

## Corti costituzionali e opinione pubblica: un problema di legittimazione

*di Enrico Grosso*

**Abstract:** Constitutional courts and public opinion: a problem of legitimacy – Once upon a time, the Courts spoke only with their own judgments. Today they speak continuously, and directly, with public opinion. It is a drastic paradigm shift. On the genesis, the forms and, above all, the purposes of this transformation, it is right to question, because the suspicion is that all this has much to do with a need and an urgency for legitimacy that wasn't felt once, for reasons that have strictly to do with the transformations of the form of State.

**Keywords:** Consensus; Disintermediation; Judicial review of legislation; Legitimacy; Public opinion

Ciò di cui si tratta in questa sessione ha strettamente a che fare con la questione della legittimazione delle Corti. Qualcuno potrebbe sostenere che si tratti più che altro di ansia di legittimazione delle Corti. Qualcuno ancora più provocatoriamente potrebbe parlare addirittura di ossessione della legittimazione.

Tra le massime questioni che investono oggi la giurisdizione costituzionale, a tutte le latitudini (ovviamente le latitudini comparabili, quelle in cui di una giurisdizione costituzionale in senso proprio si possa realisticamente parlare, dal punto di vista dell'esistenza di condizioni costituzionali e politiche minime per il suo sviluppo) vi è quella del rapporto delle Corti con l'opinione pubblica. Esso ha altresì a che fare con la altrettanto delicata questione del rapporto delle Corti con la decisione politica. Non si tratta più soltanto di affrontare il problema – vecchio di duecento anni – del rapporto della giurisdizione costituzionale con la legislazione (giurisdizione costituzionale vs. legislazione è questione antica, come sappiamo), ma quello del rapporto con la politica intesa come “classe politica”, come “potere politico”, e anche, naturalmente come “circuito politico-mediatico”. Questo è invece un problema recente, per ovvie ragioni, legato al modo di manifestarsi contemporaneo dell'azione politica.

Una volta si diceva: “Le Corti costituzionali parlano solo attraverso le loro sentenze”.

Oggi la potenza (e l'enfaticizzazione) della comunicazione ha pervaso ogni aspetto della vita pubblica e condiziona fatalmente il comportamento di tutti i suoi attori. Inevitabilmente condiziona anche il comportamento delle Corti costituzionali, che sono anch'esse attrici della vita pubblica, sia pure sui generis.

Mi pare che questa trasformazione abbia modificato – almeno in parte – la percezione di chi sia l’interlocutore, o almeno l’interlocutore principale, delle decisioni delle Corti. Una volta, quando esse parlavano appunto solo con le loro sentenze, gli interlocutori erano essenzialmente i giudici, i giuristi, gli operatori del diritto. Quelli che, in altre parole, si soleva chiamare “gli addetti ai lavori”.

Oggi i tribunali costituzionali (e molto spesso gli stessi giudici comuni) aspirano a parlare a tutti, a informare i cittadini della propria attività, a giustificare presso il “tribunale dell’opinione pubblica” il senso del proprio agire. Evidentemente, le parole con cui una volta tale attività era svolta, ossia quelle contenute nelle motivazioni delle sentenze, paiono non essere più sufficienti. È una tendenza che arriva addirittura alla pretesa che gli stessi cittadini siano coinvolti nel processo decisionale, e restituiscano – in cambio – sentimenti di vicinanza e fiducia nei confronti di chi ne protegge giurisdizionalmente i diritti. Contemporaneamente, le Corti aspirano anche a interloquire con il potere (a seconda dei momenti e delle condizioni), talvolta in funzione oppositiva, talvolta in funzione legittimante.

Non credo che sia solo questione di trasparenza, di bisogno di far conoscere la propria attività, di più facile accesso ai propri atti. La mia opinione è che vi sia in primo luogo un bisogno, un tempo non percepito o comunque non ritenuto imprescindibile, di acquisire consenso.

