



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2023

*La Corte decidente*  
negli squilibri di sistema

di Michele Della Morte

EDITORIALE SCIENTIFICA

# LA CORTE *DECIDENTE* NEGLI SQUILIBRI DI SISTEMA

*di Michele Della Morte*

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. L'ATTUALITÀ DELLA "INEVITABILE" COMMISTIONE TRA POLITICA E GIURISDIZIONE "NELLA" CORTE COSTITUZIONALE; 3. ESISTE UNA DEMOCRAZIA DELLA CORTE? SPUNTI E SUGGERZIONI DESUMIBILI DAL DIBATTITO DOTTRINARIO; 4. L'AUTORITÀ CONDIVISA E LA SUA CRISI; 5. UN ASSETTO IN TRASFORMAZIONE: 5.1. POLITICITÀ O COOPERAZIONE?; 5.2. INERZIA...MA DI QUALE LEGISLATORE?; 5.3. L'EROSIONE DELL'AUTORITÀ CONDIVISA E L'ESPANSIONE COMUNICATIVA DELLA CORTE; 5.4. LA PANDEMIA, LA CORTE, IL SISTEMA.

## 1. Premessa

Le emergenze che hanno, per molti aspetti, "deformato" l'ordinamento nel corso degli ultimi quindici anni inducono a valutare gli effetti che hanno provocato su soggetti, forme e procedure costituzionali. E, certo, di deformazione si può e si deve parlare, valutando le differenti crisi succedutesi dal 2008 in avanti come eventi capaci di provocare, prendendo a prestito una eloquente espressione della dottrina, lo «sconvolgimento [*ébranlement*] generale dei significati istituiti»<sup>1</sup>. Venendo all'oggetto della nostra riflessione, in tale scenario, che ruolo ha svolto la Corte costituzionale? Ha operato nella direzione dell'armonia o la sua azione ha prodotto ulteriori squilibri? La sua opera ha rivelato tratti marcatamente "politici" o è risultata conforme alla funzione ad essa assegnata dalla Costituzione?

Domande aperte, ovviamente, che, assieme considerate, rimandano alla necessità di continuare ad interrogarsi sulla funzione e sulle tendenze della giustizia costituzionale in un mondo ormai profondamente *disordinato*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. C. CASTORIADIS, *Spécificité et crise des sociétés occidentales*, in ID., *Écrits politiques 1945-1997*, vol. IV, Paris, 2013, p. 120.

<sup>2</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in ID., "Iti-

Al riguardo, la considerazione che intendiamo sottoporre a confronto in queste riflessioni è che la Corte, in particolare durante la fase pandemica, sia effettivamente riuscita a “rendere giustizia costituzionale”, contribuendo a garantire la tenuta della Costituzione repubblicana<sup>3</sup>.

Sarebbe incongruo, tuttavia, far discendere da tale giudizio considerazioni generali di più ampia portata inerenti alla Corte ed al suo “posto” nel sistema. È necessario continuare, al contrario, ad osservare con spirito critico l’esperienza della Corte costituzionale italiana e proseguire a valutare le sue modalità di azione alla luce del *potere* di cui dispone (da sempre), che le emergenze hanno certamente posto in ulteriore risalto<sup>4</sup>. Non è certamente casuale, d’altronde, che la dottrina, nel ragionare sul c.d. «suprematismo giudiziario» abbia inteso riferirsi alla realtà effettuale del potere della Corte, osservabile, peraltro, secondo diverse prospettive metodologiche, tra le quali, di un certo rilievo, quella della periodizzazione stagionale dei diversi filoni giurisprudenziali<sup>5</sup>. Si rischierebbe di incorrere in errore, tuttavia, se non si valutasse il “peso” che l’esercizio di tale potere ha assunto per la Corte stessa, che, in quanto organo di chiusura del sistema, è sottoposta alle tensioni connesse alla facoltà di pronunciare l’ultima parola. È, questo, un fattore di non poco conto, specie in una fase storica caratterizzata dalla relativizzazione del tradizionale principio di autorità, nella sua accezione di condizione del potere legittimo, che segna, per molti aspetti,

---

*nerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti, XXIV, *Studi dell’anno 2020*, Torino, 2021, pp. 757 ss.

<sup>3</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Quest. giust.*, 4, 2020.

<sup>4</sup> Cfr., al riguardo, C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia [1953]*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Napoli, 1999, p. 39, secondo il quale «sarebbe comunque aberrante un controllo più penetrante alla attività legislativa: un controllo diretto a sindacare l’eccesso di potere o il merito degli atti legislativi».

<sup>5</sup> Cfr. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 251 ss., e le relative considerazioni critiche di R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, n. 4/2019, pp. 757 ss. e di E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi*, pp. 777 ss. Per un esempio di tale metodo di indagine, fondato sulla periodizzazione, cfr. A. PUGIOTTO, *Conflitti mascherati da Quaestiones: a proposito di automatismi legislativi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Torino, 2017, p. 497.

la crisi della democrazia costituzionale, in lotta per la sopravvivenza<sup>6</sup>. In relazione a tale profilo, proprio l'esigenza di spiegare e giustificare la nuova autorità delle Corti, che l'irrompere delle emergenze ha certamente accentuato, ha alimentato, altrove, interessanti ricostruzioni di impianto generale, improntate al "costituzionalismo dialogico", finalizzate a negare alla radice la logica stessa della *parola definitiva*, nel solco di una rinnovata concezione dell'autorità condivisa, tale da rafforzare la connessione argomentativa tra Corti, organi rappresentativi e sfera pubblica<sup>7</sup>. Tale prospettiva, sulla quale si tornerà nel corso del lavoro, si fonda, peraltro, su di un dato difficile da contestare: la perdurante crisi della rappresentanza politica comporta, infatti, che la funzione di chiusura dell'ordinamento presenti, oggi, tratti insostenibili per le Corti *da sole*. Di qui, come si proverà a dire meglio nel corso del lavoro, la ricerca spasmodica di forme e canali, anche inediti, di interlocuzione con il legislatore, che la crisi della rappresentanza, per numerose ragioni, soffre e alimenta al tempo stesso. A ciò si aggiunga, inoltre, che, da tempo, la funzione di interpretazione costituzionale è condizionata da ulteriori fattori, connessi, sinteticamente, all'incremento del disaccordo politico-valoriale su concetti di per sé aperti, dignità, eguaglianza, libertà, solidarietà ecc., identificabile, dunque, come ulteriore ostacolo all'operato di un organo dipendente, in ultima istanza, dal "contesto"<sup>8</sup>. Per ciò che concerne la Corte italiana, all'espansione del potere si è progressivamente affiancata, insomma, la problematicità del suo esercizio che ha posto in crisi le stesse strategie impiegate nel corso dei decenni: variazione della tipologia delle decisioni, modulazione degli effetti temporali delle stesse, interpretazione conforme ecc., non sono più sufficienti, insomma, a contenere il potere di cui la Corte, oggi, dispone. Non stupisce che, di conseguenza, sempre più alte si siano sollevate voci che denunciano una sua più esplicita deviazione *politica*.

<sup>6</sup> Al punto da condurre la dottrina a formulare domande che in altra epoca sarebbero state, forse, impensabili, cfr. G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; ID., *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021.

<sup>7</sup> È questo un filone di ricerca suggestivo, esplorato negli ultimi anni soprattutto da R. GARGARELLA, *El derecho como conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran – por fin – al dialogo ciudadano*, Madrid, 2022, spec. p. 213.

<sup>8</sup> Cfr. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2022.

## 2. L'attualità della "inevitabile" commistione tra politica e giurisdizione "nella" Corte costituzionale

Ogni ulteriore ragionamento dipende, tuttavia, dall'accettazione della seguente premessa: la Corte possiede ed esercita potere in forza della correlazione tra dimensione politica e giurisdizionale che la caratterizza sin dalle origini<sup>9</sup>. Connessione che, a seconda dei periodi, come si diceva, ha presentato tratti più o meno ambivalenti, che, nel loro insieme, hanno prodotto una flessibilità non necessariamente negativa per la giustizia costituzionale, per la sua tenuta nel tempo e per la sua possibilità di rendere effettive disposizioni costituzionali altrettanto elastiche.

La storicità di tale dato, che le emergenze non hanno significativamente alterato, non è sufficiente, tuttavia, per coloro che insistono nello stigmatizzare il tratto "politico" del Giudice delle leggi, alla luce, evidentemente, della natura ordinaria e pertinente del suo tratto giurisdizionale; come se gli stessi potessero effettivamente presentarsi in forma pura e soffrire, di conseguenza, ogni contaminazione.

La ragione del perdurare di tale approccio critico deriva, con ogni probabilità, dalla volontà di voler proseguire a distinguere nettamente, tra giurisdizione, appunto, e politica come espressione di una dimensione rappresentativa<sup>10</sup>. Eppure, già in sede costituente emerse la difficoltà di configurare il controllo di legittimità costituzionale in termini di stretta giuridicità: da un lato perché la valutazione del contenuto

---

<sup>9</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *La Corte e la politica*, in *Dir. soc.*, 1983, p. 398, ma, soprattutto, A. PACE, *Corte Costituzionale e «altri» giudici: un diverso garantismo?*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, spec. pp. 235 ss., che ritiene non «del tutto persuasivo contrapporre il sistema di sindacato diffuso al sistema di sindacato accentrato, individuando il discrimine in ciò: che la supremazia della Costituzione verrebbe meglio realizzata nel primo. La diversità è un'altra: come si legge nella relazione della Commissione istituita dal Ministero della Costituente (...), nel primo il sindacato di costituzionalità viene a far parte integrante della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, nel secondo il sindacato assume un carattere politico che prescinde perfino, in una certa misura, dalla tutela dei diritti individuali».

