dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 3/2025

Data di pubblicazione – 19 settembre 2025

La comunicazione digitale dei garanti costituzionali nell'era dell'incertezza. Rischi e possibili prospettive di riequilibrio

di

Aniello Formisano*

Sommario: 1. Considerazioni introduttive e scopo dell'indagine – 2. Il Presidente della Repubblica: dalla discrezione costituzionale alla *moral suasion* digitale – 3. La trasformazione della comunicazione della Corte costituzionale nell'era dei *social media*: criticità, opportunità e proposte – 4. Conclusioni

1. Considerazioni introduttive e scopo dell'indagine

Negli ultimi decenni il sistema costituzionale italiano è stato attraversato da una condizione di instabilità politica pressoché permanente, caratterizzata da frequenti crisi di governo, crescente frammentazione partitica e difficoltà del Parlamento ad esprimere indirizzi politici costanti nel tempo. In tale contesto, gli organi di garanzia – il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale – sono stati chiamati non solo ad esercitare le proprie prerogative tradizionali, ma anche a ridefinire le modalità di esercizio delle stesse, assumendo ruoli di supplenza o di riequilibrio nei confronti del circuito politico[1].

Con riguardo al capo dello Stato, oltre alla suggestiva metafora della fisarmonica di Giuliano Amato[2], una simile tendenza espansiva è stata avvertita già da tempo da

* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

[1] R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblic*a, Bologna, 1997, pp. 333 ss., il quale qualifica entrambi "custodi" o "garanti" della Costituzione registrando delle profondissime diversità dei presupposti, degli strumenti e degli effetti della loro azione.

[2] Espressione coniata da G. AMATO, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Mondoperaio*, n. 6/1981, pp. 17 ss.; negli stessi termini si v. G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 111 ss. Discorrono di fisarmonica anche riguardo alla Corte costituzionale A. RUGGERI, *Tutela dei diritti fondamentali e ruolo "a fisarmonica"*

Philippe Lauvaux e Armel Le Divellec, i quali evidenziano come i due pilastri interpretativi delle vicende politiche siano stati i partiti e il capo dello Stato italiano, che indiscutibilmente dispone di diritto e di fatto del «*des pouvoirs les plus larges et les moins contestés*»[3]. Dal 1989 in poi[4], con l'indebolimento del sistema dei partiti, questo dualismo si è manifestato[5] a tal punto da portare a un mutamento di fatto della forma di governo italiana definita nei termini di una "forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale"[6]. È emersa, infatti, la fisionomia di un Presidente della Repubblica che assume le vesti non più di semplice "regista" ma di "protagonista" del copione per l'assenza di un chiaro indirizzo politico nazionale[7].

Quanto detto emerge con il Governo Draghi in cui, in linea con la designazione dei governanti nelle precedenti legislature[8], troviamo una continua espansione dei poteri del capo dello Stato che, a causa dell'*impasse* politico costante, da eccezionale diventa

dei giudici, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2018, pp. 1 ss.; D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2022, pp. 28 ss.

[3] P. LAUVAUX – A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, p. 823. Secondo gli Autori, sebbene sul piano formale i poteri del Presidente della Repubblica, esercitati con controfirma ministeriale, siano propri del capo dello Stato in un parlamentarismo monista (al riguardo gli Autori riportano gli esempi delle due figure presidenziali delineate dalla Carta della IV Repubblica francese 1946 e la legge fondamentale di Bonn del 1949), sotto il profilo sostanziale gli atti del Presidente della Repubblica sono espressione di un *pouvoir propre*. In particolare, gli Autori evidenziano come, rifacendosi all'esperienza tedesca del Presidente del Reich nella Repubblica di Weimar, il potere proprio del capo dello Stato non deriva dall'assenza della controfirma, essendovi stati casi in cui l'esercizio dei poteri presidenziali propri del capo dello Stato sia stato accompagnato dalla controfirma ministeriale. Il potere proprio dipende dal fatto che la controfirma, qualora richiesta, sia dovuta, al netto di un utilizzo illegale o manifestamente abusivo. Ne deriva quindi che il "potere proprio", pur essendo ancorato alla regola della controfirma, non dà luogo a una competenza condivisa/concorrente.

[4] Sul punto S. CECCANTI, *La Presidenza forte tra "gronchismo" e gollismo. Gronchi per una pratica "gollista" delle istituzioni con l'intento di aprire al centro-sinistra? Tra legittimità costituzionale sostanzialmente rispettata e fallimento politico*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 165-166, il quale evidenzia come già una forma di "scricchiolio" delle virtualità dualiste era emersa durante la Presidenza Gronchi.

[5] Sul punto M. DUVERGER, *Le système politique français*, Paris, 1996, il cui merito è di utilizzare il metodo combinatorio per spiegare il funzionamento delle istituzioni.

[6] Al riguardo si v. P. LAUVAUX – A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 942.

[7] La metafora del passaggio del Presidente della Repubblica da regista a protagonista del copione è utilizzata da G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in La Repubblica, 25 febbraio 2021.

[8] S. CECCANTI – S. CURRERI – G. PASSARELLI, *La designazione dei governanti*, in *Federalismi*, n. 19/2017, pp. 2 ss.

ordinaria[9]. Infatti, il Presidente della Repubblica[10], dopo il fallimento dell'esplorazione a termine semi-vincolata affidata al Presidente della Camera, ha nominato come Presidente del Consiglio un tecnico, Mario Draghi, persona di sua fiducia. Abbiamo avuto, quindi, un esecutivo che si è sorretto sulla designazione e sulla fiducia riposta da parte del capo dello Stato[11].

Così come il Presidente della Repubblica, anche con la Corte costituzionale emerge una simile tendenza: nei momenti in cui si realizza una situazione di inefficienza del sistema politico ecco che la Corte espande il proprio ruolo, cercando di supplire all'inerzia del legislatore. Ciò è avvenuto specialmente attraverso la proliferazione ed evoluzione delle proprie tecniche decisorie che permettono alla Corte di penetrare sempre di più nel campo materiale tradizionalmente considerato di esclusiva competenza del legislatore. Un simile ampliamento delle tecniche decisorie ha portato la Corte ad assumere un ruolo che si è discostato sempre più dall'immagine kelseniana del legislatore negativo[12], in base alla quale il Tribunale costituzionale dovrebbe limitarsi ad applicare soltanto la Costituzione formale. Orbene, questa supplenza svolta dalla Corte, pur se "non richiesta e non gradita"[13], pone il rischio che la Consulta possa sostituirsi

---

[9] G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, 2020, pp. 99 ss., laddove afferma come il "correttivo presidenziale" trova evidenti riscontri nell'azione costante del Presidente della Repubblica in questioni che lambiscono attività tipicamente espressive dell'indirizzo politico di governo; S. CECCANTI, *La forma di governo: la scelta semi-presidenziale senza alternative praticabili, come e perché*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 30 maggio 2013.

