

## **Il dialogo tra Corte costituzionale e opinione pubblica come valore costituzionale: brevi cenni\***

LUIGI D'ANDREA\*\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 11 febbraio 2023

### **Suggerimento di citazione**

L. D'ANDREA, *Il dialogo tra Corte costituzionale e opinione pubblica come valore costituzionale: brevi cenni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

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

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina. Indirizzo mail: [luigi.dandrea@unime.it](mailto:luigi.dandrea@unime.it).

1. Non è certo agevole strutturare una riflessione critica intorno al rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica. In primo luogo, in ragione dell'innegabile eterogeneità che sussiste tra i due termini: da una parte, si fa riferimento ad un organo (la Corte costituzionale) situato ai vertici della sfera istituzionale, organicamente disciplinato da norme giuridiche e collocato in una posizione davvero strategica al crocevia delle relazioni tra gli organi di *legis latio* e quelli di *legis executio* (e segnatamente tra il *tandem* Parlamento/Governo e la magistratura ordinaria); dall'altro lato, si rimanda ad una categoria (l'opinione pubblica), che risulta del tutto refrattaria ad una compiuta caratterizzazione sul terreno giuridico-formale, e piuttosto connotata da marcata dinamicità e irriducibile flessibilità.

Ma se appena si volge uno sguardo un poco più attento in direzione del sistema di giustizia costituzionale, è possibile cogliere un nesso tutt'altro che marginale tra il giudice costituzionale e quella peculiare dimensione della convivenza che siamo soliti definire opinione pubblica, nella quale si individua un indefettibile pilastro di ogni ordinamento democratico, e che in buona sostanza si traduce in una formidabile molteplicità di flussi comunicativi tra tutti i soggetti presenti nel sistema. Tale nesso in ultima analisi si radica nella stessa natura delle funzioni di garanzia costituzionale devolute al giudice delle leggi. È certamente vero che il sistema di giustizia costituzionale risulta complessivamente modellato e qualificato da istituti, categorie, termini (quali, a mero titolo di esempio, Corte, giudice, parti, sentenza, contraddittorio, udienza, camera di consiglio...) che inequivocabilmente rimandano alla funzione giurisdizionale; e la stessa Corte costituzionale, ormai deposta l'iniziale reticenza, ha apertamente riconosciuto la propria natura di giudice, coerentemente traendone le relative conseguenze (anche in ordine ai rapporti con la Corte di Lussemburgo). Desidero altresì sottolineare come – almeno a mio modesto avviso – alla connotazione propriamente *giurisdizionale* della Corte costituzionale (e dunque *processuale* del sindacato di costituzionalità) si debba riconoscere una centrale rilevanza in ordine agli equilibri del sistema complessivo: basti qui osservare, sia pure apoditticamente, che (ancora, a mio sommesso parere) sussiste un nesso strettissimo tra tale caratterizzazione giurisdizionale ed il modello di Stato costituzionale, in seno al quale, abbandonata ogni pretesa di mantenere una sovranità di tipo soggettivo, è nei valori sanciti nella Carta repubblicana del 1948 che si devono ravvisare i “nuovi sovrani” in senso oggettivo dell'ordinamento, secondo la bella e fortunata immagine proposta dal mio Maestro, Gaetano Silvestri. È precisamente in ragione dell'esigenza di offrire garanzia ai valori positivizzati nell'atto normativo fondante l'ordinamento repubblicano che la Corte costituzionale non può che autenticamente essere (ed esercitare le sue funzioni come) un giudice; ed è soltanto in forza di una simile connotazione – strutturale e funzionale – che alla Corte è concesso assicurare le

prestazioni di garanzia costituzionale senza un'irreparabile compromissione dei delicati equilibri nei quali riposa la fisiologia di un sistema liberal-democratico.