<sup>10</sup> Spiega bene il legame tra scelta del modello accentrato e politicità del giudizio costituzionale, F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, Napoli, 1966. In argomento cfr. anche M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. soc.*, n. 1/2020, pp. 53 ss.; A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, p. 17. Indispensabile la lettura, ovviamente, di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Milano, 1984.

della legge da parte della Corte rendeva teoricamente labile il rispetto della discrezionalità del legislatore; e, dall'altro, perché il confronto tra le norme costituzionali e quelle legislative non poteva che risultare operazione condizionata in partenza dalla struttura aperta di diverse disposizioni costituzionali, come si ricordava in precedenza. Il dogma della giuridicità, in presenza di questioni «molto meno giuridiche di quelle normali» si rivelava insomma, sin dall'inizio, assai poco “puro”<sup>11</sup>. Se si considerano, infine, le competenze assegnate alla Corte dall'art. 2 della legge costituzionale numero 1 del 1953, in tema di ammissibilità del referendum abrogativo, produttive di inevitabili ed innegabili tensioni politiche, si coglie la *porosità* delle funzioni della Corte, aggettivo che può servire a descrivere la commistione tra “anime” che parte della dottrina, come si diceva, continua a sentire come problema da risolvere definitivamente.

### 3. Esiste una democrazia *della* Corte? Spunti e suggestioni desumibili dal dibattito dottrinario

Le premesse considerate spiegano, almeno in parte, il motivo per cui, nel corso degli anni, il tema dell'intreccio tra le “anime” riemerge ciclicamente e continui a stimolare riflessioni critiche anche in campi, come quello politologico, oggi più inclini, rispetto al passato, a valutare potenzialità e limiti della Corte *in azione*<sup>12</sup>. L'attivismo della Corte diretto a colmare spazi, veri o presunti, lasciati spogli dalla politica è considerato, in tale ottica, fattore da stigmatizzare continuamente, in quanto produttivo di inevitabile squilibrio.

Al riguardo, riteniamo che tale prospettiva, razionalmente ineccepibile, simboleggi, per certi versi, la tensione e forse l'angoscia del giurista contemporaneo, destinato a soffrire oltremodo la dimensione della complessità che oggi assiste il diritto e l'intero ordinamento. Un giurista che, conseguentemente, in presenza di determinate circostanze, *deve* denunciare, per ribadire la sua fedeltà al metodo giuridico, il valico da parte della Corte di un *confine* che, in realtà, è sempre stato

<sup>11</sup> Cfr. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'età repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Napoli, 2021, p. 24.

<sup>12</sup> Cfr., da ultimo, L. RULLO, *La politica a Corte. L'espansione della Corte costituzionale nell'arena politica*, Napoli, 2022.

valicabile, almeno *in potenza*. Per ciò che concerne la Corte, insomma, nessun *aut-aut* è mai stato possibile. Nemmeno si tratta, a nostro parere, di spiegare la commistione tra le anime adattando altre metafore, come quella della fisarmonica, attribuita a Giuliano Amato, per spiegare ruolo e funzioni del Presidente della Repubblica, ma di comprendere che l'immagine di una Corte più politica che giurisdizionale si presenta teoricamente fragile proprio perché ci si trova dinanzi ad un organo che agisce, pur sempre, nei limiti della logica giuridica o, se si vuole, del c.d. “*legal reasoning*”, anche quando affronta e decide questioni che, *naturalmente*, spetterebbero al legislatore<sup>13</sup>.

Se è vero che ogni tentativo di dirimere una questione del genere costituirebbe, dunque, una «imperdonabile semplificazione» e se si concorda con l'idea secondo la quale la Corte non sarà mai né giurisdizione né organo politico in senso tradizionale, pur restando sempre dotata della possibilità di agire, a seconda del contesto e degli eventi, secondo coordinate più affini alla politica o alla giurisdizione, occorre concentrarsi sulla modulazione del potere di cui dispone al fine di mediare la sua stessa natura ibrida<sup>14</sup>. Il potere, inteso come capacità di azione all'interno di vincoli, come possibilità di riprodurre la funzione, come facoltà di trascenderne gli effetti, come opzione rivolta ad immaginare e re-immaginare canali e strumenti della sua produzione deve analizzarsi, in relazione alla giustizia costituzionale, nel senso del suo esercizio. Una “microfisica”, insomma, dalla cui verifica dipendono i giudizi concernenti le tendenze di volta in volta osservabili. In tal senso, assume significato francamente relativo il tentativo di individuare in chiave fissa una relazione tra Corte e forma di governo, elegantemente affrontata in dottrina, che, a nostro avviso, non può che esprimersi in ottica di reciproco e aperto condizionamento<sup>15</sup>. Categoria, quella del condizionamento o, in termini sociologici, dell'influen-

---

<sup>13</sup> Cfr., così, A. CERRI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>14</sup> Cfr. M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, p. 77, secondo il quale «la Corte è in qualche modo politica, ma questo modo non potrà mai trasformarla in una terza Camera; è in qualche modo giurisdizionale, ma questo modo non ne farà mai un giudice comune».

<sup>15</sup> Cfr. P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI, *Corte costituzionale*, cit., *passim*. In dottrina, peraltro, si è affrontato anche il problema della forma di governo della Corte, cfr. P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2004, pp. 569 ss.

za, come nozioni correlate al potere, che si estendono alla relazione tra Corte e pluralismo sociale che, in forma diversa, ha segnato la storia repubblicana e, spesso, indirizzato la direzione degli eventi, attraverso forme spesso autoprodotte dalla Corte (si pensi al giudizio di ammissibilità referendaria)<sup>16</sup>.

Per quanto molti abbiano ritenuto che la Corte, negli ultimi anni, abbia accresciuto il potere di cui dispone, “sconfinando” dalle stesse regole del processo, occorre ribadire, tuttavia, che il potere della Corte si esprime indipendentemente da specifiche forme, o strategie. A permeare principalmente la democrazia e la politica italiana in maniera decisiva, determinando nuovi assetti, nuove relazioni di potere, civile, sociale ed economiche, nuove dinamiche della relazione tra governanti e governati sono state, a ben vedere, le scelte compiute dal Giudice delle leggi attraverso i propri atti tipici (sentenze e ordinanze), emanate nel rispetto dei vincoli processuali. Al riguardo, è persino superfluo ricordare come non esista praticamente ambito materiale che, in quasi settant’anni di attività, non sia stato oggetto di considerazione da parte della Corte. Allo stesso modo, ogni branca del diritto ha visto, nel corso dei decenni, il proprio campo di azione, se non lo stesso statuto teorico, trasformato dalla sua giurisprudenza, senza che, al riguardo, la distinzione tra le confluenti anime sia valsa come elemento dirimente. Quello che la Corte fa, ha fatto e, presumibilmente continuerà a fare, anche attraverso il dialogo con le Corti del sistema euro-unitario, è, insomma, in larga misura indipendente dalla risoluzione dell’antica *querelle* inerente alla duplicità dei suoi tratti tipici. Quanto accaduto negli ultimi tempi, insomma, non dipende da una presunta metamorfosi della giustizia costituzionale, quanto, semmai, dalla crisi sempre

---

<sup>16</sup> Il tema è assai noto e conseguentemente trattato in dottrina. Cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *In tema di paradossi della Costituzione e della giustizia costituzionale (prime notazioni)*, in *Consulta OnLine*, fasc. III, 2022, spec. p. 1150, secondo il quale «È doveroso riconoscere che della gran parte dei limiti ad esse posti dalla Consulta, nel corso della sua ormai pluridecennale giurisprudenza, si fatica a rinvenire traccia alcuna nel testo costituzionale, non tanto per ciò che attiene alla libera e consapevole formazione ed espressione della volontà dei partecipanti alle consultazioni referendarie, quanto in ordine ai limiti oggettivi, costituiti da norme di leggi non riportabili allo scarno catalogo contenuto nell’art. 75». In argomento, recentemente, cfr. anche A. D’ANDREA, *L’impatto dell’abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana. Un’analisi retrospettiva*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022; A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, *ivi*, rispettivamente pp. 459 ss. e pp. 493 ss.

più penetrante che assiste la politica rappresentativa, componente indispensabile di una dialettica di cui oggi si rimarca l'assenza: condizione che, come si accennava in precedenza, induce la Corte a mediare rispetto al suo stesso potere nella prospettiva di un'avvertita esigenza di cooperazione.