È come se, a due secoli e più da *Marbury vs. Madison* e a un secolo dall’istituzione del *Verfassungsgerichtshof* austriaco, la giurisdizione costituzionale, complessivamente (e con tutte le distinzioni opportune che il diritto comparato ci offre) non creda più che la conoscenza e la diffusione della legalità costituzionale nella vita concreta della società, nonché soprattutto il consenso che da ciò possa derivare all’istituzione che più di tutte è chiamata a difenderla, possano essere efficacemente trasmesse facendo affidamento solo sulla forza degli argomenti sviluppati nelle motivazioni delle sentenze.

Una recente dettagliatissima ricostruzione sul rapporto tra Corti e opinione pubblica nel mondo<sup>1</sup> ci ha offerto, in proposito, uno spaccato assai interessante delle diverse strategie utilizzate nelle varie esperienze. Si tratta di forme e modalità diverse, che dipendono, di volta in volta, dalla cultura costituzionale dei paesi di riferimento e dalla stessa struttura del giudizio di costituzionalità che in ciascuno di quei paesi si pratica, ma che non è sempre correlato al “livello di sviluppo” o di “incidenza”, ovvero all’attitudine “interventista” o al contrario di “*self restraint*” che caratterizza l’operato dei giudici costituzionali nei singoli contesti.

In tutti i casi, peraltro, a me pare che si possa rintracciare un comune “*Leitmotiv*”: l’esigenza delle Corti di “uscire dal palazzo” e “porsi direttamente in sintonia” con l’opinione pubblica. E ciò con modalità diverse ma tutte convergenti verso il medesimo obiettivo: rompere un preteso muro che separerebbe il “circolo dei chierici” (ossia dei tecnici, fino a ieri chiamati a mediare, decodificandone i codici comunicativi, il rapporto con il mondo esterno) dal “popolo”, dalla “gente comune”.

---

<sup>1</sup> Cfr. T. Groppi, Giurisdizioni costituzionali e opinione pubblica nella rivoluzione digitale. Dalla comunicazione delle decisioni alla promozione della cultura costituzionale, in *Quad. cost.*, 1, 2023, 73 ss.

Insomma, è anche questa una grande operazione di disintermediazione. Tutto ciò, sia bene inteso, con un nobile scopo: promuovere una “più diffusa cultura costituzionale”, o svolgere una ancor più diretta ed esplicita “pedagogia costituzionale”. C’è chi ha evocato<sup>2</sup> a questo proposito l’espressione “magistero costituzionale” di cui parlava Alessandro Pizzorusso già nel 1963<sup>3</sup> (ma in relazione a tutt’altro: lì il magistero si manifestava davvero soltanto attraverso le motivazioni delle sentenze). A questa nuova forma di pedagogia costituzionale servirebbero i comunicati stampa. Non certo ai tecnici, i quali infatti, molto spesso, fanno fatica a maneggiarne il senso, proprio perché culturalmente formati a cogliere sfumature e sottigliezze giuridiche che inevitabilmente sfuggono ai naturali destinatari di quelle semplificate – e talvolta semplicistiche – comunicazioni. Servirebbero a spiegare in anteprima – e in maniera in qualche modo “controllata dal centro” (cioè non mediata da terzi attori, ossia dalla libera interpretazione che ne potrebbe fare il sistema dell’informazione) – i passaggi salienti delle sentenze, semplificando (talvolta di molto) il messaggio e aspirando a renderlo “comprensibile” anche al grande pubblico, quello digiuno di nozioni tecniche. Anche al costo di una certa spettacolarizzazione e di qualche titolo francamente sopra le righe.

È un cambio di paradigma. Il ruolo, oltre che l’immagine, delle Corti, ne risulta inevitabilmente trasformato, se non trasfigurato. Ci si può, credo, legittimamente interrogare, se anche quello sia un ruolo che le Corti debbano ormai inesorabilmente interpretare. A tal proposito ci sono gli entusiasti. Ci sono i neutrali e gli indifferenti. Ci sono i perplessi. Io, senza volermi pregiudizialmente ascrivere ad alcuna delle categorie suddette, mi limito a porre qualche interrogativo, osservando peraltro con il massimo interesse questa imponente trasformazione.