2. Ma occorre in proposito considerare come quegli istituti e quelle categorie intorno alle quali si modella – sotto il profilo tanto strutturale quanto funzionale – si sono venuti plasmando e definendo, lungo un arco temporale plurisecolare, secondo la “logica” di un’attività di *legis executio*, e dunque con riferimento alle esigenze riconducibili all’applicazione di disposizioni generali ed astratte a casi concreti (di regola controversi). Ebbene, quando la progressiva implementazione del costituzionalismo negli ordinamenti positivi ha – per così dire – “imposto” (per inesorabile coerenza logica) l’introduzione di sistemi di garanzia costituzionale in forma giurisdizionale, si è posta (a tutti gli attori di tali ordinamenti: dai poteri costituenti ai poteri costituiti) l’ardua sfida di configurare istituti di protezione di principi e regole di rango super-primario che fossero autenticamente *giurisdizionali* e ad un tempo autenticamente *costituzionali*: e dunque di ripensare e rimodellare istituti e categorie tradizionalmente appartenenti al sindacato di legittimità affidato al potere giudiziario in funzione della definizione di un sistema che fosse certo di *giustizia* (e dunque non arbitrariamente qualificabile come *giurisdizionale*), ma anche caratterizzato da una cifra *costituzionale*, che inevitabilmente ne colloca l’ambito di operatività in una dimensione politico-istituzionale (e dunque generale ed astratta). Per tali ragioni – che naturalmente in questa sede non possono essere che sommariamente richiamate – la riflessione dottrinale ha più volte rilevato come l’intero sistema di giustizia costituzionale risulti intimamente connotato da un costante compresenza di un’“anima giurisdizionale” ed un’“anima politica”; o forse potrebbe meglio dirsi che la fisionomia del sistema di giustizia costituzionale appare costantemente modellata dalla feconda contaminazione reciproca di quelle due anime, e perciò dalla capacità di tutti gli attori del sistema (legislatore, giudici – costituzionali e comuni –, avvocati, parti...) di “ambientare” (grazie anche a qualche inevitabile torsione...) gli istituti della giurisdizione, quali ereditati dalla tradizione, entro la dimensione generale ed astratta evocata dalla qualificazione costituzionale. Si potrebbe forse giungere ad affermare che la stessa “cifra” del sistema di giustizia costituzionale si risolve nelle forme e nelle modalità *nelle quali e per le quali* tale intreccio si realizza.

3. Del resto, la caratterizzazione “mista” (astratta e concreta, “politica” e “giurisdizionale”) del sindacato di costituzionalità si lascia cogliere senza particolare fatica, oltre che in molteplici profili organizzativi del sistema di giustizia costituzionale (si pensi soltanto alla stessa composizione della Corte costituzionale), lungo l’intero arco del suo svolgimento: basti qui considerare come, avendo adesso riguardo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale

delle leggi, nel regime tanto dell'atto di promovimento del giudizio, quanto della pronuncia della Corte costituzionale che se ne pone a chiusura, si presenti agevole individuare sia lo stretto legame con il processo *a quo* (e dunque con la specifica vicenda che ne rappresenta l'oggetto), sia la peculiare proiezione del sindacato di legittimità costituzionale in direzione dell'intera comunità civile (emblematicamente attestata dalla pubblicazione tanto dell'ordinanza di rinvio quanto della decisione della Corte sulla *Gazzetta Ufficiale*); e si consideri che è precisamente all'esigenza di consentire a tutti i cittadini di comprendere la portata della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo* che risulta funzionale il c.d. principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, ben potendo la Corte (ma appunto non i cittadini) ricostruire la fisionomia della questione di costituzionalità attraverso gli atti del processo principale, che insieme con la stessa ordinanza le vengono trasmessi. E del tutto evidente si presenta la caratterizzazione mista (astratta e concreta) della trama soggettiva nella quale si articola il processo costituzionale: alle parti del giudizio *a quo*, che attestano l'indiscutibile radicamento del sindacato costituzionale in un processo giurisdizionale comune, si aggiunge il Presidente del Consiglio (o il Presidente della Regione), che invece rimanda senza dubbio alla sfera politico-istituzionale. Resto ancora convinto che un prudente allargamento del contraddittorio nel processo che si svolge dinanzi alla Corte costituzionale a soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi sarebbe congeniale alla fisionomia appunto costituzionale dello stesso. Ma, come è noto, le aperture in tale direzione che si erano manifestate nella giurisprudenza costituzionale degli anni '90 non hanno trovato seguito, e tantomeno hanno generato un radicale ripensamento del tradizionale orientamento di chiusura adottato dalla Consulta. Tuttavia l'esigenza di consentire alla Corte l'ascolto della voce (o meglio, delle voci) della società civile (secondo l'espressione adottata dal comunicato-stampa che presentava le relative modifiche delle Norme integrative) ha trovato comunque riscontro nell'introduzione della figura dell'*amicus curiae* (oltre che nella previsione della possibilità dell'audizione in camera di consiglio di esperti di chiara fama).