Se esistesse un confine, infatti, potrebbe agevolmente ritenersi che, nell'ipotesi simboleggiata dall'ordinanza n. 207 del 2018, sul notissimo caso *Cappato*, esso sia stato effettivamente superato, avendo indubbiamente la Corte, in quell'occasione, come in altre, anche in passato, assunto la veste di "legislatore positivo"<sup>17</sup>. Veste solo formalmente velata, in quell'occasione, da una modulazione processuale che ha rappresentato, più che altro, un gesto nobile nei confronti del Parlamento, a cui la Corte ha riservato (invano) lo spazio temporale considerato idoneo al fine di consentirgli di esprimere la «"prima" parola»<sup>18</sup>.

Non è agevole, tuttavia, delineare una tassonomia degli eventi che espandono, o, diversamente, vincolano il potere della Corte, che, peraltro, proprio rispetto agli stessi può manifestarsi in forme tipiche o atipiche, dando vita ad una sua rappresentazione di organo "potente" sia quando decide dei contenuti, sia quando decide delle forme attraverso le quali esprimerli; sia quando "dice", inoltre, che quando "tace", come peraltro notato, già decenni orsono, da raffinata dottrina, in relazione al significato "politico" connesso al crescente utilizzo di decisioni di inammissibilità. Decisioni che spesso, infatti, rivelano la volontà di non giungere ad una decisione nel merito per diversi motivi,

---

<sup>17</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 644 ss. Cfr. anche A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato (nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020)*, in *Itinerari*, cit., p. 440; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3/2020, 4 agosto 2020, pp. 103 ss.; C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1982, p. 156, nel ragionare della sentenza n. 68 del 1978, tale illustre dottrina segnalava che «di fronte a sentenze di questo tipo è difficile sostenere che la Corte si sia mantenuta entro i propri confini senza invadere le attribuzioni del Parlamento». Cfr. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12/2021, pp. 170 ss., p. 204 che, nel menzionare la sentenza n. 200 del 2006, ha parlato espressamente di «spostamento di potere».

<sup>18</sup> Cfr. N. ZANON, *I rapporti tra la Corte e il legislatore alla luce di alcune tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2001, pp. 86 ss., p. 93.

tra i quali, naturalmente, figura la discrezionalità del legislatore, del cui rispetto, tuttavia, la Corte è sovrana, potendo scegliere (ed effettivamente scegliendo) i casi che necessitano di una sua “cooperazione”, ed individuandone modi e tempi (sent. n. 41/2021)<sup>19</sup>.

In tale ottica, il vero problema della relazione tra politica e potere, dunque, non concerne il tema del *se* la Corte abbia inciso sull'evoluzione del sistema (essendo la risposta ovviamente scontata), ma, diversamente, se essa abbia agito operando secondo un indirizzo politicamente individuabile: se esista o sia mai esistita, cioè, una democrazia *della* Corte, coincidente o alternativa a quella degli organi democraticamente eletti<sup>20</sup>.

Anche su questo specifico tema, in passato, si è sviluppato un significativo dibattito scientifico, che, per completezza di trattamento, è opportuno riassumere brevemente. Muovendosi sulla scorta delle argomentazioni inerenti alla nozione di giurisdizione formulate da Cappelletti, Paolo Barile, in un saggio giustamente celebre, presentò una tesi dirompente: «la questione del *modo* come la Corte costituzionale esercita i suoi poteri è questione del tutto indipendente da quella della *natura* dei poteri medesimi»<sup>21</sup>. Questa prospettiva apriva un fronte di enorme interesse per lo studio della giustizia costituzionale e per la

<sup>19</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Il Foro it.*, vol. 109, n. 7-8/1986, pp. 293 ss. Cfr. in termini generali, M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984; A. BONOMI, *Quando la Corte può decidere ma decide di “non decidere”: le decisioni di “inammissibilità per eccesso di fondatezza”, le decisioni interpretative di inammissibilità per omessa interpretazione “conforme a” e alcune decisioni di restituzione degli atti per ius superveniens*, in *Forum Quad. cost.*, 25 ottobre 2013; R. PINARDI, *L'inammissibilità di una questione fondata tra moniti al legislatore e mancata tutela del principio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 376 ss. Si segnala, in tal senso, la posizione di M. DOGLIANI, *La sovranità (perduta) del Parlamento e la sovranità (usurpata) della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., p. 85, che invita a non configurare l'intervento della Corte come un «controllo nemico, in cagnesco, contro una legge svilita, del tutto estraneo al suo processo di produzione, ma come un controllo cooperativo».

<sup>20</sup> In argomento, ma in termini generali, cfr. O. CHessa, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI e R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa di Otranto-Lecce, svoltosi il 4-5 giugno del 2004, Torino, 2005, spec. p. 79.

<sup>21</sup> Cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche (1957)*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 226, nonché, per una attenta e coerente ricostruzione storico-filosofica del dibattito di quegli anni, G. BI-

comprensione dei suoi esiti, che si concretizzava nel tentativo di porre in correlazione Corte e indirizzo politico nell'ottica dell'integrazione necessaria di disposizioni costituzionali «incomplete, reticenti, lacunose, ambigue» limitate «(a differenza di quelle ordinarie) a stabilire il *fine*, che talvolta è puntualizzato in un *valore supremo* (eguaglianza, giustizia, dignità, ecc.)»<sup>22</sup>.

Due diversi spunti possono trarsi da tale approccio. Il primo concerne l'impegno rivolto ad inserire la Corte nel circuito dell'indirizzo politico, come organo titolare del compito di controllare, e, semmai, neutralizzare le «attività devianti» degli organi che lo stesso Barile denominava attivi: tentativo coraggioso e di avanguardia, che ovviamente, non mancò di dividere la dottrina<sup>23</sup>. Il secondo riguarda la possibilità di considerare l'attività della Corte parimenti funzionale alla legislazione, perché rivolta, come quella, a dare attuazione alla Costituzione. Una prospettiva, questa, che per certi aspetti anticipava ragionamenti che si sarebbero consolidati molti più avanti nel tempo, e che avrebbero in epoca contemporanea trovato, nel neo-costituzionalismo, che vuole la Corte e le Corti spaziare nella interpretazione degli enunciati costituzionali e dei loro presupposti culturali, «così come si presentano, non nella loro storicità, ma nella diffusa (o comunque dominante, o capace di più intensa rumorosità) coscienza sociale» un terreno teorico più che fertile<sup>24</sup>. A distanza di tempo, le tesi di Barile appaiono certamente meno sconcertanti di quanto apparve all'epoca alla dottrina, vigorosamente proiettata ad evitare lo snaturamento del carattere giurisdizionale della Corte e – in particolare Esposito – a sostenere il potere giudiziario, già sottoposto a tensioni in virtù della scelta costituente di disporre il giudizio accentrato<sup>25</sup>. Esse, infatti, costituivano pur sempre il tentativo di inquadrare in categorie la funzione della Corte, al fine di “ribaltare” l'idea della sua discrezionalità decisionale come manifestazione di un «pericoloso soggettivismo» e di comprendere e spiegare affinità e divergenze tra ricadute politiche dell'attività e natura della

---

SOGNI, *Teoria giuridica e giustizia costituzionale in Italia. Un profilo storico-filosofico*, Milano, 2012, pp. 141 ss.

<sup>22</sup> Cfr. P. BARILE, *op. cit.*, p. 238 (corsivi nel testo).

<sup>23</sup> Cfr. A. CERRI, *op. cit.*, p. 14; P. BARILE, *op. cit.*, p. 232; G. BISOGNI, *op. cit.*, p. 144, che, dopo avere analizzato il contributo di Barile, opportunamente ricorda le critiche mosse da Pierandrei, Esposito e Mortati.

<sup>24</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *op. cit.*, p. 82.

<sup>25</sup> Cfr. G. BISOGNI, *op. cit.*, p. 145.

funzione, che tuttora rappresentano tasselli di un rebus di complessa – e, per quanto si è detto, forse impossibile – soluzione per la comunità degli interpreti<sup>26</sup>. L'anacronismo di quella ricostruzione si spiega, semmai, considerando che la stessa nozione di indirizzo politico ha smarrito, da decenni, il proprio portato dogmatico, manifestandosi progressivamente «inidonea a “catturare” la realtà e a interpretare le dinamiche politico-costituzionali»<sup>27</sup>. Ciò tanto per ragioni esogene, da tempo segnalate, quanto per ragioni interne, in riferimento alla crisi della sua «tradizionale dimensione “strumentale”, dei suoi soggetti di riferimento, delle sue strutture espressive»<sup>28</sup>. Ma il senso di quella linea di pensiero si coglie anche adottando una prospettiva complementare, alla quale si è fatto cenno, quella della *democrazia* della Corte e della teoria che ne sorregge, o meglio, potrebbe sorreggerne, il senso complessivo. Nel ribadire la considerazione di Crisafulli, secondo il quale il Giudice delle leggi «supremo regolatore degli equilibri» del sistema democratico è organo che «non trova, invece, diretto fondamento nel principio democratico», Gianni Ferrara, in uno scritto del 1985, affinò, sul piano teorico, la prospettiva contestuale, sottoponendo a vaglio critico la relazione tra Corte, ordinamento e sviluppo della democrazia costituzionale<sup>29</sup>. La ricostruzione operata da Ferrara, in un momento nel quale il tema della crisi partitica non era l'argomento principale, conduce, tra le altre cose, a valutare con attenzione il senso di una *narrazione*, tanto intuitiva quanto meritevole di approfondimenti più puntuali: quella di una diretta ed immediata correlazione tra crisi del modello partitico destinato ad inverare la rappresentanza ed espansione del potere delle Corti supreme.