[10] Lo stesso N. LUPO, *Un (primo) settennato intenso, nello snodo tra Italia e Unione europea*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, p. 185, evidenzia come la rielezione del Presidente della Repubblica Mattarella possa accentuare le tendenze ad una forma di governo a "correttivo presidenziale". Secondo l'Autore, la rielezione del Presidente Napolitano renderebbe questa prassi non più eccezionale.

[11] Sul punto si v. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, pp. 2 ss., il quale con riferimento ai governi "del Presidente" sottolinea come la dottrina «declina il tipo talora riferendosi a governi scelti dal Presidente, talora a governi che godono di una doppia fiducia, talora a esecutivi che hanno soprattutto la fiducia del Capo dello Stato»; più di recente M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, pp. 91 ss.

[12] H. KELSEN, *On the Nature and Development of Constitutional Adjudication*, in L. VIX (edited by), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge, 2015, pp. 45-46; F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, p. 571, secondo il quale il principio di costituzionalità non è solo un limite negativo, ma anche positivo, ossia indicativo degli scopi, degli obiettivi e dei programmi che la Costituzione delinea per gli organi costituzionali in genere.

[13] Il pensiero è stato espresso nel corso della conferenza stampa del 2 aprile 2004 dal Presidente Zagrebelsky, con riguardo al faticoso compito cui la Corte si è trovata obbligata a far luogo per

direttamente al legislatore, fenomeno denunciato dalla dottrina nei termini di "suprematismo giudiziario"[14].

Una simile tendenza è emersa nelle stagioni delle crisi in cui il Giudice delle leggi ha utilizzato l'argomento della straordinarietà e dell'emergenza economica per limitare i diritti fondamentali.

Si pensi all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel periodo della crisi economica e dell'avvento della *governance europea*[15]. Con l'avvento della crisi economica la Corte ha assunto un atteggiamento sempre più teso a salvaguardare il risanamento economico[16]. Infatti, in molte sue pronunce si è posta spesso in contrasto con l'indirizzo politico del legislatore, invocando talvolta il "carattere straordinario e urgente della situazione economica" per salvaguardare i tagli della spesa pubblica; altre volte si è limitata a invocare genericamente l'argomento dell'emergenza per comprimere i diritti sociali[17]; in altre occasioni, ancora, ha negato simili scelte in

---

rimediare alle non poche carenze esibite dal nuovo Titolo V (accessibile al seguente link http://www.issirfa-spoglio.cnr.it/).

[14] In tal senso si v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, 12/2021, pp. 170 ss.

[15] E. CHELI, *Prefazione*, in G. D'ORAZIO (a cura di), *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981, p. 15, il quale afferma che proprio durante una crisi economica la Corte costituzionale «sviluppa il proprio ruolo e la propria vocazione […] come sede di compensazione di conflitti sociali non mediabili e non risolubili attraverso i normali congegni di formazione della volontà politica»; mentre per M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, p. 176, i limiti delle «capacità di supplenza del giudiziario» si manifestano «proprio nei momenti di crisi». In senso critico al confluire delle regole della *governance* europea nella Costituzione italiana si v. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016; ID., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 252 ss.

[16] Sulla riforma dell'art. 81 Cost. si v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 6, secondo il quale «il limite all'indebitamento […] serve a tutelare anche le generazioni future da un onere che, in alcuni casi, può divenire gravosissimo». Per una evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema della c.d. giustiziabilità del principio di equilibrio di bilancio a seguito della legge costituzionale n. 1/2012 di modifica dell'art 81 della Costituzione, si v. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno (Roma, 26-27 aprile 2012)*, Napoli, 2012, pp. 378 ss.; M. LUCIANI, Laterna magika. *I diritti "finanziariamente condizionati"*, in M. LUCIANI – N. LUPO – C. BERGONZINI (a cura di), *Il bilancio dello Stato*, Napoli, 2022, pp. 31 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, n. 1/2021, pp. 3 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 1 ss..

[17] Per una analisi dei profili giurisprudenziali si v. D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in Cammino*, 20 luglio 2015; G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 17/2016, pp. 2 ss.

considerazione del nucleo incomprimibile dei diritti sociali in base al quale è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[18].

Altro esempio emblematico è la saga Cappato sul fine vita, in cui la Corte – dinanzi a un vuoto normativo in tema di aiuto al suicidio – ha esercitato una funzione supplente rispetto al Parlamento[19]. La Corte ha adottato una tipologia decisoria bifasica tesa a rispettare la discrezionalità del Parlamento mediante una valorizzazione della leale collaborazione "istituzionale". L'incapacità del Parlamento di fornire risposte celeri nel termine assegnato dalla Consulta[20] ha portato, infatti, il Giudice delle leggi a svolgere un ruolo di supplenza attraendo a sé una serie di competenze trascendenti le sue funzioni a causa "dell'abulia del legislatore"[21].

L'instabilità politica, insieme all'ampliamento delle funzioni degli organi di garanzia, ha determinato un incremento delle attività comunicative sia da parte della Corte costituzionale che del capo dello Stato. Ciò si è manifestato in una maggiore frequenza nell'utilizzo e nella diversificazione degli strumenti comunicativi, inclusi quelli non convenzionali come comunicati stampa, conferenze pubbliche, interviste e *social media*, con l'obiettivo di comunicare sia con altri organi costituzionali sia con l'opinione pubblica. Questo cambiamento pone questioni complesse. Da un lato, il ricorso a strumenti comunicativi "*extra ordinem*" può favorire la trasparenza, la comprensibilità

[18] Corte cost., sent. n. 275/2016; Corte cost., sent. n. 152/2020. Sul punto D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018; ID. (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni Costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Torino, 2025.

[19] A. MORELLI, *La voce del silenzio. La decisione della Corte sull'aiuto al suicidio e il «perdurare dell'inerzia legislativa»*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, pp. 746 ss.; F. POLITI, *La sentenza 242 del 2019 ovvero della rarefazione del parametro costituzionale e la fine delle "rime obbligate"? Un giudizio di ragionevolezza in una questione di costituzionalità eticamente (molto) sensibile*, ivi, pp. 661 ss.; A. RUGGERI, *Autodeterminazione* versus *vita, a proposito della disciplina penale dell'omicidio del consenziente e della sua giusta sottrazione ad abrogazione popolare parziale (traendo spunto da Corte cost. n. 50 del 2022)*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2022, pp. 464 ss.