In realtà, come si rileva nella relazione del giudice costituzionale Francesco Viganò, il novero degli interlocutori della Corte (reali e necessari) è ben più ampio rispetto ai soggetti che strutturalmente sono presenti nel relativo processo: ne fanno parte i giudici comuni, le corti internazionali e sovranazionali, tutte le istituzioni nazionali (statali e locali), la dottrina, l'intera comunità dei cittadini. Si può forse avanzare la tesi che, non arbitrariamente, si possa identificare l'opinione pubblica appunto nella comunità dei consociati, pur considerando che ad essa comunque partecipano, ciascuno con la propria specifica fisionomia, ciascuno dei soggetti adesso menzionati (come si osserverà più avanti). E soprattutto mi sembra significativo osservare come tale molteplicità di interlocutori della Corte sia la – per così dire – “naturale” proiezione soggettiva della qualificazione costituzionale

che definisce il sindacato di legittimità affidato alla Corte, nel peculiare intreccio dell'anima giurisdizionale e dell'anima politica che incessantemente modella il sistema di giustizia costituzionale.

4. Proprio per tale ragione, non può sorprendere che il dialogo tra la Corte e la molteplicità dei soggetti "istituzionalmente" interessati all'esercizio delle sue funzioni si sia venuto strutturando e plasmando nel corso dei decenni entro le forme e gli istituti in cui si articola il sindacato di costituzionalità (in proposito, valga per tutti il riferimento alla motivazione delle decisioni della Corte). Ma non deve sfuggire come l'esigenza di entrare in dialogo con l'"ambiente" (istituzionale e non) esterno alla Corte abbia – per così dire – traciato dall'alveo della dinamica propriamente processuale, entro (ed in conformità al-) la quale la Corte assolve il delicato ruolo di garanzia costituzionale che le è stato devoluto dalla Carta repubblicana, e si sia tradotta in prassi e comportamenti che non possono essere considerati in senso proprio esercizio delle funzioni attribuite al giudice costituzionale, ma che pure in tali funzioni, o meglio nel ruolo complessivo riconosciuto al giudice costituzionale, non possono che trovare in ultima analisi il loro radicamento.

5. Come è noto, per lunghi anni, il principale canale attraverso il quale si realizzava l'istanza di comunicazione "informale" della Consulta con l'opinione pubblica è stato rappresentato dal c.d. potere di esternazione del Presidente del collegio: e nell'ambito delle esternazioni presidenziali si è presto venuto configurando un appuntamento annuale (un vero e proprio "rito") con la stampa accreditata, nel quale il Presidente, alla conclusione di ogni anno, illustra (direttamente ai giornalisti, ma per loro tramite alla generalità dei cittadini) la giurisprudenza della Corte dell'anno appena trascorso. Fino ad alcuni anni fa, a tale isolato (e, almeno di regola, sobriamente percorso) canale è stata affidata la comunicazione della Corte con la sfera pubblica. Il quadro è rapidamente mutato nel corso degli ultimi anni: a partire dalla presidenza di Paolo Grossi, si è venuta realizzando una vera e propria "svolta comunicativa" della Corte, che lo stesso Presidente Grossi, nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale nel 2017 (e con specifico riferimento al "viaggio nelle scuole"), dichiara attenersi "direttamente ad una delle funzioni istituzionali della Corte: quella di interpretare il proprio ruolo di garante anche alimentando direttamente, con l'esempio e la testimonianza del dialogo, e con la divulgazione, la cultura della Costituzione". La Corte ha mostrato piena consapevolezza del mutamento che è venuta maturando rispetto alla prassi tradizionale: nella relazione riguardante la giurisprudenza costituzionale del 2018, il Presidente Lattanzi osserva (rispetto stavolta al "viaggio nelle carceri") che si è in presenza di "un cambiamento del suo [della Corte] modo di essere", avendo la stessa Corte "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”.