È questa, infatti, una chiave di lettura diffusa, utilizzata da molti per spiegare il nuovo attivismo della Corte, o delle Corti: come si diceva, tuttavia, essa, per un verso, è comprensibile ma, per altro verso,

<sup>26</sup> Cfr. G. BISOGNI, *op. cit.*, p. 146.

<sup>27</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI e R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., p. 186.

<sup>28</sup> Cfr. C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, p. 191.

<sup>29</sup> V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, 1978, p. 73, richiamato da G. FERRARA, *Giurisprudenza costituzionale e democrazia: quali valori? Quale teoria?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, *Scritti su La giustizia costituzionale*, Padova, 1985, pp. 325 ss., ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, pp. 79 ss.

sconta un problema di fondo: datare con certezza l'avvio della crisi partitica è operazione di non agevole verifica<sup>30</sup>.

L'analisi di Ferrara, al riguardo, si rivela preziosa. Quanto emerge da quelle riflessioni, infatti, è che il *farsi* politico della Corte ha rappresentato una *costante* della vita repubblicana, segnandone profondamente la direzione anche in presenza di un sistema di partiti "forte"; anche prima cioè, della drammatica crisi che, agli inizi degli anni '90, visse un momento apicale, aprendo la strada a quanto sarebbe accaduto nel trentennio successivo<sup>31</sup>. Le decisioni della Corte

«su di un materiale normativo quanto mai vasto e quanto mai eterogeneo per materia, rapporti, epoca e regime politico [...] confrontato con disposizioni costituzionali spesso polivalenti, il più delle volte bisognose di una normativa di attuazione quanto mai organica e coerente con lo spirito delle prescrizioni costituzionali»

non erano, tuttavia, secondo Ferrara, espressive di una determinata concezione della democrazia *giurisdizionale-costituzionale*, rappresentando, piuttosto, elemento valutativo utile per il riscontro di «una qualche concezione della democrazia» che avrebbe potuto evincersi, evidentemente *a posteriori*, osservando la rimodulazione di diversi campi materiali e valoriali, particolarmente significativi per lo svolgimento della democrazia costituzionale e per la garanzia dei diritti dei cittadini. Così, secondo l'illustre dottrina richiamata, le posizioni assunte nel corso degli anni su materie considerate emblematiche (come, ad esempio, l'ordine pubblico) segnalavano un'evoluzione della Corte sul terreno della democrazia e delle sue qualità intrinseche<sup>32</sup>. Attraverso tale approccio, Ferrara riusciva a cogliere specifiche linee interpretative, mostrando, implicitamente, come la forza del "contesto" avesse sempre e comunque orientato l'attività della Corte, evidenziando, a seconda dei campi materiali e dei periodi storici, politici, economici e sociali, tendenze progressive o, diversamente, regressive, non ricon-

---

<sup>30</sup> Cfr. L. RULLO, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>31</sup> C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, p. 211.

<sup>32</sup> Sull'ordine pubblico e sull'apporto della giurisprudenza costituzionale cfr., ora, M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, Napoli, 2023; A. CIERVO, *La metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023.

ducibili, tuttavia, ad un disegno unitario e, in ultima istanza, *politico*<sup>33</sup>. Certamente progressive, ad esempio, in riferimento alle sentenze destinate a fornire supporto logico-giuridico alle innovazioni contenute nello Statuto dei lavoratori (L. n. 300 del 1970), tramite le quali la Corte avrebbe manifestato una sua impronta «insieme interpretativa, ricostruttiva e orientativa» rispetto all'indirizzo rivelato dalla legge<sup>34</sup> o, ancora, come avrebbe fatto rilevare Fioravanti, a proposito della sentenza 290/74, in materia di sciopero politico, a proposito del novero delle decisioni funzionali a valorizzare il ruolo delle formazioni operanti nel «concreto della società»<sup>35</sup>. Regressive, all'opposto, in relazione alle sentenze inerenti al regime della proprietà e dell'iniziativa economica privata nonché a quelle aventi ad oggetto il problema dell'uguaglianza sostanziale, nell'insieme riconducibili, secondo Ferrara, allo spirito di quel tempo, già proiettato verso «l'esaltazione del mercato e della libertà di impresa»<sup>36</sup>. Dalla discontinuità di tali linee interpretative, l'Autore rilevava, conclusivamente, l'impossibilità di isolare una specifica democrazia *della* Corte, considerata, diversamente, portatrice di una concezione delle cose coincidente con quella prevalente «tra le forze che agiscono nella società»<sup>37</sup>. A completamento dell'analisi, Ferrara riconosceva, peraltro, la centralità della dialettica Corte-legislatore<sup>38</sup>. Della sua supplenza – così si concludeva il saggio – la Corte «non è responsabile, è solo beneficiaria»<sup>39</sup>.

Condivisibile o meno, la lettura di Ferrara delimitava metodologicamente un problema di fondo: l'anima politica della Corte non era digiungibile da quella giurisdizionale. Entrambe andavano misurate in base al contesto e, in quanto tali osservate, anche criticamente. Quanto ostava, infatti, ad una visione della Corte portatrice di un indirizzo personale e, dunque, pienamente politico, era l'assenza predeterminata di un programma che, al contrario, definiva l'azione autonoma spet-

<sup>33</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 2 del 1956. Le sentenze in materia di sciopero che Ferrara richiama nel suo saggio sono la n. 123 del 1962, la n. 1 del 1974, la n. 290 del 1974.

<sup>34</sup> Cfr. G. FERRARA, *op. cit.*, p. 337.

<sup>35</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Cortecostituzionale.it*.

<sup>36</sup> Cfr. G. FERRARA, *op. cit.*, p. 339.

<sup>37</sup> Cfr. G. FERRARA, *op. cit.*, p. 344.

<sup>38</sup> Cfr., in tema, A. PACE, *Corte costituzionale e «altri» giudici, tra «garantismo» e «sensibilità politica»*, ora in ID., *Per la Costituzione. Scritti scelti* (con presentazione di M. MANETTI), vol. I, Napoli, 2019, p. 339.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

tante ai soggetti ed alle forze che, attraverso le elezioni e mediante gli altri strumenti individuati dalla Costituzione decidevano di proporre una determinata visione della democrazia e della società in funzione del consenso. Non è casuale, del resto, che, con toni e accenti differenti, tali elementi costituiscano parte delle riflessioni critiche compiute decenni dopo da Zagrebelsky, che nel trattare dell'in-politicità della Corte, nel sottolineare la peculiarità delle sue funzioni, nello stigmatizzare la sua interpretazione di «terza camera» o di «quinta colonna», ha criticato con decisione il nesso Corte-indirizzo politico, avallando, al contrario, la correlazione tra singolarità dei giudici e dimensione dell'evento nella prospettiva della politica come cooperazione:

«Ogni causa è a sé. Non esiste maggioranza preconstituita alle singole decisioni né elaborazione di indirizzi generali, che richiedano attuazione. Un programma che si frapponesse tra la singola decisione e la Costituzione sarebbe in contrasto con il dovere di fedeltà alla Costituzione in generale, dovere che esclude ogni vincolo particolare, come un programma di parte»<sup>40</sup>.

#### 4. L'autorità condivisa e la sua crisi

Nel tentativo di sintetizzare gli sforzi ricostruttivi della dottrina, una formula plausibile potrebbe essere, dunque, quella dell'autorità condivisa, la cui crisi emerge, nell'attualità, come fattore che spiega il *revirement* del dibattito, spesso polemico, sullo squilibrio tra le anime. In termini generali, essa esprime l'idea che entrambi gli organi, Corte e Parlamento, siano e restino dotati di autorità, condizione del potere legittimo, e che la loro relazione sfugga a qualsiasi tentativo di inquadramento definitivo. Diversa, tuttavia, la funzione: derivante dal prevalere di un programma che spiega e sostiene un indirizzo di maggioranza, nel caso del Parlamento, cooperativa e di garanzia della Costituzione e della sua rigidità, in quello della Corte. Da ciò dipende che gli squilibri si palesino qualora uno dei due organi rinunci a svolgere il suo compito: il legislatore, evitando, ad esempio, di prendere posizione su punti qualificanti del programma, con conseguente nocimento delle garanzie costituzionalmente riconosciute ai cittadini;

---

<sup>40</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quad. cost.*, n. 2/2005, p. 273.

la Corte, occupando o sovrapponendosi indebitamente al primo, in assenza di condizioni giudicate meritevoli di cooperazione. Inerzia e supplezza come dimensioni, dunque, strettamente intrecciate: l'inerzia determina supplezza, che, dal canto suo, qualora perpetuata, si rivela fattore in grado di reiterare l'inerzia stessa, provocando corto-circuiti difficili da neutralizzare.