[20] Corte cost., ord. n. 207/2018 e sent. n. 242/2019. Per R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Torino, 2020, p. 107, «se il nuovo tipo di decisione tendeva ad instaurare un dialogo con il legislatore, dobbiamo prendere atto che la finalità non è stata raggiunta».

[21] R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, p. 760; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, ivi, p. 785; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, pp. 251 ss.; L. FERRARELLA, *Prove di comunicazione della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020, pp. 167 ss.

e, in ultima analisi, la legittimazione democratica di organi che, per loro natura, non sono elettivi. Dall'altro lato, un uso eccessivo o improprio della comunicazione pubblica rischia di incrinare la neutralità che tradizionalmente caratterizza i garanti costituzionali, esponendoli a dinamiche di conflitto politico o, nel caso della Corte, al pericolo di un'indebita ricerca di consenso.

Lo scopo del lavoro è valutare se e in che misura questa trasformazione comunicativa rifletta un naturale adattamento del modello costituzionale alle nuove esigenze della società dell'informazione, oppure se si traduca in una forma di "suprematismo comunicativo"[22] capace di minare i tradizionali equilibri tra discrezione, riservatezza e legittimazione.

2. Il Presidente della Repubblica: dalla discrezione costituzionale alla *moral suasion* digitale

Il disegno costituzionale del 1948 concepiva e metteva in risalto il carattere garantista del capo dello Stato quale organo neutrale rispetto all'attività di indirizzo politico. I canali comunicativi formali previsti dalla Carta – messaggi alle Camere (art. 87 Cost.) e messaggi motivati di rinvio delle leggi (art. 74 Cost.) – apparivano sufficienti ad assolvere al compito di "voce istituzionale" del capo dello Stato. Il modello presidenziale delineato nel dopoguerra era dunque improntato a una sostanziale riservatezza: il Presidente doveva agire più attraverso gesti istituzionali che attraverso parole rivolte all'opinione pubblica.

Tuttavia, a partire dagli anni '70-'80, con le presidenze Leone e soprattutto Pertini, si è progressivamente consolidata l'idea di un Presidente non più meramente silente, ma capace di parlare direttamente ai cittadini e di interpretare la propria funzione anche in chiave comunicativa. Si sono accresciute quelle tipologie di attività informali del Presidente della Repubblica[23] che si estrinsecano in incontri, comunicazioni,

[22] Espressione coniata prendendo spunto dal celebre saggio di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., pp. 251 ss. Simile espressione mette in risalto i potenziali effetti distorsivi sul versante della comunicazione che può assumere l'espansione delle funzioni della Consulta.

[23] Per A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, 1985, p. 260, il «potere di esternazione» consiste nella possibilità del Capo dello Stato di rendere pubblica la sua opinione attraverso qualsiasi forma egli ritenga opportuna (interviste, lettere, telegrammi, discorsi non ufficiali, ecc.); L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, Milano, 1985, p. 221, il quale considera le esternazioni in termini di "facoltà", prive di effetti giuridici, ma con «una incidenza nei rapporti politico costituzionali spesso superiore a quella degli stessi poteri formali». In argomento, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura

dichiarazioni, lettere, *tweet*, comunicati e note ufficiali, di cui non vi è traccia nella nostra Costituzione.

Il Presidente della Repubblica realizza così una forte persuasione nei confronti degli organi destinatari dell'indirizzo politico come Camere e Governo, ma anche nei confronti della stessa Corte costituzionale[24]. In particolare, l'opera di *moral suasion* del Presidente è andata ben oltre questa forma di dialogo istituzionale, rivolgendosi direttamente all'opinione pubblica e intervenendo su vicende e fatti al centro del dibattito costituzionale o attraverso un dialogo diretto con soggetti o con esponenti della società civile[25]. Un dialogo grazie al quale cerca di colmare la distanza tra Costituzione

---

di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2002, p. 193, la quale osserva che «la dichiarata *elasticità* e *fluidità* che da sempre caratterizza la figura presidenziale le hanno così permesso di adattarsi a nuove prassi e convenzioni che hanno dilatato il ruolo presidenziale, investendo, per le inevitabili e già denunciate contaminazioni, anche il potere in esame, il quale, per giudizio unanime, si è spinto ben oltre i limiti segnati in passato».

[24] Con riferimento all'influenza presidenziale sulla Corte costituzionale, le valutazioni del capo dello Stato – scaturite da un sommario esame del testo normativo – si collocano sul piano dei rapporti politici tra Camera e Governo, senza preludere il successivo controllo di costituzionalità che spetterebbe, in via esclusiva, alla Corte costituzionale. Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE – G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti di convegno di Roma del 26 novembre 2010*, Roma, 2012, p. 133. In tal senso si può rinvenire una conferma di questa tendenza dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2009, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 124/2008 sulla sospensione dei processi penali verso le più alte cariche dello Stato (il c.d. Lodo Alfano), nei confronti del quale il capo dello Stato in sede di promulgazione ha esternato la sua valutazione negativa attraverso i comunicati rispettivamente del 2 e 23 luglio 2008. In merito ai commenti relativi a questo comunicato si v. A. SPERTI, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del "lodo Alfano"*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 5 maggio 2009. Complessivamente le esternazioni del Presidente della Repubblica, le quali rivelano un orientamento particolarmente restrittivo su questa prassi, sono risultate anticipatorie rispetto all'orientamento giurisprudenziale poi accolto dalla Corte (ex *multis* Corte cost., sent. n. 22/2012).

[25] Sul punto si v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012; D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei* new media*. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2010, pp. 1921 ss.; G. DELLEDONNE – L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 323 ss., che sottolineano come la tecnica del richiamo ai predecessori costituisca il modo di cui l'attuale capo dello Stato si serve per veicolare indirettamente all'opinione pubblica la propria posizione rispetto a temi di stringente attualità istituzionale; G. BOGGERO, *La difesa della libertà di espressione e i riflessi sulla comunicazione istituzionale del Presidente della Repubblica nel primo mandato di Sergio Mattarella*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., pp. 344 ss.; M. FERRARA, *Una* road map *internazionale per l'uscita dal conflitto russo-ucraino: la geopolitica del Quirinale nei discorsi del secondo mandato Mattarella*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, pp. 587 ss.

e politica oltre a rinsaldare la fiducia tra istituzioni e cittadini[26]. Ovviamente questa maggiore responsabilità implica un duplice rischio: il primo è che il capo dello Stato risulti in qualche modo più esposto all'opinione pubblica e che la critica e l'influenza che questa esercita possano trasformarsi in uno strumento coercitivo indiretto per delegittimarlo e sanzionarlo[27]; il secondo è che questo potere di *moral suasion* del Presidente della Repubblica possa in qualche modo realizzare un canale di legittimazione ulteriore rispetto al dettato costituzionale[28]. Tutto ciò dipende dall'uso che ne fanno i vari Presidenti che si susseguono[29], il che finisce per enfatizzare in modo particolare la "personalizzazione" della figura del Presidente della Repubblica[30].