Molteplici sono le manifestazioni di tale “svolta comunicativa” della Corte: ne ha offerto una breve, ma eloquente, rassegna la Presidente Cartabia, nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2019, ove si afferma che, allo scopo di “sviluppare una comunicazione capace di raggiungere non solo gli operatori del diritto e gli specialisti, ma anche il pubblico generale”, il giudice costituzionale “ha moltiplicato i comunicati stampa. Ha rinnovato il sito internet. Si è resa presente sui social. Ha ulteriormente sviluppato la comunicazione in lingua inglese, con una più assidua traduzione delle sentenze, dei comunicati stampa e dei principali documenti della giustizia costituzionale”, ha dato vita ai viaggi nelle scuole e nelle carceri, oggetto anche di appositi *docufilm*.

6. Come è agevole osservare, non pochi e tutt'altro che irrilevanti sono i canali attivati dalla Corte costituzionale al fine di alimentare il dialogo con l'opinione pubblica. Se si volge lo sguardo, più che alle rispettive differenze – per così dire – strutturali, alla destinazione all'opinione pubblica che accomuna i molteplici canali cui si è adesso fatto riferimento, si può avanzare l'ipotesi che sotto il profilo giuridico essi debbano collocarsi in una – potrebbe dirsi – “zona grigia” tra la sfera propriamente istituzionale, che abbraccia tutti gli atti attraverso i quali la Corte esercita le funzioni che le sono devolute dall'ordinamento, e le attività che i titolari dell'ufficio di giudice costituzionale possono porre in essere sul terreno privato, in quanto semplici cittadini: tali comportamenti, che almeno di regola possono essere ricompresi entro l'ampia categoria di esternazione, non sono infatti né esito di un processo di competenza della Corte (e neppure atti che ne scandiscono l'*iter* procedurale), né attività propriamente private, perciò prive di ogni rilevanza sul piano giuspubblicistico. Allorquando la Corte (o non raramente un singolo giudice costituzionale) adotta comportamenti volti alla comunicazione con la pubblica opinione caratterizzati dall'informalità, partecipa all'incessante flusso comunicativo in cui infine si risolve la stessa nozione di opinione pubblica; si potrebbe forse avanzare sommessamente considerare come *nelle e per le* esternazioni la Corte (magari “rappresentata” dai singoli giudici...) non solo concorra a generare opinione pubblica, ma essa stessa *si faccia* opinione pubblica, collocandosi, orizzontalmente, sullo stesso piano degli altri soggetti che a quel flusso comunicativo partecipano. Peraltro, non deve sfuggire che, pur “diventando” opinione pubblica, attraverso tali comportamenti comunicativi, la Corte costituzionale (così come del resto ogni altro pubblico potere) non cessa di essere un organo dell'apparato autoritativo, e perciò la sua esternazione non può non recare in sé un tratto di verticalità (indeclinabilmente connesso alla dimensione potestativa) anche nell'ambito della sfera pubblica.

Si comprende così come il dialogo della Corte con l'opinione pubblica (e più in generale il dialogo con l'opinione pubblica di ogni soggetto dotato di pubblico potere) si realizzi mediante figure che stanno al confine tra la sfera istituzionale e la sfera pubblica (nell'accezione di Habermas del termine). Figure la cui fisionomia si rivela in ultima analisi refrattaria ad ogni definizione che si pretenda esaurita entro una sola di tali due sfere: in realtà, la peculiare connotazione dell'esternazione del pubblico potere si risolve nella tensione dialettica tra sfera istituzionale e sfera pubblica, tra la logica orizzontale che caratterizza la prima e la logica verticale che appartiene alla seconda.