Nella prospettiva dell'autorità condivisa, al contrario, Corte e legislatore conservano la loro autonomia, accettando reciproci condizionamenti nel segno dell'unità e dell'armonia dell'ordine costituzionale. E se in democrazia è giusto che il giudice giudichi nel rispetto delle regole che il sovrano decide di produrre, è altresì indispensabile che il sovrano, nel rispetto della dinamica rappresentativa, eserciti con autonomia, giudizio e costanza il suo compito. Colgono nel segno, dunque, gli appunti rivolti al legislatore *assente*, elemento necessario di una dialettica destinata, in sua assenza, a non tramutarsi mai in sintesi. Seguendo questo filo logico, la crisi del Parlamento, il cui avvio, come si accennava, è difficile da datare, si propone come fattore che spiega, allo stesso tempo, l'espansione del potere e le difficoltà della giustizia costituzionale, provocando la divaricazione di rette che, seppur non confluenti, mai dovrebbero cessare di essere parallele. Alla proliferazione di forme "nuove", corrisponde, infatti, una sempre più marcata ritrosia del legislatore, la cui azione, con maggiore e paradossale risalto a partire dall'epoca della "democrazia decidente" risulta progressivamente segnata da un atteggiamento che potrebbe qualificarsi di *negazione attiva*. Tale formula serve a descrivere un Parlamento poco restio ad intervenire in campi che rischierebbero di compromettere il consenso raggiunto dalla maggioranza in vigore in quel dato momento, ormai sempre in bilico anche in virtù delle oscillazioni, spesso imprevedibili, della "democrazia del pubblico": un Parlamento orientato, dunque, ad ottenere un vantaggio dalla supplezza<sup>41</sup>. Ciò, tuttavia, come accaduto negli ultimi tempi, può spingere la Corte a intervenire, addirittura forzando le regole del suo processo, in una prospettiva materiale e sostanziale che, per quanto possa essere letta come una "risorsa", avvia, inevitabilmente, un percorso a spirale, con effetti problematici per gli equilibri complessivi<sup>42</sup>.

La Corte, insomma, non è un'isola, neanche della ragione. Essa

<sup>41</sup> Cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010.

<sup>42</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte tra l'anima politica e quella giuri-*

deve vivere del dialogo, con il legislatore e con le altre Corti<sup>43</sup>. Se viene meno il ponte che la collega alla terraferma (il Parlamento), i rischi inerenti al corretto svolgimento delle funzioni che gli spettano aumentano a dismisura, con pericoli evidenti, soprattutto in caso di burrasca.

## 5. Un assetto in trasformazione

Sinora si è sostenuto che: *a)* la natura sin dall'inizio *porosa* delle funzioni svolte dalla Corte si riflette sul modo di esercizio delle sue funzioni; *b)* che secondo autorevole dottrina – con la quale si concorda – la giurisprudenza costituzionale segnala, a seconda delle diverse stagioni, linee di continuità e discontinuità tanto nette da impedire che possa parlarsi di una specifica *democrazia della Corte*; *c)* che la valutazione, progressiva e/o regressiva del contenuto delle diverse decisioni è, in ogni caso, rimessa alla sensibilità degli interpreti; *d)* che la dialettica Corte-legislatore si fonda sul riconoscimento di un'autorità legittima in capo ad entrambi e che i mutamenti e le trasformazioni che avvengono in un campo si riflettono inevitabilmente nell'altro, con inevitabili conseguenze sull'esercizio delle rispettive funzioni; *e)* che *inerzia e supplenza* sono da considerarsi fenomeni da misurare anche attraverso la verifica dei vantaggi e degli svantaggi che ne conseguono.

A completamento del quadro analitico che costituisce l'oggetto di queste nostre riflessioni, intendiamo brevemente analizzare tre aspetti ulteriori: 1) il ruolo della Corte (e del legislatore) nella c.d. *democrazia decidente*; 2) le ragioni dell'attuale espansione comunicativa della Corte; 3) alcune riflessioni che possono desumersi dalla giurisprudenza costituzionale negli anni della pandemia.

### 5.1. *Politicità o cooperazione?*

L'immagine di una giustizia costituzionale “pervasiva”, poco incline, ormai, a rispettare il primato politico del Parlamento è difficile da

---

*sdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

<sup>43</sup> Secondo A. RUGGERI, *In tema di paradossi della Costituzione*, cit., p. 1154, il “dialogo” tra le Corti rappresenta «la migliore risorsa di cui si dispone avverso il rischio sempre incombente del solipsismo giurisprudenziale, del tutto inadeguato, per un verso, alle complessive esigenze della integrazione tra gli ordinamenti».

smentire se si considera, ad esempio, quanto accaduto nel campo dei giudizi aventi ad oggetto le leggi elettorali (sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), tempo addietro pacificamente considerate zone franche<sup>44</sup>.

È indiscutibile, a nostro avviso, che la funzione di “rendere giustizia costituzionale”, in quelle occasioni, si sia dilatata a dismisura (e, con essa, le regole processuali ad essa sovraordinate) e poco conta, almeno ai fini di questa analisi, prendere posizione in merito agli effetti prodotti da quelle decisioni, nei casi specifici menzionati<sup>45</sup>. Quanto interessa, al contrario, è verificare se quelle decisioni possano essere considerate simbolo di un’ormai incontestabile e generale deriva politica della Corte. Ebbene, al riguardo, anche in riferimento ai casi menzionati riteniamo che si possa o si debba parlare di politicità solo in senso figurato, come volontà, cioè, di assunzione collaterale di responsabilità, motivata, seppur in senso *forte*, dal desiderio di dare attuazione a precetti costituzionali. Come si è già detto in precedenza, con la stesse lente andrebbe inoltre osservata, a nostro avviso, la giurisprudenza relativa alle ipotesi simboleggiate dall’ormai celebre caso *Cappato*, che ha condotto (o, forse, costretto) la Corte ad *inventare* schemi di aggiramento dell’inerzia, incidenti sulle regole processuali, che la dottrina non ha mancato di criticare, anche aspramente, ma che rivelano, nell’insieme, un’inequivocabile volontà di cooperazione con il Parlamento<sup>46</sup>. Di politicità non dovrebbe invece parlarsi a proposito di quelle tendenze rivolte a ripensare, in funzione degli eventi, consoli-

---

<sup>44</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte*, cit., p. 17, secondo il quale la Corte, attraverso la sentenza n.1 del 2014 «elimina “una “storica” zona franca del controllo sulle leggi elettorali ed al tempo stesso ne crea una nuova: quella delle leggi costituzionalmente necessarie non eliminabili attraverso una incostituzionalità non manipolativa»; A. RUGGERI, *Metamorfosi*, cit., p. 778, che, con chiarezza, ritiene le decisioni ricordate simboleggino «una vera e propria manovra politica, animata dall’intento di sollecitare (o, diciamo pure, obbligare) il legislatore a risvegliarsi dal suo annoso letargo e fare quindi luogo ad una nuova normativa elettorale idonea ad agevolare – perlomeno, fin dove possibile – la formazione di maggioranze di governo sia pur relativamente stabili».

<sup>45</sup> Cfr., al riguardo, G. FAMIGLIETTI, *La Corte costituzionale e la progressive appropriation della materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorosso*, cit., p. 310; R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte*, cit., p. 15, che ha ritenuto sommamente pregiudizievole per la Corte lo scivolamento del tema dell’immediata applicabilità della normative di risulta dal giudizio di ammissibilità del referendum a quello del giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale.

<sup>46</sup> Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 778, che attentamente pone in relazione la decisione del Caso *Cappato* con quelle inerenti alle leggi elettorali, segnalando, peraltro

date dottrine, nel segno di una discontinuità che la stessa Corte giudica favorevole per l'effettività della tutela: è, questo, ad esempio, il senso che può attribuirsi alla progressiva conversione delle rime obbligate in "versi sciolti", a sua volta correlata al processo di ri-accentramento che, negli ultimi anni, è stato osservato e giudicato mediante differenti prospettive analitiche<sup>47</sup>.

### 5.2. Inerzia... ma di quale legislatore?

Per raffinare l'analisi, alcune considerazioni ulteriori possono essere svolte a proposito della nota formula dell'inerzia del legislatore.

Tale espressione – ci si può infatti chiedere – a quale modello di legislatore fa riferimento? Questa espressione, divenuta così popolare, non rischia di simboleggiare oltremisura l'inadeguatezza complessiva delle istituzioni politico-rappresentative trascurando che, da anni, la funzione legislativa è sostanzialmente di appannaggio del Governo, signore indiscusso di quel che resta dell'indirizzo politico, a sua volta condizionato da almeno trent'anni, dai processi di integrazione politica, economica e finanziaria sovranazionali<sup>48</sup>? Non si rischia, in tal modo, di portare nuova e insperata linfa al credo populista, ai pregiudizi anti-politici, che, come insegnava Hannah Arendt, sono di per sé un «fattore politico» e che si fondano su di un presupposto individuato da tempo da sensibile dottrina, che osservava che nella crisi delle istituzioni rappresentative «qualsiasi manifestazione di efficienza da parte di altri poteri rafforza la loro legittimazione, li spinge ad occupare quasi stabilmente spazi innanzi ritenuti di mera supplenza»<sup>49</sup>? Non si trascura, ancora, che, anche in ragione della fragilità delle disposi-

---

che nella prima ipotesi si trattava di dare «appagamento ad un (*supposto*) diritto costituzionale che sarebbe altrimenti rimasto insoddisfatto» (corsivo dell'Autore).

<sup>47</sup> Cfr., in tema, D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. penale*, fasc. 2/2021, pp. 5 ss.; M. RUOTOLO, *Oltre le rime obbligate?*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021.

