

## **Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)\***

ANTONIO RUGGERI\*\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 3 febbraio 2023

### **Suggerimento di citazione**

A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo approfondisce temi svolti in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* “Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità”, che si è tenuto il 25 novembre 2022. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/683225/corte-costituzionale-e-opinione-pubblica-genesi-forme-finalita>.

\*\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Messina. Indirizzo mail: [antonio.ruggeri@unime.it](mailto:antonio.ruggeri@unime.it).

1. Una preliminare avvertenza.

Nulla dirò nella succinta riflessione che mi accingo a svolgere in merito alle plurime forme di apertura della Corte alla società civile – come si è soliti chiamarle – che sono venute ad emersione nel corso degli anni a noi più vicini e delle quali rende eloquente testimonianza il processo costituzionale, la cui conformazione strutturale è stata sottoposta ad un profondo svecchiamento, del quale portano un segno marcato le pronunzie della Corte stessa. È peraltro cambiato significativamente anche il modo con cui quest'ultima fa uso (o non uso...) dei canoni che stanno a base dell'esercizio del *munus* assegnatole, avuto specifico riguardo ai giudizi sulle leggi (e, ancora più specificamente, a quelli emessi in via incidentale), secondo quanto mi sono sforzato di mostrare in uno studio di recente portato a termine e che può, volendo, vedersi su *Quaderni costituzionali*, 2/2022.

Dirò, invece, di attività ed iniziative in genere aventi natura extraprocessuale che presentano particolare interesse in relazione al tema su cui siamo stati chiamati a confrontarci. Non indugerò, tuttavia, sulle esternazioni del Presidente fatte oggetto da tempo – come si sa – di studi di vario segno, dalle quali nondimeno possono trarsi indicazioni utili per ciò che attiene ai modi con cui la Corte intende e mette in atto i propri rapporti con la pubblica opinione.

Occorre, al riguardo, subito chiedersi se sia casuale che il tema oggi preso in esame sia stato fatto oggetto negli ultimi anni di insistita attenzione da parte di studiosi di vario orientamento e che ad esso *Quaderni costituzionali* abbia dedicato l'incontro di oggi. E ancora: come si spiega il fatto che fino a pochi anni addietro non se ne immaginava neppure la esistenza, mentre lo stesso è venuto a proporsi in modo vigoroso e vistoso solo da qualche tempo a questa parte?

A me pare che ad entrambi i quesiti ora posti possa darsi una sola risposta che evoca la trasformazione profonda registratasi nella giustizia costituzionale: una trasformazione, per vero, in parte già avutasi e in parte ancora in corso, sì da non potersi ad oggi stabilire in modo sicuro quale potrà essere l'esito del processo in via di progressiva maturazione.

Ebbene, a mio modo di vedere, la trasformazione in parola e i rapporti con la pubblica opinione si alimentano circolarmente a vicenda, l'una ponendosi quale causa ed effetto allo stesso tempo degli altri o, per dir meglio, di un certo modo di essere di questi ultimi. Deve nondimeno far riflettere la circostanza per cui la Corte coltiva con cura il terreno sul quale si svolgono, in forme plurime e viepiù rilevanti, i suoi rapporti con la pubblica opinione, puntando all'obiettivo di farli radicare e crescere solidi e rigogliosi, sì da coprire ambiti materiali sempre più estesi e in essi lasciare un segno marcato della loro complessiva connotazione. Ed è interessante notare che, pur nelle sostanziali diversità che si riscontrano nel passaggio da un ordinamento (e un contesto istituzionale) all'altro, questo *trend* si rinviene non solo da noi, a conferma – a me pare – di una complessiva trasformazione cui vanno

soggetti i tribunali costituzionali e che li porta a confondersi in taluni casi con gli operatori politici, mutuandone alcune delle più salienti movenze.

Lo spazio ristretto di cui ora dispongo, unitamente per vero ad una mia personale vocazione di ricerca, mi obbliga, nondimeno, a fermare d'ora innanzi l'attenzione specificamente sulla nostra Corte, senza allargare lo sguardo ad altri giudici a questa analoghi per ruolo e funzioni.