Emblematico in tal senso è il ruolo della comunicazione assunto dal Presidente della Repubblica nella fase della formazione del Governo Conte I. Si ricorderà che nella formazione del Governo Conte I il capo dello Stato cercò di risolvere la crisi facendo ricorso spesso alla comunicazione pubblica per rendere edotti i cittadini della necessità di formare un governo. Questa espansione dell'attività comunicativa fu dovuta anche a un atteggiamento improntato non sulla leale collaborazione istituzionale tra Presidente e

---

[26] A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 35-36; V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., pp. 179-180.

[27] M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, pp. 3 ss.; *contra* C. NEGRI, *La* moral suasion *del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, 2018.

[28] G. SCACCIA, *Il settennato Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 10, il quale discorre di una sorta di legittimazione "plebiscitario-carismatica".

[29] Per una ricostruzione dell'esternazione presidenziale in termini di "potere", si v. G. D'ORAZIO, *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1983, pp. 429 ss.; M. DOGLIANI, *Il potere di «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 221 ss.; A. I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019; G. FILIPPETTA, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 3218-3243; M. GORLANI, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 135 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note sul cosiddetto potere di esternazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Ignazio Scotto*, Roma, 1992, pp. 153 ss.

[30] Personalizzazione già rilevata da E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in ID. (a cura di), *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000, p. 63; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 240, per il quale «l'eterogenea natura e la grande complessità delle funzioni presidenziali concorrono inoltre a far comprendere il noto fenomeno della "personalizzazione" del potere, che non ha mancato di differenziare le une dalle altre Presidenze del periodo repubblicano: nel senso che ogni Presidente si è ritagliato il suo ruolo – entro le generiche previsioni costituzionali – secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità».

partiti politici ma sulla logica del conflitto[31]. La situazione culminò con il caso Savona, quando i partiti di maggioranza annunciarono pubblicamente il nome di Savona come Ministro dell'Economia e delle Finanze prima di presentarlo al capo dello Stato. A ciò si aggiunse l'imposizione del dilemma "O Savona o morte" lanciato dal Segretario federale della Lega sulle piattaforme *social*, come *ultimatum* rivolto al Quirinale[32]. Il Presidente della Repubblica spiegò alla stampa le ragioni del rifiuto di nominare il Prof. Savona, connesse alla delicatezza del ruolo istituzionale rivestito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, incarico che avrebbe potuto compromettere la stabilità economica e finanziaria dell'Italia e la sua partecipazione al processo di integrazione europea. Subito dopo le dichiarazioni del Presidente della Repubblica, alcuni esponenti politici continuarono a seguire la linea del conflitto istituzionale fino a giungere alla richiesta di messa in stato d'accusa del capo dello Stato. L'uso della comunicazione del Presidente sul caso Savona fu molto osteggiato dalla dottrina in quanto i rapporti tra Presidente della Repubblica e forze politiche si sarebbero potuti porre in contrasto con due principi non scritti ma ribaditi dalla Corte costituzionale in relazione all'attività comunicativa del Presidente: riservatezza e leale collaborazione[33].

La moderazione e la discrezione, come afferma la stessa Corte con riferimento al Presidente della Repubblica nella sentenza n. 1/2013[34], sono principi cui il Presidente dovrebbe attenersi nella propria comunicazione politica al fine di rafforzare la fiducia di cui gode presso l'opinione pubblica. Tuttavia, detta sentenza va contestualizzata in

[31] Da più parti è stato sottolineato come la formazione del Governo Conte I abbia messo in discussione buona parte delle norme non scritte – consuetudini, convenzioni e regole di correttezza costituzionale – solitamente regolative di questi profili della forma di governo, anche dal punto di vista comunicativo: sul punto C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, ivi; M.C. GRISOLIA, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, ivi; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, pp. 13 ss.

[32] *Governo, scontro su Savona. Salvini: "Non tratto più, o si parte o si vota"*, in La Repubblica, 26 maggio 2018.

[33] G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., pp. 2 ss.

[34] Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.3 del Cons. dir. Sul punto S. GIANELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; E. FURNO, *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Torino, 2014; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2013; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 22 febbraio 2013.

relazione alla situazione politica del momento e va letta come una corrispondenza biunivoca. Non si può chiedere e pretendere che la riservatezza e la leale collaborazione istituzionale vengano rispettate solo dal capo dello Stato e non dai partiti politici, dovendo necessariamente essere rispettate da entrambi. In quell'occasione, una volta venuta meno la riservatezza della comunicazione, il Presidente della Repubblica agì per garantire il rispetto dei principi e doveri costituzionali per non abdicare alle proprie prerogative. Perseguì il suo obiettivo di formazione del Governo senza cedere a imposizioni al fine di evitare la possibile fuoriuscita dell'Italia dalla zona euro con tutti i rischi connessi ai risparmi dei cittadini.

3. La trasformazione della comunicazione della Corte costituzionale nell'era dei *social media*: criticità, opportunità e proposte

Per lungo tempo la Corte costituzionale italiana è rimasta fedele all'idea che il Giudice delle leggi dovesse "parlare solo attraverso le sentenze". Si trattava di una scelta non scritta, ma coerente con la funzione di "legislatore negativo" recepita dalla dottrina italiana del dopoguerra: il compito della Corte era limitarsi a verificare la compatibilità delle leggi con la Costituzione, evitando ogni forma di esposizione mediatica o di legittimazione esterna.

Questo modello di riservatezza istituzionale ha garantito a lungo l'autorevolezza della Corte, preservandone il carattere tecnico e sottraendola al rischio di conflitto politico. Tuttavia, le trasformazioni del contesto politico e mediatico – dal declino del sistema dei partiti alla centralità assunta dai *media* digitali – hanno reso progressivamente insufficiente un simile atteggiamento di silenzio.

A partire dagli anni duemila, la Corte ha iniziato a sviluppare una prassi comunicativa più articolata, dapprima in forma prudente (attraverso conferenze stampa annuali o comunicati sporadici), poi in maniera sempre più sistematica.

