (si pensi alla sezione «Viaggio in Italia»), l'*app* che, ad oggi, sembra avere come principali utenti per lo più gli addetti ai lavori (che possono ricevere notifiche sugli ultimi aggiornamenti in punto di decisioni e massime) dovrebbe cercare di avere un'utilità differente e autonoma. Dovrebbe rappresentare uno strumento differenziato (rispetto alla consultazione del sito da dispositivo mobile) e in quanto tale andrebbe ulteriormente ottimizzato e reso personalizzabile a seconda degli interessi prevalenti di chi decide di utilizzarlo.

Il secondo capitolo del volume dedica ampio spazio ai comunicati stampa, i più significativi mezzi di comunicazione diretta di cui si serve la Corte per dialogare con l'esterno. Tra questi vi sono quelli anticipatori, quelli accompagnatori e quelli inerenti l'Agenda dei lavori. I primi, detti anche *ante sententiam*, hanno lo scopo di anticipare, dopo lo svolgimento della Camera di consiglio, ma prima della pubblicazione della sentenza, il contenuto essenziale di quest'ultima. Ciò al fine di evitare fenomeni di distorsione e mala interpretazione della successiva sentenza da parte di soggetti diversi dalla Corte che, in via mediata (non immediata), darebbero conto dei dispositivi.

L'Autore, tuttavia, non trascura alcune criticità circa l'utilizzo di tale strumento. In particolare, il fatto che il comunicato stampa venga reso pubblico a prescindere dalla redazione della sentenza per esteso implica una auto-limitazione dei giudici costituzionali (*self-restraint*) i quali, in fase di redazione di deliberazione collegiale, non potranno discostarsi dal dispositivo così come succintamente già veicolato dal comunicato stampa. In tale contesto, evidenzia l'Autore, acquistano particolare rilievo sia l'inserimento, già nel comunicato stesso, della motivazione che sorregge il *decisum* (per quanto succintamente indicata), sia la condivisione collegiale dell'*iter* argomentativo in fase di predisposizione del comunicato stampa. Ciò al fine di assicurare la corrispondenza tra quanto previamente espresso nel comunicato anticipatorio e il contenuto della successiva sentenza.

Quanto agli effetti dei comunicati stampa anticipatori, diverse le riflessioni che sono state espresse dalla dottrina e che l'Autore ha fedelmente riportato. In primo luogo, occorre rilevare che, sebbene tali comunicati non abbiano rilevanza giuridica in senso stretto, comunque non si esclude che siano produttivi di effetti in concreto.

Così, ad esempio, dal momento in cui viene diramato il comunicato stampa anticipatorio, i giudici a cui sono stati assegnati giudizi, la cui risoluzione dipende dalla declaratoria di incostituzionalità della norma sottoposta all'esame della Corte, sono gravati tanto di oneri in senso positivo, quanto di oneri in senso negativo.

Questi, infatti, sia non potranno adottare provvedimenti che possano compromettere la piena attuazione della decisione costituzionale, sia, al contrario, potranno emanare provvedimenti in grado di modificare la realtà giuridica dei soggetti interessati per tutelare, in via anticipata, le situazioni giuridiche soggettive che dipendono dalla decisione della Corte.

Tuttavia, l'Autore non manca di notare come di questa concreta anticipazione degli effetti della sentenza preannunciata (ma non ancora redatta per esteso) si possano giovare solo quei giudizi rispetto ai quali la Corte abbia deciso di procedere con la pubblicazione del comunicato stampa anticipatorio (scelta rimessa di volta in volta alla sola discrezione del collegio), con conseguente possibile violazione del principio di uguaglianza, sia in senso formale che in senso sostanziale. Pertanto, stante l'assenza di una disciplina regolamentare *ad hoc* che disciplini tanto le modalità procedurali che portano all'adozione dei comunicati stampa anticipatori quanto i loro effetti, ciò che l'Autore auspica è un utilizzo ragionato e misurato di tale strumento comunicativo da parte della Corte.

Non le stesse problematicità presentano le altre due tipologie di comunicati stampa, largamente utilizzate dalla Corte ovvero i comunicati stampa accompagnatori, anche detti *propter sententiam* e i comunicati stampa relativi all'agenda dei lavori.

Quanto ai primi questi hanno la funzione appunto di 'accompagnare' la sentenza della Corte alla quale si riferiscono, contenendo in sintesi dispositivo e la relativa motivazione. Risultano, quindi, scevri dai rischi di disomogeneità e difformità rispetto al testo della decisione (a differenza di quelli anticipatori, vengono redatti dopo la deliberazione e approvazione collegiale) pur correndo il rischio di scadere in una eccessiva semplificazione nel tentativo di rendere il dispositivo comprensibile per un ampio pubblico.

Quanto ai secondi, questi sono i comunicati (con principali destinatari i giornalisti) che consentono alla Corte di creare un certo interesse diffuso su alcune delle questioni più rilevanti sottoposte alla sua attenzione. A differenza delle precedenti tipologie di comunicati stampa (anticipatori ed accompagnatori), la produzione di questa terza tipologia di comunicato è rimessa al solo Ufficio Stampa della Corte, senza l'intervento di alcuno dei giudici costituzionali. L'Autore rileva come si tratti di un «potere che trova collocazione e limite nella strategia comunicativa complessiva della corte nella quale importanza preponderante sembrano assumere gli altri comunicati rispetto ai quali il coinvolgimento diretto del collegio, del presidente e del giudice relatore redattore appare già garantito».