Prima ancora di studiare le più salienti manifestazioni dei rapporti in parola e darne – per quanto consentito dallo spazio ristretto di cui ora dispongo – una fedele ed adeguata rappresentazione, occorre subito interrogarsi sulle ragioni che hanno portato alla loro emersione con particolare evidenza nel tempo a noi più vicino. Ragioni che, a conti fatti, si riconducono allo squilibrio fattosi col tempo sempre più marcato e vistoso tra le due “anime” – come si è soliti chiamarle – che in modo sofferto coabitano in seno alla Consulta, la politica e la giurisdizionale: la prima essendo venuta ad emersione in modo esuberante, secondo quanto è, a tacer d'altro, testimoniato dalla invenzione di tecniche decisorie viepiù raffinate ed incisive (*Cappato docet*) e dal dichiarato, sostanziale abbandono del limite delle “rime obbligate”, convertite – si è detto da una sensibile studiosa (D. Tega) – nei “versi sciolti”. Di conseguenza, la seconda “anima” appare essere viepiù recessiva, afflitta da una crisi d'identità, per vero, dalle risalenti ascendenze ma oggi particolarmente acuitasi, sì da sembrare insanabile e foriera di effetti imprevedibili, comunque inquietanti.

Ad una prima (e, a mia opinione, erronea) impressione parrebbe che la cura meticolosa dei rapporti in parola da parte della Corte sia un fatto – come dire? – naturale, scontato, non stupefacente. Che, però, non sia così è comprovato già dal solo fatto della diffusa e crescente attenzione che il tema ha attratto su di sé da parte di non pochi studiosi, peraltro avvalorato dall'incontro di oggi che rende conferma non soltanto del rilievo da esso posseduto ma anche – a me pare – delle perplessità e riserve nei riguardi di alcune espressioni dei rapporti in parola, bisognose di essere ulteriormente affinate e messe a punto dalla Consulta, specie al fine di parare sul nascere taluni inconvenienti da esse discendenti.

Ora, chi coltiva i rapporti con la pubblica opinione lo fa di regola non soltanto allo scopo di renderla edotta di certi fatti o atti ma anche (e soprattutto) di catturare ed accrescere (o, quanto meno, mantenere) consenso attorno agli stessi. D'altronde, la democrazia si fonda – come si sa – su (e incessantemente alimenta di) questo; ed è sufficiente porre mente a taluni comportamenti tenuti dagli operatori politico-istituzionali per averne sicura riprova.

Qui è però il *punctum dolens* della questione oggi nuovamente discussa. Ha senso che la Corte adotti comportamenti simili (se non nelle forme) negli effetti a quelli propri degli operatori suddetti?

Come si è fatto in altri luoghi notare, la legittimazione di cui la Corte ha comunque bisogno è (e non può non essere) diversa – per la fonte, i modi di

espressione, gli effetti – da quella ricercata dagli operatori restanti, in ispecie appunto da quelli preposti alla direzione politica. A differenza di questa, infatti, quella non trae origine e si manifesta con moto ascendente, *dal basso*, bensì in modo discendente, *dall'alto*, radicandosi nella Costituzione, nei suoi valori, nei canoni che vi danno voce e che presiedono al loro invero nell'esperienza, anche – per ciò che è qui di specifico interesse – per il modo con cui la Corte vi offre il proprio fattivo concorso in occasione dell'esercizio del *munus* demandate, facendolo valere al meglio di sé alle condizioni oggettive di contesto.