Sul ruolo mediatico che la Corte svolge[35], la dottrina distingue tra attività istituzionali *stricto sensu* e attività istituzionali *lato sensu,* ossia attività libere che

[35] S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020, pp. 137 ss.; A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Diritto e società*, n. 4/2019, pp. 735 ss.; P. CARNEVALE – D. CHINNI, To be or not to be (online)? *Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2020, pp. 279 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*

ciascun giudice può fare o non fare (partecipazione a convegni, *podcast* della Corte, dichiarazioni rese alla stampa, viaggi nelle carceri o nelle scuole)[36] nonché le c.d. esternazioni dei Presidenti della Corte rese alla stampa o in convegni e seminari che rappresentano il collegio di cui fanno parte[37].

Il crescente ricorso della Corte a strumenti comunicativi informali pone la questione se la sua legittimazione possa maturare non solo attraverso le decisioni giurisdizionali, ma anche al di fuori del processo. Una simile prospettiva, se da un lato apre alla possibilità di rafforzare il legame di fiducia[38] con la società, dall'altro rischia di scivolare verso una forma di legittimazione ulteriore[39] o, nei casi di passi falsi, di delegittimazione[40]. Del resto, la Corte non è una monade isolata: come ogni istituzione

---

Corte costituzionale, in G. CONTI – P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, 2017, pp.109 ss.

[36] Sul punto si v. F. COVINO, *La comunicazione della Corte attraverso il viaggio nelle carceri tra esigenze di* "publicness" *e confronto con il Legislatore*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 132 ss. Come ricorda V. STELLA, *Dalla Corte costituzionale sempre più trasparenza ma nessun "Viaggio" tra i familiari delle vittime*, ivi, p. 10, è stato Valerio Onida il primo a visitare le carceri.

[37] M. BUQUICCHIO, *Contributo allo studio delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale*, Bari, 2000; 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, p. 109; S. ALOISIO, *Materiale per uno studio della prassi delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 3169 ss.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta se stessa (attraverso le conferenze stampa del suo Presidente)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni*, Torino, 1994, pp. 377 ss.

[38] Il rapporto tra comunicazione e fiducia è stato ben sottolineato negli atti del convegno D. STASIO, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 21-22; A. SAITTA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, ivi, p. 53, il quale osserva come il consenso vada inteso come espressione di mera legittimazione giuridica e non della società; N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, ivi, pp. 43 ss.; M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un "cambio di passo" oramai necessario?*, ivi, p. 48; G. SOBRINO, *Genesi, forme e finalità dell'attuale rapporto tra la Corte Costituzionale e l'opinione pubblica: contributo alla discussione*, ivi, p. 95.

[39] I rischi di una possibile degenerazione della comunicazione della Corte – che potrebbe trasformare la "fiducia" in una forma di legittimazione esterna al processo – sono stati efficacemente messi in evidenza da R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 45 ss., il quale osserva che se un organo giurisdizionale – sia pure sui *generis* come la Corte – cerca la sua legittimazione al di fuori del processo, snatura sé stesso e si avvicina "pericolosamente" alla fisionomia degli organi politici. Dello stesso avviso è anche A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, ivi, p. 33, il quale evidenzia come il rischio si è concretizzato già in realtà e come "l'iperpoliticizzazione" della Corte va spezzata senza alcun indugio prima che sia troppo tardi.

[40] A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., p. 31; S. AGOSTA, *La conferenza stampa sull'inammissibilità*

dirittifondamentali.it

costituzionale, subisce l'influenza delle trasformazioni della società dell'informazione e della transizione digitale del lavoro, delle amministrazioni e delle stesse istituzioni, che inevitabilmente ne condizionano anche i modelli comunicativi.

Accanto alla ricostruzione pessimista e degenerativa[41] che se ne è data, si devono ravvisare molteplici aspetti positivi[42] che la nostra Corte, calata nel contesto mediatico[43], produce[44]. Il Giudice costituzionale, ad esempio, con i comunicati stampa può risolvere il problema delle fughe di notizie[45], essendo «portato a spiegare le ragioni delle decisioni attraverso un'opera di semplificazione e di chiarificazione dei "tecnicismi" delle pronunzie, che rende comprensibile anche ai non giuristi la portata delle proprie decisioni; per altro verso, però, non può prescindere dagli stessi "tecnicismi", quanto meno nella misura in cui questi sono necessari per la stesura della motivazione»[46].

---

del referendum abrogativo in tema di omicidio del consenziente: un terrarium *di studio per i futuri rapporti tra Corte ed opinione pubblica*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, p. 60.

[41] Sul punto varie sono state le affermazioni critiche della dottrina che hanno messo in particolare evidenza come attraverso la comunicazione la Corte abbia acquisito una nuova forma di legittimazione politica. Secondo quest'ordine di idee la comunicazione attiene, cioè, al processo di legittimazione sia della Corte costituzionale sia della sua attività, di tutta la sua attività, funzionale e istituzionale (A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., p. 275; in questi termini anche M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 408 ss.; rischio paventato anche da D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, pp. 255 ss.; G. SOBRINO, «*Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale*, in *Federalismi*, n. 15/2020, pp. 206 ss.).

[42] In particolare si ricordi la conferenza convocata al termine del giudizio di ammissibilità su 8 referendum da G. AMATO, *Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato sul giudizio di ammissibilità degli 8 referendum*, 16 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/, dove afferma come «Abbiamo ritenuto giusto ripristinare un'usanza che c'era stata in anni molto lontani che prevede, dopo impegni di questo tipo che hanno un risultato plurimo che desta forte interesse nell'opinione pubblica e quindi in voi [giornalisti] che dovete informare, di fare una conferenza stampa nella quale spieghiamo quello che abbiamo fatto, cosa che secondo me è sempre utile quella, dopo decisioni importanti o meno importante, di spiegare»; gli aspetti positivi sono messi ben in risalto da D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020, pp. 156 ss.

[43] P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Consulta online*, n. 1/2020.

[44] Sul punto S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., pp. 150 ss.

[45] Sul ruolo della trasparenza assunto dai comunicati stampa si v. A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul complesso rapporto tra corti,* media *ed opinione pubblica*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 127 ss.

[46] S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., pp. 137 ss.

Considerati i possibili rischi dell'uso di forme di comunicazione informale all'opinione pubblica, cosa dovrebbe fare la Corte? È necessario che torni a parlare solo con le proprie sentenze?