7. In conclusione, è possibile – nei ristretti limiti che sono concessi in questa sede – svolgere qualche succinta riflessione intorno al fondamento costituzionale (e perciò assiologico) dei comportamenti esternativi del giudice delle leggi, nonché circa i limiti che agli stessi, ancora dal punto di vista costituzionale, devono essere apposti. Quanto alla prima questione, si suggerisce l'ipotesi che il fondamento di valore delle esternazioni della Corte (ma analogamente si potrebbe predicare per tutti i soggetti di rilievo politico-istituzionale) si possa individuare nel principio democratico, per un verso, nel principio di effettività, per altro verso.

La ragione di tale duplice fondamento si può riassumere rapidamente. Per quanto riguarda il radicamento delle esternazioni nel valore democratico, è sufficiente considerare come appartenga indeclinabilmente a quest'ultimo l'istanza di visibilità del potere. Il principio di autogoverno della comunità politica non può che implementarsi ed inverarsi in un incessante dialogo tra l'apparato governante e la comunità dei governati; esso non può che guardare con favore, almeno in linea di principio, ad ogni forma di comunicazione (formale ed informale) tra istituzioni pubbliche e società civile. Oltre che nel principio democratico, il dialogo tra la Corte costituzionale e l'opinione pubblica trova il suo fondamento nel principio di effettività, essendo ogni ordinamento fisiologicamente orientato alla sua perpetuazione futura (se si vuole, alla sua sopravvivenza), in coerenza con i propri fattori identitari; anzi, ogni ordinamento è fisiologicamente volto al consolidamento delle basi della propria vigenza (e della propria legittimazione). E se negli ordinamenti liberal-democratici non è consentito, secondo il ben noto paradosso di Böckenförde, assicurare in via propriamente prescrittiva (e tantomeno in via coattiva...) i presupposti che pure risultano necessari per la sua vigenza (e per la sua legittimazione), del tutto coerente con il modello di Stato costituzionale si configura ogni comportamento comunicativo dei titolari di cariche pubbliche (a partire, naturalmente, dai titolari di cariche di livello politico-istituzionale) volto ad alimentare, attraverso il dialogo con l'opinione pubblica, l'adesione dei cittadini ai valori sanciti nella Carta repubblicana, illustrandone la permanente vitalità e l'infungibile attitudine ad orientare lo sviluppo civile dell'intero Paese. Forse si potrebbe formulare la tesi secondo la quale le

esternazioni dei pubblici poteri trovano il loro fondamento nel principio di effettività affermando che tali comportamenti si pongono come espressione del (come è stato osservato da Alessandro Morelli, paradossale) dovere di fedeltà alla Repubblica dei titolari di cariche pubbliche, precisamente in quanto sono volti ad alimentare la fedeltà alla Repubblica della comunità dei cittadini.

Dalle precedenti osservazioni mi sembra che si possa anche evincersi il limite generale che alle esternazioni dei poteri pubblici viene apposto dal sistema normativo e che, un poco apoditticamente, può così essere enunciato: l'organo pubblico deve rappresentarsi nella sfera pubblica in fedeltà alla sua fisionomia in seno alla sfera istituzionale. Così, la Corte deve mantenere nell'ambito dell'opinione pubblica la fisionomia di un giudice costituzionale, indipendente, imparziale e soggetto soltanto alla Costituzione; ed ivi deve correttamente rappresentare la portata della propria attività giurisprudenziale. In sostanza: la Corte costituzionale (come del resto ogni altro organo pubblico) può – e forse, in un certo senso, deve – farsi opinione pubblica, ma in tale sfera mantenendo la fisionomia che alla stessa (allo stesso) è stata attribuita sul piano istituzionale e illustrando il positivo esercizio delle competenze istituzionalmente assegnate.