Certo, la Corte ha comunque bisogno che attorno alle sue pronunzie si coagulino i più larghi e convinti consensi, restando le stesse altrimenti incapaci di tradursi in un adeguato servizio prestato alla Costituzione; ma è con l'esercizio, in forme complessivamente peculiari, del *munus* suddetto che essa può (e deve) acquisirli e preservarli, non pure in modi che poco o nulla hanno a che vedere con l'esercizio stesso. Detto altrimenti: è nel processo e con le sue pronunzie (e, in ispecie, con la loro parte motiva) che la Corte dovrebbe “dialogare” con la pubblica opinione, tenendo certamente nel dovuto conto alcuni bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale (particolarmente utile allo scopo oggi *l'amicus curiae*) e sforzandosi di appagarli unicamente però – qui è il cuore della questione – alle condizioni e nei limiti consentiti dalla Carta, che è (e resta) il suo solo, fermo punto di riferimento. Che, poi, si avverta l'esigenza di rendere piano, maggiormente contenuto e, per quanto possibile, largamente accessibile il linguaggio, sovente per vero troppo paludato, esibito dalle decisioni della Corte è, ovviamente, cosa diversa, sulla quale ora non è possibile intrattenersi, così come nulla può dirsi *de iure condito* e – se si vuole – *de juris prudentia condita* a riguardo di ciò che potrebbe farsi per rendere ancora più trasparente, nelle sue plurali movenze, l'operato della Corte (ad es., introducendo il *dissent*: questione – come si sa – annosa e spinosa, se si conviene che potrebbero aversene, accanto a sicuri benefici, non minori inconvenienti, specie nel quadro politico-istituzionale del nostro Paese afflitto da gravi tensioni e carenze).

Ad ogni buon conto, anche (e soprattutto) nella ricerca dei consensi la Corte dovrebbe farsi cura di non omologarsi agli operatori restanti (specie, appunto, a quelli chiamati allo svolgimento di attività politiche) ma di salvaguardare la propria specificità, ciò che la rende unica anche in seno al *genus* degli organi di garanzia (a partire dal Capo dello Stato) e, segnatamente, degli organi preposti alla somministrazione della giustizia comune, coi quali ben poco o nulla ha a che spartire. E non è al riguardo inopportuno qui rammentare che la confusione dei ruoli istituzionali fa suonare le campane a morto per il principio della separazione dei poteri che – come si sa – è uno dei pilastri portanti dello Stato costituzionale, secondo la mirabile e ad oggi attualissima definizione datane nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

2. I rischi legati alla ricerca di consensi a mezzo di strumenti diversi dall'esercizio della giurisdizione sono – a me pare – evidenti e di certo non giovano alla legittimazione della Corte. Se ne ha palmare conferma ogni qual volta i giudici costituzionali pongano in essere comportamenti analoghi a quelli tenuti dagli operatori politici, quali ad es. le visite alle carceri o alle scuole, dei quali – come si è fatto altrove notare – si fatica invero a comprendere l'utilità che potrebbe aversene per la risoluzione delle questioni portate alla cognizione della Corte, ove si pensi che quest'ultima dispone di poteri istruttori pienamente sufficienti allo scopo (che, poi, non sempre se ne sia fatto buon uso è, ovviamente, cosa diversa; ma non è di ciò che siamo oggi chiamati nuovamente a discorrere).

Si danno poi talune espressioni dei rapporti in parola suscettibili di condizionare variamente l'esercizio della giurisdizione, fino a convertirsi in un vero e proprio *boomerang* per la Corte.

Si pensi, ad es., ai comunicati-stampa che danno conto di come sia stata definita una certa questione di costituzionalità, in attesa della pubblicazione del *decisum*. Non di rado – come si sa – si è in presenza di questioni complesse, risolte da più pronunzie ovvero da una sola internamente articolata e composita (profitto, al riguardo, della opportunità oggi offertami per rilevare di passaggio che non è chiaro quando si avverta il bisogno di ricorrere all'una ovvero all'altra tecnica di risoluzione delle questioni in parola che presentano tanto vantaggi quanto svantaggi dei quali mi riprometto di dire in altra occasione).

Ebbene, la sintesi che è propria dei comunicati suddetti, per un verso, può non darne una compiuta e fedele rappresentazione, mentre per un altro verso – ciò che è più grave – potrebbe portare all'effetto che talune espressioni presenti nelle decisioni in parola risultino in qualche modo slegate dal comunicato o possano, addirittura, deviare dal solco in esso tracciato, tradendone il senso complessivo.