Tornare all'idea secondo cui la Consulta "parla solo con le proprie sentenze" sembra uno scenario certamente poco auspicabile in quanto significherebbe vanificare tutti gli aspetti positivi che sono stati individuati. Quello che andrebbe fatto è evitare l'eccesso; risulta necessario, per utilizzare le parole della Consulta, un uso morigerato, prudente, ragionevole ed equilibrato delle esternazioni.

La moderazione e la discrezione, come afferma la Corte con riferimento al Presidente della Repubblica, sono le parole d'ordine che la stessa Corte deve seguire nella propria comunicazione al fine di rafforzare quel (pienamente legittimo) sostegno da parte dell'opinione pubblica attraverso una migliore conoscenza dell'attività svolta. Si tratta, quindi, di un'opera di "mediatizzazione" ben commisurata alla natura propria di un organo costituzionale, chiamato ad operare in condizioni di trasparenza e che si realizza attraverso un flusso di conoscenze dall'interno verso l'esterno.

La Corte, in sostanza, deve cercare di far capire ai cittadini che cosa materialmente fa, quali sono i suoi compiti e quali sono le decisioni che prende. Sembra appunto che stia procedendo in questa direzione, come dimostra la duplice modifica delle Norme integrative, sia con riferimento all'introduzione degli *amici curiae*[47], sia alla modalità di svolgimento dell'udienza pubblica con la possibilità di estendere il contraddittorio a seguito del decreto del 30 maggio 2022[48]: un rito più snello e più orale può

[47] Con riferimento alla modifica delle Norme integrative sull'ammissione degli *amici curiae* e sull'apertura della Corte costituzionale alla società civile, si sono registrate in dottrina posizioni sia favorevoli che contrarie a questa innovazione. Tra le voci critiche si v. M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., pp. 402 ss. Sul tema anche A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia insieme*, 24 gennaio 2020; M.C. GRISOLIA, *Editoriale. Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 5 ss.; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, n. 16/2020, pp. 407 ss. Sulle aperture della Corte all'opinione pubblica esprime criticità A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., pp. 271-272.

[48] Si fa riferimento, oltre alla modifica delle Norme integrative sull'ammissione degli *amici curiae*, anche al decreto 30 maggio 2022 con il quale il Presidente della Corte costituzionale è intervenuto sullo svolgimento della discussione orale dinanzi al Giudice delle leggi, introducendo un'estensione delle facoltà del giudice relatore. Questo potrà formulare specifici quesiti, ai quali i difensori risponderanno oralmente nell'udienza pubblica. Poiché la durata complessiva è normalmente di quindici minuti (ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative), la produzione di un numero rilevante di quesiti scritti potrebbe indirizzare sensibilmente gli interventi degli avvocati. Sul punto si v. G. D'AMICO, *Una nuova (e più utile)*

indubbiamente contribuire ad impostare, fin dall'inizio, una formula meno paludata di dialogo tra i difensori delle parti e la Corte[49].

L'obiettivo non semplice è riuscire a spiegare ai non addetti ai lavori il contenuto delle proprie pronunce. La Corte ha cercato di farlo sia attraverso i comunicati stampa sia con le note concernenti l'agenda dei lavori sia tramite quella attività che va sotto il nome di "pedagogia costituzionale"[50].

Inoltre, nel far comprendere ai cittadini la propria attività, la Corte deve perseguire la neutralità informativa[51]. Nel realizzare questo compito, la Corte deve seguire tre coordinate: rispetto, trasparenza e fiducia[52]. La necessità di discrezione e moderazione induce a riflettere che non è auspicabile né l'eccesso di attivismo[53] né l'eccessiva

dinamica per le udienze davanti alla Corte costituzionale, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, pp. 604 ss.; L. PESOLE, *La valorizzazione della collegialità nella "nuova" udienza pubblica della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 27/2023, pp. 67 ss.

[49] Al riguardo si v. F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 18 ss.

[50] In particolare, si pensi a tutte quelle occasioni — come la pubblicazione sul sito ufficiale della Corte costituzionale dei *podcast* della Corte o gli incontri di studio durante i quali i giudici parlano delle proprie decisioni – che rientrano nella cosiddetta "pedagogia costituzionale". Sulla pedagogia costituzionale si v. S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., pp. 150 ss.; A. SAITTA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, cit., pp. 53 ss.

[51] Di neutralità informativa ne parla S. PAJNO, op. cit., p. 189; la neutralità della comunicazione della Corte è affermata da D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, cit., p. 162; negativo al riguardo è A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., pp. 270 ss., sia con riferimento al comunicato stampa, sostenendo «come un ricercatore esperto saprebbe, nonostante il contenuto del comunicato stampa o dell'agenda dei lavori, come arricchire i dati conoscitivi e, quindi, come portare allo scoperto ciò che un comunicato nasconde» e sia con riferimento alle esternazioni dei pensieri dei giudici della Corte.

[52] La trasparenza è stata avvertita anche dalla dottrina con riferimento alla modifica delle Norme integrative e l'introduzione dell'istituto dell'*amicus curiae*. Sul punto si v. P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi*, n. 2/2020; A.M. LECIS COCCO ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere esperti amici curia dalla porta principale*, in *Diritti Comparati*, 23 gennaio 2020; M. D'AMICO, *Gli* amici curiae, in *Questione Giustizia*, n. 4/2020, pp. 122 ss.; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, cit.; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'*amicus curiae *davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta online*, n. 1/2019, pp. 120 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2020, pp. 33 ss.

[53] Al riguardo si v. G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Napoli, 2021, pp. 285 ss.

astensione nell'esplicazione pubblica[54]. Nel primo caso, come rilevato dalla dottrina nel discorrere di "suprematismo giudiziario"[55], il rischio è che l'attivismo istituzionale finisca per riflettersi anche sul piano comunicativo, dando luogo a forme di vero e proprio "suprematismo comunicativo"; con riferimento al secondo, un'eccessiva astensione non sembra auspicabile poiché, arroccandosi nella propria torre d'avorio[56], la Corte finirebbe per apparire troppo distante e lontana dai cittadini, mentre ricercare un collegamento con l'opinione pubblica[57] nello spiegare il significato delle proprie decisioni realizzerebbe una quotidiana forma di rilegittimazione della propria attività[58].