<sup>48</sup> Cfr. C. DE FIORES, *op. cit.*, pp. 196 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli, 2022, spec. pp. 91 ss.; interessanti valutazioni, al riguardo, in M.A. GLIATTA, *La dialettica della centralità. Studio sull'iniziativa legislativa del Governo*, Napoli, 2020.

<sup>49</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica (in un sistema politico debole)*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, atti del Seminario di Pisa del 5 maggio 1990, Torino, 1991, p. 41.

zioni dei regolamenti parlamentari, la qualificazione della legge come «espressione della più alta rappresentatività politica» soffre un «inesorabile» ridimensionamento, utilizzando le stesse parole adoperate dalla Corte, nell'ordinanza n. 17 del 2019, in ordine alla continua violazione delle «forme» del procedimento legislativo (par. 4.3 del *Considerato in diritto*)<sup>50</sup>? Non si dimentica che l'inerzia, come pure opportunamente segnalato in dottrina, assume tratti e significati differenti nel sistema consociativo rispetto a quello maggioritario e che, infine, come prima si accennava, è possibile configurarne il senso di strategia *attiva* a disposizione di un legislatore sempre più fragile e, dunque, poco incline a trattare questioni divisive<sup>51</sup>?

In realtà, infatti – come dimostra bene il *dialogo* concernente il c.d. ergastolo ostativo (ordinanze n. 97 del 2021 e n. 122 del 2022) non a caso risolto, almeno per il momento, dal d.l. n. 162 del 2022 (convertito con modificazioni con l. n. 199 del 30 dicembre 2022, che ha modificato l'art. 4 *bis* della l. n. 354 del 26 luglio 1975), la narrazione ormai invalsa andrebbe, quanto meno, riconsiderata, dal momento che quello che più rileva, oggi, ai fini dell'equilibrio, è il seguito governativo delle decisioni della Corte<sup>52</sup>. A dimostrazione di ciò, si valuti, ad esempio, l'intensa attività parlamentare riscontrabile in fattispe-

<sup>50</sup> Cfr. ordinanza 17/2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*. Sull'ordinanza, sui suoi presupposti formali e sostanziali cfr. G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Oss. fonti*, fasc. 1/2019.

<sup>51</sup> Sulla relazione tra inerzia e trasformazioni della forma di governo cfr. R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007, che compie una interessante valutazione del seguito parlamentare delle sentenze monito nel sistema di tipo consociativo o maggioritario. Per la valutazione dell'inerzia nello specifico ambito di ammissibilità del referendum abrogativo cfr. Corte Cost., sent. n. 13 del 2012, p.to 5.3 del *Considerato in diritto*; sull'inerzia e sulle sue declinazioni, in termini generali, cfr. F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, p. 111.

<sup>52</sup> Successivamente convertito dalla legge n. 199 del 2022, a seguito della quale la Corte ha restituito gli atti alla Cassazione con ordinanza n. 227 del 2022, al fine di consentire a quest'ultima una nuova valutazione degli effetti della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate, nonché procedere a una nuova valutazione della loro non manifesta infondatezza. La decisione della prima sezione penale della Corte di Cassazione, che, a seguito del *novum* normativo, ha disposto rinvio per nuovo esame al Tribunale di sorveglianza dell'Aquila che aveva dato origine alla questione, senza re-inviare gli atti alla Corte. Cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione penale, 8 marzo 2023, in *Sistema Penale*. In generale, sull'argomento, ampiamente, M. RUOTOLLO, *L'ergastolo ostativo è costituzionale?*, Relazione introduttiva al Seminario: «Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale» (Università di Ferrara, 25 settembre 2020), in *Amicus Curiae*.

cie “calde” risolte dalla Corte direttamente o tramite la gestione del processo costituzionale, affrontate e decise dai giudici costituzionali spesso interloquendo con un legislatore impegnato ma, nei fatti, *lento*, come *lenta* non può che essere ogni decisione che si pretenda meditata e ponderata. Al riguardo, in diverse occasioni giunte all’attenzione e poi decise della Corte, la mole di proposte e disegni di legge discussi in Parlamento, prima e dopo le sentenze, segnala non già la volontà di permanere nell’inerzia, appunto, quanto la difficoltà dell’assemblea rappresentativa di discutere efficacemente, di mediare, di procedere secondo il metodo deliberativo, di addivenire ad un compromesso valoriale sui contenuti, specie in ambiti complessi, in tempi adeguati al soddisfacimento dei diritti e dei bisogni ad essi correlati: in definitiva, di decidere<sup>53</sup>. Un Parlamento quantitativamente ridotto, per effetto del taglio operato dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 – riforma senza progetto che, nelle intenzioni dei proponenti, avrebbe dovuto favorire un più rapido ed efficace processo decisionale delle Camere – ma pur sempre incapace di rivendicare il suo ruolo, a causa di squilibri parti-

---

<sup>53</sup> Grazie ai dati che mi sono stati forniti dal Dott. Andrea Vernata, che ringrazio, è possibile segnalare, ad esempio, le seguenti fattispecie che, nella loro diversità, sono qui considerate insieme al solo scopo di evidenziare come e quanto, sui temi qui segnalati, il problema del seguito non sia risolvibile mediante un acritico riferimento alla fattispecie dell’inerzia. In differenti casi risolti dalla Corte, può registrarsi, infatti, un’intensa attività parlamentare, rivelatasi tuttavia, per diversi fattori, che abbiamo cercato di segnalare, spesso inefficace: *Eutanasia e caso Cappato*, Corte cost. ord. n. 207/2018 e sent. n. 242 del 2019 (AC 2218, 2973, 3336, 4651 e AS 1088, 1396, XVII Legislatura – pre-sentenza – AC 2, 1418, 1586, 1655, 1875, 1888, 2982, 3101, XVIII Legislatura – anche pre-sentenza – AC 87, 251, 313 e AS 104, 124, XIX Legislatura); *Ergastolo ostativo*, Corte costituzionale ord. n. 97 del 2021 (AC. 1951, 3106, 3184, 3315, poi AS 2574, XVIII Legislatura – anche pre-ordinanza 2021 – per ora risolto con d.l. n. 162 del 2022 e poi ord. n. 227 del 2022, XIX Legislatura); *Fecondazione eterologa in coppie dello stesso sesso*, Corte costituzionale sent. n. 32 del 2021 (AS 1284, 1607, 1793, XVII Legislatura – pre-ordinanza – AC 1906, 3016, 3664, XVIII Legislatura – anche pre-ordinanza – AC 70, 250 330, 479, 560, XIX Legislatura); *Surrogazione di maternità*, Corte costituzionale sent. n. 33 del 2021 (AC 3684, 3686, 3770, 3814, XVII Legislatura – pre-ordinanza – AC 306, 25994, XVIII Legislatura – anche pre-ordinanza – AS 163, 245, 342, 475, XIX Legislatura); *Magistratura onoraria*, Corte costituzionale sent. n. 41 del 2021 (AS 548, 1056 – XVII Legislatura – pre-sentenza – AS 1438, 1516, 1555, 1582, 1714, XVIII Legislatura – anche pre-sentenza – AC 266, XIX Legislatura); *Cognome figli*, Corte costituzionale sent. n. 131 del 2022 (AC 360, 1943, 2044, 2123, 2407, 2517, poi AS 1628, XVII Legislatura – pre-sentenza – AS 170, 286, 1025, 2102, 2276, 2293, 2547 e AC 106, 230, 1265, 2129 – XVIII Legislatura – anche pre-sentenza – AS 2, 21, 131 e AC 256, 425).

tici e politici, di leggi elettorali che, negli anni, non hanno fatto altro che incrementare coalizioni forzate e disomogenee. Un'assemblea che non riesce, insomma, a farsi interprete della "democrazia decidente" e che è destinata, in quanto tale, ad essere supplita frequentemente dalla Corte, nonostante i tentativi di dialogo e le richieste di cooperazione.

È vero, insomma, che, per un verso, la Corte ha da tempo dovuto porsi il problema delle «risposte da dare partendo dalla Costituzione» ed elaborare «le indicazioni in funzione delle situazioni emergenti», valorizzando, con gli stessi giudici, «le potenzialità normogenetiche dei principi costituzionali anche in presenza di inadempienze o manchevolezze del legislatore»<sup>54</sup>; ma è anche certo che tali condizioni ricorrono, oggi, più frequentemente rispetto al passato, per effetto della maggior attitudine della Corte a farsi interprete della logica decidente, anche stigmatizzando le scelte, spesso poco meditate, compiute dal Governo e dal Parlamento in funzione di tale stessa logica. In tali casi, come osservato da sensibile dottrina, rendere giustizia costituzionale sostanziale non implica, tuttavia, la prevalenza di una presunta anima politica, quanto, piuttosto, «custodire la Costituzione in tutte le sue norme, anche le più scomode e le più impegnative per il potere politico»<sup>55</sup>. La giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni avente ad oggetto il regime delle tutele dei lavoratori incise dal c.d. *Jobs Act*, rappresenta un esempio significativo di tale processo, ma potrebbero farsi altri esempi, tanto sul piano organizzativo quanto su quello delle garanzie (sent. n. 59 del 2021)<sup>56</sup>. Si pensi, ad esempio, alle decisioni di inammissibilità per rispetto della discrezionalità del legislatore accompagnate da indicazioni di sistema ispirate ad una concezione più profonda del diritto di difesa (cfr., ad esempio, la recentissima sent. n. 47 del 2023, in merito alla necessità di aggiornare la disciplina del

<sup>54</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Attuazione e attualità della Costituzione*, in G. BRUNELLI e G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale". Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013, p. 422.