Quale esigenza muove organi giurisdizionali, o comunque poteri pubblici da sempre ascritti in qualche modo alla categoria della giurisdizione, a esporsi mediaticamente come mai è successo nel passato? Quali finalità si propongono nell’enfatizzare la propria attività comunicativa? Perché oggi, e non ieri, si è individuato nell’opinione pubblica un interlocutore necessario, se non privilegiato?

Perché – insomma – questa urgenza, che non si avvertiva nel passato, è letteralmente esplosa negli ultimi anni? E soprattutto: quali mutamenti è destinato a produrre questo nuovo modo di essere dei rapporti tra le giurisdizioni costituzionali e i cittadini – nei diversi contesti politici entro cui le singole esperienze nazionali si iscrivono – rispetto al ruolo e al significato della giustizia costituzionale? Cosa resta di quel senso?

Per esempio, a me sembra insufficiente, o meglio, semplicistico, ridurre il tutto ad una naturale estensione delle funzioni già ad esse da sempre normativamente attribuite. Sono chiaramente ed evidentemente attività *praeter-Constitutionem* (anche se non necessariamente *ultra-Constitutionem*). L’attività di promozione della Costituzione in senso pedagogico non è un’attività istituzionale codificata e normativamente attribuita alle Corti costituzionali. Può darsi che si tratti di una funzione implicita, resasi necessaria in conseguenza del mutare dei tempi e dei modi di essere del

---

<sup>2</sup> Cfr. ancora T. Groppi, *Giurisdizioni*, cit., 94.

<sup>3</sup> A. Pizzorusso, La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?, in Riv. trim. dir. pubb., XIII, 1963, 406 ss.

rapporto tra società e diritto. Una funzione “promozionale”, diretta a implementare la “cultura costituzionale” collettiva e diffusa. Non so, tuttavia, se la spiegazione risieda solo in ciò.

Non so neanche se – qualora si trattasse solo di questo – debba spettare ad un organo giurisdizionale esercitarla, soprattutto in un contesto di interpretazioni dell’estensione e della portata delle norme costituzionali sempre meno condivisa e sempre più incerta anche tra gli addetti ai lavori e addirittura tra gli stessi membri dei singoli collegi che, di volta in volta, giudicano e decidono.

Perché qui, in tutta evidenza, non si tratta tanto di porre in sintonia le Corti con la realtà della “società dell’informazione”. Quando esse parlavano “solo attraverso le loro sentenze”, la società dell’informazione già esisteva, e tale esigenza non era sentita. Cos’è cambiato?

Il sospetto, che traspare dalle voci critiche di alcuni, è che sarebbe sempre più arduo giustificare in termini puramente giuridici le scelte che di volta in volta vengono fatte, a causa dell’alto grado di discrezionalità, quindi di inevitabile opinabilità, che spesso tali scelte comportano, con la conseguenza di una sempre più urgente richiesta di un surplus di *accountability*, alla quale un tempo sembrava essere ampiamente sufficiente il richiamo implicito, contenuto nelle singole sentenze, alla fonte giuridica legittimatrice (ossia la Costituzione stessa).

E qui veniamo all’altra grande questione di cui si dibatterà in questo convegno, che mi sembra non si possa sottovalutare. Quella del rapporto con la politica.

I giudici costituzionali sono ovunque “sotto osservazione”. Lo sono a causa della politicità intrinseca delle loro decisioni. Una politicità resa sempre più accentuata dalla crescente complessità del diritto costituzionale contemporaneo, dall’intreccio sempre più aggrovigliato di principi, di diritti, di interessi che la società pluralistica alimenta e pretende di affermare e implementare.

Tutto ciò mette inevitabilmente a confronto l’azione delle Corti con la competizione politica, quella che – sui medesimi temi – si svolge quotidianamente fuori dalle loro camere di consiglio. Il che non vuol dire, semplicisticamente, che le Corti “facciano politica” o che la loro sia sostanzialmente e soltanto la prosecuzione dell’attività politica con altri mezzi.

Quando le Corti applicano la Costituzione, e proprio per la natura tutta particolare delle norme che quelle Costituzioni contengono e che le Corti sono chiamate a difendere (nonché, spesso, per i contenuti delle leggi impugnate per contrarietà a quelle norme), producono reazioni nella sfera politica.