Non è, pertanto, auspicabile tornare al paradigma concettuale secondo cui "la Corte può parlare solo attraverso le sentenze" visto che la rivoluzione digitale e la diffusione dei tanti mezzi di comunicazione pongono la necessità di un dialogo con la società civile. Tuttavia, forse proprio il cambio di paradigma in base al quale la Corte non parla solo attraverso le proprie sentenze, ci porta a svolgere una riflessione. Rifiutare l'idea che la Corte debba parlare solo attraverso le proprie sentenze deriva dal fatto che forse queste non riescono ad essere intelligibili ai cittadini[59]. Se pensiamo alla *ratio* dei comunicati stampa, lo strumento più emblematico della comunicazione della Corte, questi vengono adottati per rendere intelligibili le decisioni ai cittadini, poiché il

[54] I rischi sono ben evidenziati da S. AGOSTA, *La conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum abrogativo in tema di omicidio del consenziente: un* terrarium *di studio per i futuri rapporti tra Corte ed opinione pubblica*, cit., p. 61.

[55] A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., pp. 251 ss.

[56] O anche ad una casa di riposo ("Villa Arzilla") come affermò l'allora Ministro Pier Carlo Padoan. Al riguardo si v. N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, cit., p. 45, il quale ricorda tale definizione data in occasione della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 dall'allora Ministro Pier Carlo Padoan. Quest'ultimo in interviste apparse sul Corriere della Sera e su La Repubblica in data 23 maggio 2015, affermò, tra l'altro, che il «Presidente della Corte costituzionale è introdotto come uno "tra i più potenti d'Italia, ma non lo conosce nessuno».

[57] A. SAITTA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, cit., p. 54.

[58] L. ELIA, *Intervento*, in P. PASQUINO – B. RANDAZZO (a cura di), *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)*, Milano, 2009, pp. 125 ss.

[59] La complessità del linguaggio adoperato dalla Corte è stata messa in evidenza da N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, cit., p. 44; G. TIEGHI, *Corte costituzionale e dovere di sperimentazione comunicativa in udienza. Riflessioni aggiornate sul dialogo con i Giudici*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 106 ss.; M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un "cambio di passo" ormai necessario?*, cit., pp. 84-85.

linguaggio delle pronunce è decisamente tecnico e spesso di difficile comprensione anche per gli addetti ai lavori[60].

Pertanto, la Corte potrebbe, al fine di evitare tutti i rischi indicati dalla dottrina sull'uso dei comunicati stampa[61], lavorare sul linguaggio delle proprie decisioni[62]. Sicuramente non si tratta di un compito semplice[63]. Tuttavia, stare al passo con i ritmi della società dell'informazione in cui viviamo significa anche questo: fare lo sforzo di adottare un linguaggio capace di coniugare la chiarezza e la precisione tecnica con la semplicità e la sinteticità al fine di rendere maggiormente intelligibile il proprio operato non solo tramite strumenti indiretti (comunicati, interviste e conferenze stampa) ma fondamentalmente anche con le sue stesse pronunce che rappresentano e devono restare il principale veicolo utilizzato dalla Corte per parlare e dialogare con la società[64]. In tal senso, uno studio serio sul linguaggio potrebbe garantire che le sentenze diventino e restino lo strumento cardine che la Corte usa per parlare ai cittadini[65].

Una simile attenzione al linguaggio, che valorizza la chiarezza e l'intelligibilità, rappresenta, invero, un problema generale che si pone non solo per i giudici costituzionali ma in generale per tutti i giudici. La chiarezza e sinteticità possono

---

[60] Come sottolinea anche la giornalista G. MERLO, *La comunicazione della Consulta: tra opportunità per il futuro e ipotesi di riforma*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, p. 13, dove afferma come «per tecnicità e approfondimento, una sentenza della Corte costituzionale non è facilmente comprensibile nemmeno al giornalista più formato».

[61] Un rischio, in particolare, è stato messo in luce da A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., p. 31, il quale evidenzia un rischio di scollamento tra comunicato e decisione; C. SALAZAR, *La Corte costituzionale tra le maglie della rete: qualche considerazione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023.

[62] Questo aspetto è già stato evidenziato anche presso altre Corti supreme, che hanno adottato le c.d. tecniche del *plain language* nella redazione dei propri atti. Sul punto si v. D.A. STRAUSS, *The Plain Language Court*, in *Cardozo Law Review*, 2016, pp. 651 ss.; B.A. GARNER, *Judges on Effective Writing: The Importance of Plain Language*, in *Michigan Bar Journal*, 1994, pp. 326 ss.; L. TUCKER, *This week at the Court: in Plain Language*, in SCOTUSblog, 2011, accessibile al link https://www.scotusblog.com/.

[63] In tal senso si v. R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023, pp. 151 ss.; analogamente la complessità delle sentenze della Corte costituzionale veniva già messo in evidenza da R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., p. 68; U. DE SIERVO, *Relazione del Presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010*, disponibile al seguente link https://www.cortecostituzionale.it/, nella parte in cui afferma, con riferimento alle decisioni della Corte, che «occorre riconoscere che il linguaggio giuridico con cui di necessità esse sono scritte non rende sempre agevole la loro esatta comprensione».

[64] In tal senso si veda A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., p. 30.

[65] In tal senso M. C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un "cambio di passo" ormai necessario?*, cit., pp. 50-51.

divenire un mezzo per garantire una maggiore forma di legittimazione della Corte e dei giudici[66].

D'altronde, affermare che la giustizia è amministrata in nome del popolo italiano non significa anche questo? Non significa forse che la giustizia si rivolge al popolo e non solo agli operatori di diritto ed è nel popolo che vede i suoi principali destinatari?

Nel *Conseil constitutionnel* per molti anni è stato adottato uno stile decisionale semplificato con una motivazione assertiva e decisioni articolate in una serie di "considerato che" separati da punto e virgola[67]. Indubbiamente, sebbene l'esigenza di maggiore chiarezza e semplicità rappresenti un modo per dare maggiore legittimazione alla Corte, allo stesso modo sussiste il rischio che uno stile totalmente semplificato, insieme a una motivazione stringata e poco convincente, possa mettere in discussione la legittimazione della Corte[68].

Forse per realizzare un attento bilanciamento tra le due opposte esigenze, ossia quella della semplificazione e della completezza, un correttivo facilmente praticabile potrebbe essere quello di snellire la parte in fatto delle decisioni, che quasi sempre viene ripetuta nella parte in diritto, o anche di suddividere i "considerato in diritto" in vari paragrafi titolati come già avviene in molte Corti sovranazionali[69].

4. Conclusioni

L'analisi condotta mostra come la rivoluzione comunicativa dei garanti costituzionali non sia un fenomeno episodico, ma un mutamento strutturale del modello costituzionale italiano. Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, pur con funzioni e natura diverse, condividono la necessità di esprimersi oltre i canali formali previsti dalla Carta, adattandosi a una società segnata dalla velocità dei flussi informativi e dalla richiesta di trasparenza immediata.