<sup>55</sup> Cfr. L. RONCHETTI, *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale in nome della pari dignità sociale: sofferenza dei diritti e insofferenza per chi li calpesta*, in *Dir. soc.*, n. 4/2019, spec. p. 636.

<sup>56</sup> Cfr. R. ROMEI, *Davvero I giudici sono soggetti soltanto alla legge?*, in *Labor*, n. 2/2022, p. 208, secondo il quale è difficile «negare che con le sentenze degli ultimi tre anni la Corte abbia manifestato la propria contrarietà al nuovo regime delle tutele inaugurato nel 2012 e proseguito nel 2015, evidenziando il favore per il precedente assetto».

contraddittorio in ambito tributario, cui ha fatto riscontro pressoché in contemporanea l'elaborazione della c.d. delega fiscale), o, con ancor maggior risalto, alle importantissime decisioni indirizzate a mediare tra garanzia dei diritti fondamentali ed esigenze di finanza pubblica, tramite le quali la Corte ha voluto precisare quanto dovrebbe essere pacifico, ovvero che è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentt. nn. 275 del 2016; 169 del 2017; 142 del 2021; 10 del 2022 e, da ultimo, 35 del 2023).

### 5.3. *L'erosione dell'autorità condivisa e l'espansione comunicativa della Corte*

Tradizionalmente, non senza ragione, la dottrina ha collocato la problematica delle relazioni tra Corte ed opinione pubblica nel quadro del dibattito concernente il bilanciamento tra le sue differenti "anime"<sup>57</sup>. Al riguardo, secondo la lettura prevalente, sarebbe preferibile che la Corte, da alcuni anni effettivamente impegnata nell'aggiornamento del proprio strumentario comunicativo e processuale, comunicasse verso l'esterno attraverso i propri provvedimenti e solo attraverso questi ultimi<sup>58</sup>. Il processo di democratizzazione osservabile negli ultimi anni comporterebbe, insomma, più rischi che vantaggi, determinando potenziali minacce per l'autorità del Giudice delle leggi che andrebbe, al contrario, posta al riparo<sup>59</sup>.

Pur motivate da condivisibili preoccupazioni, tali considerazioni, a nostro avviso, come si dice, provano troppo.

In realtà, infatti, ferme restando le osservazioni che si sono mosse

---

<sup>57</sup> Cfr. ultimamente, M. NISTICÒ, *op. cit.*, p. 79, nonché A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II*, cit., spec. p. 175, ai sensi del quale l'esposizione mediatica della Corte rappresenta un "unicum" che riflette determinate tendenze del "suprematismo" che la caratterizza.

<sup>58</sup> Opportunamente segnala la differenza inerente al dialogo tra Corte e opinione pubblica "in entrata" e "uscita" A. SAITTA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2023, pp. 53 ss.; sul tema cfr. anche E. ROSSI, *Brevi considerazioni sulle diverse dimensioni della relazione tra Corte e opinione pubblica*, anch'esso in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2023, pp. 141 ss.

<sup>59</sup> Cfr., ad esempio, le annotazioni critiche di A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Id.*, *Itinerari*, cit., pp. 99 ss.

nei paragrafi precedenti, la relazione “autentica” tra Corte, organi politici e opinione pubblica si è articolata negli anni indipendentemente dall’attività comunicativa in senso lato: centinaia di decisioni dirimenti, di accoglimento, di rigetto e di inammissibilità, nei diversi ambiti di competenza (giudizio sulle leggi; conflitti; ammissibilità referendaria) hanno generato, infatti, «veri e propri terremoti», provocando altrettante reazioni, degli interpreti, della comunità giuridica, degli operatori sociali, degli attivisti, dei corpi intermedi, degli organi di informazione<sup>60</sup>. Esse, assieme considerate, rivelano che è principalmente attraverso quella prospettiva che, ancora oggi, deve misurarsi l’effettività del rapporto tra Corte e pubblica opinione, al netto delle timide, e forse, controproducenti, strategie di democratizzazione osservabili negli ultimi tempi. La “nuova” dimensione comunicativa, se in questi termini possono descriversi i cambiamenti recenti, risiede, semmai, nella volontà della Corte di considerare l’apertura alla società come “valore” e come “necessità” adeguata ai tempi, ovvero come desiderio, parafrasando una suggestiva espressione, riferita alla comunicazione istituzionale del Governo, che apriva un volume collettivo di qualche anno fa, di esporre socialmente la sua funzione alla cittadinanza (si pensi ai viaggi nelle scuole e nelle carceri)<sup>61</sup>. Non tanto, tuttavia, in funzione della necessità di legittimazione (che, per quanto detto, alla Corte non è mai mancata) quanto in virtù di una debole concessione a teorie, come quelle del costituzionalismo dialogico o partecipativo, a cui si è fatto cenno in apertura del lavoro, considerate utili per compensare la dimensione apicale della sua attuale *auctoritas* ma che, per essere effettivamente rappresentative di “potere partecipato”, necessiterebbero di ben altri sviluppi e, soprattutto, della consapevolezza che il *demos* al quale ci si rivolge è, oggi, in larga parte *disfatto*<sup>62</sup>.

Non ci pare casuale, peraltro, che tale strategia si sia articolata con

<sup>60</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale*, cit., p. 156.

<sup>61</sup> Cfr. AA.VV., *Esporre la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del Governo* (a cura di P. MARSOCCI), Milano, 2007. Per una disamina dei diversi viaggi, cfr. Cortecostituzionale.it.

<sup>62</sup> Così, infatti, si è espresso M. DOGLIANI, *op. cit.*, p. 84: «Oggi la Corte è all’apice della sua *auctoritas* (non solo per le decisioni che assume come arbitro, intervenendo in procedimenti legislativi che essa stessa rende più complessi per garantirne una determinazione sostanziale più rispettosa dell’universalismo che dovrebbe contraddistinguere la legge si pensi, per tutte, alle pronunce in materia elettorale o di rapporti tra Stato e Regioni)».

più evidenza a partire dalla Presidenza di Paolo Grossi, studioso fine e attento osservatore delle evoluzioni pluralistiche dell'ordinamento. A partire da quel momento, infatti, la crescita della comunicazione pubblica, in forme e modalità differenti, è divenuta un fattore che la Corte ha impiegato con maggior vigore per divulgare la sua funzione, in una prospettiva che unisce ricerca di fiducia ed esigenze di trasparenza, valori sempre più richiesti in un sistema che, ormai, vive di informazione continua<sup>63</sup>. In tal senso, diversi campi comunicativi sono stati oggetto di disamina analitica in dottrina: architettura e correlata funzione del suo sito *web* istituzionale, contenente tutte le sentenze e le ordinanze pronunciate, la cui *homepage* è articolata in sezioni che presentano sia contenuti destinati ad un pubblico generale, sia informazioni più specialistiche; utilizzo di alcuni canali su piattaforme social (*YouTube*; *Instagram*) e, oggi, anche *Twitter*, nonostante i rischi del «botta e risposta» e le potenziali polemiche improprie che quella piattaforma indubbiamente agevola<sup>64</sup>; comunicati stampa, prassi risalente nel tempo ma che da alcuni anni segnala un deciso incremento qualitativo. Questi ultimi, in particolare, da un lato, si sono rivelati funzionali a trasmettere notizie di taglio organizzativo o di mera divulgazione istituzionale inerenti all'attività della Corte e, dall'altro, hanno riflesso lo «spirito del tempo» evidente, ad esempio, nelle ipotesi in cui la Corte ha deciso di farne uso allo scopo di garantire la sua «austerità» in relazione a tematiche che sollecitano, anche grazie ad una strumentale strategia dei mezzi di informazione, l'interesse immediato della popolazione, come, ad esempio, quelle inerenti al risparmio di costi e spese. Altra fattispecie considerata in dottrina è stata quella concernente le esternazioni *personali* tipiche o atipiche del Presidente, allo stesso imputabili, (anche sotto forma di interviste agli organi di informazione) o di taglio maggiormente istituzionale rese in occasione della tradizionale conferenza di fine anno, tramite la quale il Presidente impegna la Corte nel suo complesso<sup>65</sup>. Trattandosi di un campo vasto e non normato, la

---

<sup>63</sup> In argomento, con ampiezza di vedute, cfr. T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, 2022.

<sup>64</sup> Cfr. M. NISTICÒ, *op. cit.*, p. 80; P. COSTANZO, *La Corte costituzionale come «nodo della rete»*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2015, pp. 264 ss.

<sup>65</sup> Sui comunicati cfr. M. NISTICÒ, *op. cit.*, p. 97. Sul potere di esternazione cfr. G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, pp. 186 ss.; da ultimo, S. PAJNO, *La*

possibilità di ricadute strumentali è, in determinati casi, manifesta e, dunque, nonostante le rassicurazioni della Corte stessa, impegnata a ribadire di agire «secondo le regole degli organi giurisdizionali», ogni invito alla cautela è certamente condivisibile<sup>66</sup>.