Il rischio dello scollamento tra comunicato e decisione si ha pur laddove il primo segua la stesura della seconda, ma – com'è chiaro – è soprattutto nel caso inverso che si hanno i maggiori inconvenienti, ove si consideri che l'estensore della decisione può trovarsi obbligato a far luogo a delle vere e proprie acrobazie argomentative pur di non tradire ciò che è stato sostanzialmente deciso e ciò che ne riferisce il comunicato. In un caso e nell'altro, ad ogni buon conto, può darsi fiato a critiche strumentali provenienti ora da questa ed ora da quella parte nei riguardi della Consulta, con conseguente delegittimazione dell'operato da questa svolto al servizio della Costituzione davanti a quella stessa pubblica opinione con cui la Corte “dialoga” a mezzo dei comunicati. Non si trascuri, peraltro, che questi ultimi possono preorientare in modo falsato l'attività interpretativa delle decisioni posta in essere dagli esperti di diritto, specie in relazione a taluni passaggi argomentativi alquanto complessi presenti nella parte motiva delle pronunzie emesse dalla Consulta.

Consiglieri, dunque, un uso più parco e vigilato dei comunicati che specificamente riguardano le pronunzie in parola, escludendolo quanto meno per il caso che essi precedano la stesura della decisione, restando ad ogni buon conto preferibile, dal mio punto di vista, che non se ne abbia alcun utilizzo per il caso opposto. La circostanza per cui dei comunicati in parola si faccia utilizzo da parte di molti tribunali costituzionali è, per vero, un elemento di non trascurabile rilievo che tuttavia non deve far dimenticare che i tribunali in genere (e, dunque, anche il nostro) “parlano” (e *devono* “parlare”) solo con le loro decisioni, non già aggiungendovi “chiose” che potrebbero non giovare alla lineare ricostruzione del loro pensiero. D'altronde, se questo vale per i giudici comuni perché non dovrebbe valere anche per quelli costituzionali (che sono pur sempre, sia pure in modo peculiare, giudici)? E, poi, non si dimentichi che più si parla e più non di rado aumentano i rischi del fraintendimento di ciò che si dice.

Insomma, la Corte è da tempo oggetto di una sovraesposizione mediatica, di cui – è bene precisare – si giovano strumentalmente anche taluni operatori politici per fini di parte. Una maggiore cautela e discrezione da parte della Corte sarebbe, a mia opinione, sommamente opportuna, anche al fine di non dare fiato ed alimento a siffatte manovre.

3. Un'ultima notazione, con riguardo ad una questione sopra accennata che, nondimeno, giudico meritevole di qualche ulteriore precisazione, anche al fine di fugare il rischio di eventuali torsioni concettuali.

Dicevo all'inizio di questo mio intervento che i rapporti tra Corte e pubblica opinione s'inscrivono e svolgono in un contesto segnato da una profonda trasformazione della giustizia costituzionale, segnata da una marcata tendenza alla emersione dell'“anima” politica della Consulta.

Ebbene, a me pare che tra quelli e questa si dia un rapporto di mutuo condizionamento. Voglio dire che, se non si fosse manifestata con toni viepiù accesi ed evidenti la seconda, i primi non avrebbero trovato terreno fertile per la loro crescita e diffusione. È pur vero, tuttavia, che essi hanno dato (e danno) il loro fattivo concorso alla “iperpoliticizzazione” in parola, ponendosi pertanto quale una delle più salienti espressioni e conferme della stessa.

Ora, a mio modo di vedere questo circolo perverso va spezzato senza alcun indugio, prima che sia troppo tardi, prima cioè che la *escalation* nel verso della “politicizzazione” dei giudizi di costituzionalità raggiunga (se già non ha raggiunto...) un punto di non ritorno. I due piatti della bilancia su cui si dispongono, rispettivamente, gli attori politico-istituzionali e gli organi di garanzia richiedono, infatti, di restare costantemente fermi nel loro pur precario equilibrio. Se uno degli elementi passa dall'altra parte (come, ad es., si è avuto e si ha con l'innaturale conversione, cui si è dietro già fatto cenno, del limite delle “rime obbligate” nei “versi sciolti”), a farne le spese saranno la Costituzione e lo Stato

costituzionale che rischiano di restare profondamente, negativamente segnati nella loro stessa natura e struttura.

Questa è, dunque, la posta in palio; ed è bene che ne abbia piena avvertenza la stessa Corte per prima facendo un uso maggiormente parco e vigilato degli strumenti di raccordo con la pubblica opinione rispetto a quello fin qui posto in essere, se ha a cuore di preservare la propria identità e, con essa, quella della legge fondamentale della Repubblica.