Prima di passare ad analizzare le aperture processuali della Corte, l'Autore si sofferma su una rilevante riflessione circa l'effettiva trasparenza organizzativa e amministrativa di questo organo costituzionale. Per quanto sul sito siano presenti alcune informazioni inerenti la composizione della Corte, il Presidente e il collegio in carica, manca del tutto la sezione «Amministrazione trasparente» che siamo soliti trovare sui siti ufficiali delle pubbliche amministrazioni. La Corte, infatti, come ha avuto modo di precisare l'Anac, con Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, è sottratta a tale obbligo: ai sensi dell'art. 2-bis, che individua l'ambito soggettivo di applicazione del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, la Corte, in quanto organo costituzionale, non è tenuta al rispetto degli obblighi della trasparenza in capo alle pp.aa.

L'Autore, tuttavia, non trascura che la sottrazione della Corte agli obblighi di trasparenza non risulta giustificata. Anzi, proprio in virtù della sua posizione nel sistema costituzionale e le esigenze di autorevolezza presso l'opinione pubblica, i tre obiettivi fondamentali di tutte le democrazie costituzionali, come la nostra, ovvero *accountability*, *participation* e *legitimacy* dovrebbero essere maggiormente perseguiti dalla Corte.

Il capitolo terzo (il più corposo del volume) dedica ampio spazio alle aperture processuali alla luce dei nuovi istituti processuali introdotti con delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 17 del 22 gennaio 2020. Occorre, in primo luogo, premettere che tutti e tre gli istituti, quello dell'intervento dei terzi (art. 4, co. 7), quello delle opinioni scritte da parte degli *amici curiae* (art. 4-bis e 4-ter) e la convocazione degli esperti di chiara fama (art. 14-bis) sono tutti ispirati al principio di utilità processuale.

In particolare, analizzando più nello specifico i singoli strumenti processuali di cui la Corte si è voluta munire per «meglio decidere», occorre rilevare che, con riferimento all'intervento

dei terzi nei giudizi di costituzionalità in via incidentale, la Corte abbia sì formalizzato, in norma regolamentare espressa, un precedente indirizzo giurisprudenziale, senza, tuttavia, risolvere problematiche già emerse, tra cui il difetto partecipativo.

Secondo l'art. 4, co. 7, delle vigenti norme integrative, infatti, «nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio» con la conseguenza che, ancora oggi, le parti di un diverso processo pendente in cui possa avere effetto la decisione che verrà pronunciata sulla questione rimessa da altro giudice, si troverebbero a subirne le conseguenze, senza aver avuto la possibilità di partecipare al giudizio di costituzionalità. Tale difetto partecipativo sembrerebbe parzialmente temperato dalla possibilità che oggi hanno gli *amici curiae* di depositare loro opinioni scritte nei giudizi innanzi la Corte. Tuttavia, il temperamento risulta limitato in quanto non vi è coincidenza tra i due istituti sia da un punto di vista soggettivo, (rientrando nella categoria degli *amici curiae* solo le formazioni sociali senza scopo di lucro, i soggetti istituzionali e i portatori di interessi collettivi o diffusi), né da un punto di vista oggettivo (gli *amici curiae* a differenza dei terzi intervenienti non hanno accesso al fascicolo del giudizio, né possono partecipare all'udienza).

L'audizione degli esperti di chiara fama di cui all'art. 14-*bis*, co. 1 delle Norme integrative, anch'esso introdotto con la delibera 8 gennaio 2020, rappresenta lo strumento di istruttoria formale di cui la Corte può giovare al fine di arricchire il quadro probatorio per raccogliere tutti gli elementi utili per giungere ad una decisione più matura.

L'Autore non manca, tuttavia, di notare come tale strumento sia caratterizzato da ampi e non immediatamente controllabili spazi di discrezionalità della Corte in ordine all'individuazione degli esperti in assenza di contraddittorio iniziale con le parti, nonché della mancanza dell'udienza pubblica.

Tali strumenti per quanto volutamente snelli per consentire alla Corte una significativa libertà di manovra presentano un evidente difetto di trasparenza, difetto che può trovare un sicuro argine nell'inserimento in sentenza dei percorsi argomentativi e motivazionali che richiamino gli apporti offerti sia dai terzi che dagli *amici curiae* che, infine, dagli esperti di chiara fama.

Sotto il profilo della trasparenza dell'agire processuale della Corte viene in rilievo anche l'attuale impossibilità di esprimere all'interno del collegio opinioni dissenzienti, il ricorso alle quali valorizzerebbe, invece, gli apporti partecipativi e fungerebbe da stimolo per un proficuo (soprattutto ai fini della redazione della sentenza) dibattito che porterebbe ad una decisione maggiormente condivisa piuttosto che, come è al momento, appiattita su una decisione univoca.

Per concludere, l'Autore guarda con positività alle aperture della Corte non senza rilevare che alcuni miglioramenti possono essere apportati sia con riferimento alle aperture «oltre il» e «intorno al» giudizio, sia con riferimento alle aperture «nel giudizio», al fine di rendere la Corte sempre più in grado di fronteggiare le sfide del presente ed assolvere in tal modo pienamente al suo ufficio.

Azzurra Baggieri