Nel tentativo di operare una sintesi della “nuova” comunicazione istituzionale azzardiamo, tuttavia, un’interpretazione sinora poco esplorata, che, sulla scorta di quanto si osservava nel paragrafo precedente, si fonda su di un’immagine della Corte desiderosa di spiegare, tra le altre cose, le ragioni della sua perdurante attività di riduzione dello «scarto tra ciò che doveva essere e che non è stato, uno scarto reso sopportabile da ciò, che una istanza istituzionale si è fatta eccezionalmente carico delle inadempienze dell’altra, in modo teoricamente scorretto ma pienamente efficace e dunque spiegabile»<sup>67</sup>. Anche in tale prospettiva, insomma, emerge il rischio che la Corte, più che diffondere la sua funzione ermeneutica, giunga, in controluce, ad avvalorare la sua immagine di istituzione “buona” e, soprattutto, “efficiente”, in quanto tale *distante* dalla politica; e che, nel farlo, alimenti inconsapevolmente una visione, realista quanto si vuole, ma, ancora una volta, come si diceva in precedenza a proposito dell’inerzia, *contingente* e *distorta* della politica stessa, raffigurata come funzione opaca, conflittuale, inconcludente anche sul versante della comunicazione.

---

*Corte “mediatica”: aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Quest. giust.*, n. 4/2020, spec. pp. 141 ss.; A.I. ARENA, *L’esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019, spec. pp. 173 ss.

<sup>66</sup> Cfr. A. RUGGERI, *I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Itinerari*, cit., p. 376, secondo il quale «L’uso viepiù insistito dei comunicati, per il solo fatto di esservi, accentua il rischio della caduta, in ispecie dal versante della politica; ed è proprio per ciò che mi permetto, in conclusione, di rinnovare l’invito a moderarne le espressioni, circondandole delle necessarie cautele». Cfr. anche M. NISTICÒ, *op. cit.*, p. 101; G. AZZARITI, *Concezioni della democrazia e opinione pubblica: la Corte costituzionale tra conflitti plurali e unità costituzionale*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI e R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., p. 879; G. D’AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le “voci di dentro” tra tradizione e innovazione*, in *Dir. soc.*, n. 2/2018, p. 252.

<sup>67</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., p. 120; F. MODUGNO, *Scritti*, cit., p. 109.

#### 5.4. La pandemia, la Corte, il sistema

La pandemia da Covid-19, lo stravolgimento che ne è conseguito in ogni campo della vita umana, ad ogni livello e in ogni luogo del pianeta, ha rappresentato un terreno di elezione fondamentale per confrontare alcune tendenze sin qui esposte. Ribadendo quanto si è detto al principio del lavoro, diremo immediatamente, tuttavia, che il Giudice delle leggi, nei due anni “terribili” (2020-2022), ha operato, a nostro avviso, con enorme cautela, garantendo una “tenuta” costituzionale che, col senno del poi, non era affatto scontata, considerata la situazione imprevista ed imprevedibile, che ha investito tutto e ogni cosa, dal regime ordinario delle libertà occidentali sino alla struttura dei rapporti di produzione, delle regole e delle garanzie a tutela del lavoro<sup>68</sup>.

La Corte, infatti, nelle occasioni in cui è stata chiamata in causa, ha svolto la sua azione all’insegna di un apprezzabile *self-restraint*, tutelando, o meglio comprendendo le scelte, per certi versi tragiche, assunte dal Governo, dal Parlamento e, almeno in parte, dalle Regioni: ancor più difficili, nel periodo considerato, perché l’indispensabile ricerca dell’unità necessaria per affrontare l’emergenza pandemica si è scontrata con l’indubbio protagonismo dei Presidenti regionali (e, in alcuni casi, dei Sindaci), che hanno, almeno sino ad un certo punto, preteso di esercitare in forma assai estesa le prerogative connesse al loro ruolo di esponenti apicali della comunità regionale, nel pressoché totale silenzio dei Consigli, che il pluralismo politico della stessa comunità dovrebbero, al contrario, rappresentare<sup>69</sup>. Sino ad un certo punto, si diceva, proprio perché la Corte è stata puntuale nel sancire, ad esempio, che la gestione pandemica imponeva una direzione unitaria ed omogenea da parte dello Stato.

Questo, infatti, il senso ultimo dell’ormai nota sentenza n. 37 del 2021, tramite la quale – come è noto – il Giudice delle leggi ha dichiarato l’incostituzionalità della legge regionale valdostana n. 11 del 2020 per violazione della competenza statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q). Senza addentrarsi, per motivi di omogeneità della trattazione, nelle pieghe della decisione, già oggetto, peraltro, di

---

<sup>68</sup> Cfr. G. PALMIERI, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Oltre la Pandemia. Società, salute, economia e regole nell’era post Covid-19*, Napoli, 2020, p. 8.

<sup>69</sup> In argomento, sia lecito rinviare a M. DELLA MORTE e L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul ...stabunt: a quale prezzo*, in *Le Regioni*, fasc. 1/2021, pp. 95 ss.

approfonditi commenti, quanto vuole segnalarsi è che in quell'ipotesi la fermezza della Corte è risultata pienamente in linea con la sua attitudine a garantire l'unitarietà e l'armonia come valori prevalenti allorché sia in gioco l'esercizio di diritti fondamentali ed inviolabili (come quello alla salute)<sup>70</sup>. Stesso deve dirsi, sul piano orizzontale, per ciò che concerne i diversi "modelli normativi" utilizzati "contemporaneamente" nella gestione pandemica, oggetto di valutazione nella sentenza n. 198 del 2021, riguardante il problema della c.d. sequenza normativa nel contesto del "punto di intersezione" rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza<sup>71</sup>. In relazione a tale specifico profilo, più che segnalare la sostanziale deferenza della Corte, è necessario ribadire che l'esito del giudizio è da ricercarsi nella crisi «palese, ormai endemica, del sistema delle fonti» che la dottrina segnala, invano, ormai da anni<sup>72</sup>.

Il teorema della Corte politica pare, dunque, non reggere proprio dinanzi alla prova di resistenza più adatta a comprovarne la validità teorica: la dimensione emergenziale. Una Corte desiderosa di concorrere sul versante dell'indirizzo, come avrebbe potuto, infatti, non approfittare delle ampie sacche di discrezionalità che ogni emergenza, verrebbe da dire naturalmente, reca con sé? Cosa c'è di più politico, infatti, della possibilità di decidere dell'armonia o della dis-armonia di un sistema? Le decisioni richiamate rivelano, al contrario, sul piano *orizzontale*, un atteggiamento di sostanziale condivisione delle scelte compiute dal legislatore, come confermano anche le recenti sentenze sull'obbligo vaccinale e sulla sua modulazione, e, in prospettiva *verticale*, la necessità di ricomporre *al centro* le politiche dirette ad affrontare la crisi<sup>73</sup>. Il tema critico, dunque, non concerne la posizione assunta dalla Corte in periodo pandemico quanto, piuttosto, il profilo della legittimazione democratica delle decisioni assunte dal Governo, rispetto al quale, in questi

<sup>70</sup> Sulla sentenza la letteratura è ampia. Cfr., ad esempio, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, paper, 21 aprile 2021; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2021, pp. 312 ss.

<sup>71</sup> Cfr. A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 4.

<sup>72</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il Coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, p. 210.

<sup>73</sup> Cfr. Corte cost. sentt. nn. 14 e 15 del 2023.

ultimi anni, la Corte avrebbe potuto certamente fare di più e meglio: in merito alla necessaria garanzia della legittimità democratica delle decisioni, insomma, è doveroso stigmatizzare la sua «cautela eccessiva»<sup>74</sup>.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio affronta il classico tema della politicità della Corte costituzionale, alla luce di alcune tendenze ormai consolidate. In particolare, l'analisi rivela che il carattere politico della Corte non implica che la stessa sia portatrice di una propria idea della democrazia, né di un peculiare indirizzo contrapposto a quello degli organi democratico-rappresentativi. Emerge tuttavia una tendenza della Corte a muoversi con maggiore agilità nelle maglie della c.d. democrazia decidente, per ragioni di efficienza e tempestività della sua azione. Di qui possono sorgere squilibri, che il periodo pandemico ha rivelato, in particolare per ciò che attiene alle fonti del diritto.

EN

The essay addresses the classic issue of the political nature of the Constitutional Court in light of some well-established trends. In particular, the analysis reveals that the political character of the Court does not imply that it is the bearer of its own idea of democracy, nor of a peculiar direction opposed to that of democratic-representative bodies. There emerges, however, a tendency for the Court to move with greater agility in the meshes of so-called deciding democracy, for reasons of efficiency and timeliness of its action. Hence imbalances may arise, which the pandemic period has revealed, particularly with regard to the sources of law.

---

<sup>74</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il processo costituzionale come processo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 1/2011, spec. p. 5; R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte*, cit., p. 9; cfr. al riguardo, S. BUCCINO, *Il self-restraint della Corte costituzionale in tema di emergenza*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e Pandemia. Seminari dell'a.a., 2021/2022*, Napoli, 2023, p. 96.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*