Poiché non può essere messo in discussione che i casi più difficili e “critici” sottoposti all’attenzione delle Corti sono proprio quelli nei quali più alto è il tasso di inevitabile politicità che assumerà la decisione (non essendo per nulla *self-evident* in che modo il denunciato contrasto tra legge e Costituzione debba essere risolto), molto delicata è la questione di *come* i giudici costituzionali possano sottrarsi all’accusa di aver preso, puramente e semplicemente, una decisione politica, ossia di aver fatto soltanto prevalere la propria volontà sulla – uguale e contraria – volontà di un qualunque legislatore<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Per una più approfondita riflessione su queste tematiche si consenta il rinvio a E. Grosso, *Corte dei diritti e Corte dei poteri. Brevi note sulla responsabilità del giudice costituzionale di*

Come era già stato ampiamente riconosciuto più di sessant'anni or sono, «le Corti, quando esercitano il controllo di costituzionalità delle leggi, non possono evitare di compiere ripetutamente difficili scelte sostanziali tra valori in competizione, e in effetti tra concezioni politiche, sociali e morali, che sono inevitabilmente controverse»<sup>5</sup>. E se è vero che il problema della “legittimazione” a compiere tali scelte da parte di un organo a composizione “aristocratica” si può forse risolvere facendo riferimento alla «volontà *democratica* sottesa al patto costituzionale, patto destinato a prevalere sulle successive manifestazioni di volontà legislativa (ma non su quelle di volontà propriamente “costituente”)»<sup>6</sup>, è anche vero che i giudici costituzionali rischiano (e temo che la maggior parte di loro si rappresenti perfettamente tale rischio) di apparire come coloro che hanno discrezionalmente interpretato questa asserita «volontà democratica», spingendosi fino al punto di “crearla” loro stessi, arbitrariamente, proprio in quei casi difficili in cui (a colpi di bilanciamenti e giudizi di ragionevolezza) pretendono di fornire l'ultima parola sul significato di quella Costituzione che sono chiamati a custodire<sup>7</sup>.

Da qui, a mio giudizio, nascono certe urgenze, o forse certe “ossessioni”, anche sul piano della spiegazione e della comunicazione all'esterno.

Insomma, il ruolo che la giurisdizione costituzionale ha assunto nella complessità del mondo contemporaneo comporta una serie di preoccupazioni supplementari, di cui i giudici costituzionali hanno, in tutta evidenza, sempre maggiore consapevolezza. La tentazione può dunque essere quella di instaurare con i cittadini un rapporto diretto e “alternativo” rispetto a quello proprio delle istituzioni politico-rappresentative, che in passato si riteneva radicalmente alieno a ogni giurisdizione (*a fortiori* quella costituzionale).

È forse questa la vera ragione della sempre più spasmodica ricerca non solo di una maggiore “visibilità”, ma anche di una più compiuta e vasta “comprensione” (nell'auspicio della conquista di una vera e propria “approvazione”) delle proprie scelte giudiziarie? Mi auguro davvero che le relazioni e il dibattito di oggi possano rispondere almeno ad alcune di queste domande, che mi sembra vadano alla radice del significato attuale della giustizia costituzionale negli ordinamenti contemporanei.

Enrico Grosso  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Torino  
[enrico.grosso@unito.it](mailto:enrico.grosso@unito.it)

---

fronte allo spirito del tempo, in A. Giorgis, E. Grosso, J. Luther (cur.), *Il costituzionalista riluttante*, Torino, 2016, 403 ss.

<sup>5</sup> A. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven-London, 1962, 43.

<sup>6</sup> Come ha sostenuto M. Luciani, *La garanzia aristocratica della democrazia*, in *Lo Stato*, 2, 2014, 189.

<sup>7</sup> Di «diritto a prendere l'ultima decisione», ossia diritto all'ultima parola sullo stesso contenuto (e sulla validità) della Costituzione parla, come noto, E.W. Böckenförde, *Ergänzungen Band Staat, Verfassung, Demokratie*, in *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Frankfurt am Main, 1999, tr. it. *Giurisdizione costituzionale. Questioni strutturali, organizzazione, legittimazione*, in *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 631.