---

[66] In particolare si vedano i lavori svolti dal gruppo di lavoro sulla chiarezza e la sinteticità degli atti processuali del Ministero di giustizia (MINISTERO DI GIUSTIZIA, *Breviario per una buona scrittura*, 2018, accessibile al seguente link https://www.federnotizie.it/). L'importanza di un linguaggio giuridico chiaro nelle decisioni era già stata sottolineata da P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1959; V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Rivista del diritto commerciale*, n. 1/1911, p. 942.

[67] Sul punto si v. F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, pp. 28 ss.

[68] G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, cit., p. 243.

[69] N. ZANON, *Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza*, in M. LOSANA – V. MARCENÒ (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni «tecniche». Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2020, pp. 24 ss.

Se questo mutamento ha permesso di rafforzare la trasparenza e di ridurre la distanza tra istituzioni e cittadini, ha al tempo stesso reso più fragile il confine tra garanzia e politica. Nel caso del Presidente, la *moral suasion* rischia di trasformarsi in protagonismo; nel caso della Corte, la pedagogia comunicativa può sfociare in un "suprematismo comunicativo", in quanto tramite i comunicati tende a legittimare il proprio operato, andando oltre la forza delle sue sentenze. La sfida non è scegliere tra silenzio e intervento, ma definire le modalità con cui i garanti devono esprimersi: con sobrietà, chiarezza e misura, affinché la comunicazione non si trasformi in strumento politico.

L'elemento comune che spinge entrambi gli organi ad abbandonare la tradizionale riservatezza è la condizione di instabilità politica. Quando il Parlamento non riesce ad esprimere indirizzi stabili e i governi si susseguono senza solide maggioranze, i garanti si trovano costretti a intervenire con maggiore intensità. A ciò si aggiunge la trasformazione del contesto mediatico e digitale, che rende difficile per istituzioni di rilievo costituzionale sottrarsi a un dialogo costante con l'opinione pubblica[70] con il rischio che si giunga a un "abbandono delle regole non scritte"[71].

In sintesi, l'inefficienza del potere politico spinge la Corte costituzionale a diventare un vero e proprio attore politico portandola sempre più ad ottenere una forma di consenso popolare[72]. Infatti, poiché la Consulta nel supplire all'inerzia del legislatore emette sentenze che «hanno necessariamente un impatto più o meno importante sulla vita della *polis* (la società)», è ovvio che debba dare conto e rendere edotta la collettività del contenuto delle proprie decisioni «per evitare che questo sfugga alla generalità dei cittadini o sia manipolato oppure strumentalizzato»[73]. È palese, quindi, che la Corte, più che di legittimazione nello svolgere questo compito che sconfina dal suo ruolo, necessita non tanto di un'ulteriore forma di legittimazione ma di una sempre maggiore

[70] G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 2 ss.; A. SAITTA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 2 ss.

[71] G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit., pp. 3-4.

[72] A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica*, cit., spec. pp. 268 ss.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta... se stessa (attraverso le conferenze-stampa del suo Presidente)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 380.

[73] R. MANNHEIMER – P. PASQUINO, *Bravo Amato, la conferenza stampa sui referendum utile e necessaria*, in Il Riformista, 22 febbraio 2022.

fiducia da parte della società in cui opera[74]. Proprio il dare conto ai cittadini delle proprie scelte ha spinto la Consulta a tenere la tanto discussa conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum sull'omicidio del consenziente, allo scopo di rendere comprensibili a tutti le proprie scelte anche a causa del linguaggio "esoterico"[75] adoperato spesso nelle proprie decisioni.

Tanto il caso Savona quanto quello Cappato, specialmente con riferimento alla conferenza stampa sul referendum relativo all'eutanasia, insegnano che lo "spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale"[76], il quale dovrebbe caratterizzare il rapporto tra i garanti della Costituzione e il Parlamento, è messo a dura prova quando vi è un'instabilità politica. In una simile situazione di instabilità, l'intervento risolutore del capo dello Stato si riverbera automaticamente anche sull'operato della Corte costituzionale. Finché non viene formato un Governo, persiste un'incapacità di legiferare a cui la Corte cerca di supplire.

Per concludere, l'evoluzione delle prassi tendenti a esasperare i poteri del capo dello Stato dipende dalla situazione di instabilità politica. Pertanto, non dovrebbero esserci pericoli reali, visto che questi eventi rappresentano situazioni prettamente eccezionali e patologiche. Il problema si pone quando l'*impasse* politico da eccezionale diventa ordinario, consolidando anche certe prassi "eccezionali"[77].

Ai lettori non sfuggirà come il recente dibattito politico ruoti attorno a questa domanda cruciale: come garantire un governo stabile senza compromettere gli equilibri della nostra architettura costituzionale? Alla questione "premierato sì o premierato no" non si può rispondere in termini semplificati: ciò che davvero conta è comprendere in che modo una simile riforma possa incidere sul complesso sistema di pesi e contrappesi che regge l'"orologio costituzionale". Ogni intervento che tocchi la forma di governo deve, dunque, essere accompagnato da una riflessione altrettanto profonda sul ruolo che

[74] S. AGOSTA, *Linguaggio della Corte costituzionale e consenso (a margine di una recente tendenza in tema di comunicazione con l'opinione pubblica)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, pp. 40 ss.
[75] M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., p. 407.
[76] Corte cost., ord. n. 207/2018, punto 11 del Cons. dir.
[77] G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., laddove evidenzia come il passare ad un esercizio non più eccezionale una *tantum* indurrebbe a "un cambio di paradigma costituzionale" con un governo dall'alto che nasce con la fiducia del capo dello Stato. Questo stato di cose «non è cosa buona per la democrazia, ma è ottima per l'oligarchia».

i custodi – Presidente e Corte – sono chiamati a svolgere, affinché la loro funzione resti quella di garanti della Costituzione e non supplenti della politica[78].

dirittifondamentali.it

[78] Tra i recenti lavori che ricostruiscono il dibattito sulla riforma del premierato si v. ex *multis* V. BALDINI, *La democrazia pluralista nei mutamenti dell'esperienza contemporanea*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2024, pp. 66 ss.; L. D'ANDREA, *Il premierato elettivo, tra diritto e politica: brevi notazioni critiche*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2025, pp. 61 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 120 ss.; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 296 ss.; si vedano anche i contributi pubblicati su *Rassegna Diritto Pubblico europeo-online*, n. 2/2023 "Forum - Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri".