UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, GIUSTIZIA PENALE E INTERNAZIONALE

CICLO XXXV

Contributo alla teoria dell'indirizzo politico

Tutore: *Chiar.mo Prof.re Quirino Camerlengo*

Coordinatore del Dottorato: *Chiar.mo Prof.re Sergio Seminara*

Tesi del
Dott.re Matteo Terzi
Matricola 482226

Anno accademico 2021/2022

Indice

Considerazioni introduttive..... *pag. 1*

Capitolo primo
La *statica* dell'indirizzo politico: coordinate storiche e di teoria generale

1. Un primo approccio. L'analisi etimologica del concetto di *indirizzo politico* e gli ingredienti del suo impasto: tra componente *politica* e componente *giuridica*, da raccordare nel segno della *unitarietà*..... *pag. 3*
1.1. (segue) Da esigenza connaturata all'uomo a nozione della scienza costituzionalistica: l'indirizzo politico nello Stato moderno..... *pag. 7*
2. *Genesi* e *genealogia* dell'indirizzo politico: dall'attività alla funzione di governo, dalla funzione di governo all'indirizzo politico. Un filo di tessitura comune: il principio di *unità*..... *pag. 8*
3. Scomposizione di una categoria concettuale: i tratti distintivi (e costitutivi) dell'indirizzo politico..... *pag. 28*
3.1. Sulla *natura* dell'indirizzo politico..... *pag. 29*
3.2. Sulla *efficacia* dell'indirizzo politico..... *pag. 38*
3.3. Sulla *struttura* dell'indirizzo politico..... *pag. 47*

Capitolo secondo
La *dinamica* costituzionale dell'indirizzo politico: il procedimento, le sue fasi, le relative criticità (nella prospettiva costituzionalistica) e alcune possibili soluzioni

1. Qualche nota preliminare. La pluridimensionalità dell'indirizzo politico: tra dimensione costituzionale e influenze esterne..... *pag. 53*
2. Sulla impostazione e sul metodo: una istruzione, a mo' di avvertenza (e a scanso di equivoci), per la lettura del capitolo e la "cassetta degli attrezzi" indispensabile..... *pag. 54*
3. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico nel nostro sistema costituzionale: lo schema procedimentale generale..... *pag. 56*
3.1. La fase *d'innesco* e l'*impulso democratico*: il soggetto protagonista (corpo elettorale), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 1 e 48 della Costituzione) e gli atti di riferimento (esercizio del diritto di voto ed esito elettorale)..... *pag. 59*
3.1.1. Il test di democraticità: dal procedimento di definizione, e approvazione, del programma all'impianto del sistema elettorale..... *pag. 62*
3.1.2. L'indirizzo politico tra necessaria elasticità (adattamento al sopravvenuto) e conformità al prefissato..... *pag. 74*
3.2. La fase *costitutiva* (del "nucleo duro" dell'indirizzo): i soggetti protagonisti (raccordo Parlamento-Governo), il parametro costituzionale di legittimazione (articolo 94 della Costituzione) e gli atti di riferimento (il rapporto di fiducia e gli atti correlati)..... *pag. 81*
3.2.1. Il test di democraticità: il grado di congruenza tra programmi elettorali, programma *del* Governo e programma *di* governo (indirizzo politico); il ruolo (effettivo) del Parlamento ..... *pag. 95*
3.3. La fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*): i soggetti protagonisti (Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 70, 76 e 77) e gli atti di riferimento (atti legislativi, normativi e amministrativi)..... *pag. 111*
3.3.1. Il test di democraticità: spunti per una possibile rilettura del libero mandato parlamentare (articolo 67 della Costituzione), alla luce dei fondamentali principi democratico e della sovranità popolare (articolo 1 della Costituzione)..... *pag. 115*

4. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico si chiude... ma poi, esistono suoi "custodi"? Alcune brevi riflessioni conclusive, che traghettano verso le variabili esogene dell'indirizzo politico (e dunque verso il terzo, e ultimo, capitolo) ..... *pag. 131*

Capitolo terzo
Uno sguardo *al di là*, e *al di dentro*, della dinamica: le *variabili esogene* del circuito e (per conseguenza) i lineamenti dell'*indirizzo politico vivente*

1. Guardare indietro, prima di procedere innanzi. Un rapido sguardo di sintesi, per non smarrire la traccia dell'itinerario scientifico seguito: i terreni (ancora) da esplorare..... *pag. 135*
2. Alla ricerca di una realistica e attuale configurazione dell'indirizzo politico: l'innesto, nel circuito, delle variabili esogene (*preminenti* e *collaterali*) ..... *pag. 136*
3. Le variabili esogene *preminenti* ..... *pag. 138*
3.1. La prima variabile (preminente): la Costituzione. I limiti giuridici all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) *costituzionalmente limitato* oppure (anche) *costituzionalmente vincolato*?..... *pag. 138*
3.2. La seconda variabile (preminente): il quadro economico-finanziario (o, meglio, il bilancio previsionale dello Stato). I limiti economico-finanziari all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) *economicamente condizionante* oppure (anche) *economicamente condizionato*? È un concetto *finanziariamente condizionante* oppure *finanziariamente condizionato*? ..... *pag. 162*
3.3. La terza variabile (preminente): l'ordinamento euro-unitario (con particolare riguardo, ancora una volta, alla programmazione economico-finanziaria). I condizionamenti dell'*indirizzo politico finanziario* (euro-nazionale) sull'*indirizzo politico* (che è, e resta, concetto dalle frontiere nazionali)..... *pag. 178*
4. Le variabili esogene *collaterali*..... *pag. 191*
4.1. La quarta variabile (collaterale): gli organi costituzionali di garanzia. Ritornando, soprattutto, a riflettere su un quesito rimasto in sospensione (dal capitolo secondo): il Presidente della Repubblica può essere "garante" della democraticità del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico?..... *pag. 191*
4.2. La quinta variabile (collaterale) e la sesta variabile (collaterale): i partiti politici e il popolo. Brevi cenni per non irrigidire, eccessivamente, il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico..... *pag. 197*

Considerazioni conclusive..... *pag. 201*

Opere citate..... *pag. 209*

Considerazioni introduttive

L'*indirizzo politico* è una categoria centrale nella scienza costituzionalistica: il *crocevia concettuale*, vien da dire, di pressoché ogni macro-ambito che compone quest'ultima. Non v'è tema del diritto costituzionale che non sia intersecato, o comunque lambito, dall'indirizzo politico: dalla *forma di Stato* alla *forma di governo*. Una superficie tematica davvero vastissima, se si considera che *forma di Stato* e *forma di governo* rappresentano due recipienti (teorici) capaci di contenere, al loro interno, pressoché tutto lo scibile del costituzionalismo.

Non è allora un caso se, nel dipanarsi dei decenni, l'indirizzo politico ha suscitato l'attenzione di molti. Innumerevoli e insigni studiosi, da differenti angolazioni, hanno dedicato le proprie fatiche all'approfondimento di un concetto dal fascino indiscusso. Studiosi afferenti a varie discipline: non soltanto giuristi, ma anche scienziati politici.

La trasversalità scientifica non deve, in verità, destare stupore. Qualsiasi fenomeno sociale si presta a essere indagato da cultori di scienze diverse. A maggior ragione se quello da prendere in considerazione è fenomeno "di confine": collocato, cioè, nel lembo di terra in cui passa la frontiera tra scienze sociali contigue. Così è, senza dubbio, per l'argomento oggetto del presente studio, tipico esempio di entità interessata (e contaminata) tanto dalla dimensione *giuridica*, quanto dalla dimensione *politica*.

Il lavoro che qui si introduce intende esaminare l'indirizzo politico dalla prospettiva del diritto costituzionale. Con un obiettivo specifico, che va espressamente dichiarato fin dal principio: (provare a) fornire un *apporto* alla *sistematizzazione teorica* dell'indirizzo politico. Un *contributo*, giustappunto, alla sua *teoria*... volendo riprendere il (tenore del) titolo della ricerca.

Non si aspetti, dunque, il lettore una disamina prevalentemente finalizzata a descrivere le linee evolutive dell'atteggiarsi effettivo della forma di governo; una disamina orientata a misurare il concreto peso assunto da quegli organi che del sistema parlamentare sono i classici referenti soggettivi. La notazione non è secondaria, tantomeno superflua. Tutt'altro. Tradizionalmente, infatti, le dinamiche che innervano l'indirizzo politico costituiscono un "banco di prova" – forse, anzi, *il* "banco di prova" – per rilevare le trasformazioni degli assetti del regime di governo.

Nessun equivoco, però. L'approccio abituale non è, per nulla, in discussione. Semplicemente, in linea con l'obiettivo poco sopra dichiarato (ossia *contribuire* alla *teoria* dell'indirizzo politico), *altra* sarà l'impostazione adottata.

Per realizzare la mappatura teorica dell'indirizzo politico (una mappatura completa nei limiti del possibile), senza che schemi consolidati influenzino oltremodo le potenziali risultanze conseguibili, verrà seguito un percorso articolato in tre grandi tappe. A ciascuna di esse corrisponde, per la precisione, un capitolo.

Dà avvio al percorso il *capitolo primo*, intitolato «La *statica* dell'indirizzo politico: coordinate storiche e di teoria generale». Scopo della tappa iniziale è gettare le fondamenta storico-teoriche dell'indirizzo. Risalendo lungo la linea temporale sarà possibile, prima di tutto, ambientare storicamente il concetto, disvelandone *genesi* e, al contempo, *genealogia*. Non solo. L'itinerario retrospettivo consentirà di offrire, a grandi pennellate, un preliminare inquadramento teorico-generale, disegnato tenendo conto delle posizioni affiorate nella giuspubblicistica: verranno delineati, in particolare, i tratti essenziali dell'indirizzo politico, vale a dire *natura*, *efficacia* e *struttura* del medesimo.

Una volta completata la trattazione dei profili strettamente storico-teorici, la disamina avanzerà verso la *seconda tappa*, dedicata a «La *dinamica* costituzionale dell'indirizzo politico: il procedimento, le sue fasi, le relative criticità (nella prospettiva costituzionalistica) e alcune possibili soluzioni». Viene a mutare, con ciò, il piano di lavoro: dalla *statica* della teoria generale alla *dinamica* costituzionale. Lavorando all'interno della cornice tracciata dalla

Costituzione repubblicana, occorrerà ricostruire, nei minimi dettagli, il divenire dinamico dell'indirizzo: il suo *circuito*. Servirà, in altre parole, calare l'attività di indirizzo nella Carta costituzionale, tra le sue disposizioni, al fine di esporre il *procedimento* lungo il quale detta attività si svolge. Contestualmente, l'indagine tenterà di isolare le criticità riscontrabili per i singoli stadi (del circuito) e di prospettare, frattanto, delle ipotetiche soluzioni.

Dopo aver illustrato il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico, l'analisi sarà chiamata a volgere lo sguardo *al di là*, e *al di dentro*, dello stesso. Il viaggio approderà, insomma, alla sua *terza*, e ultima, *tappa*: quella tesa a individuare le *variabili esogene* da innestare nel circuito e a definire, di conseguenza, i lineamenti dell'*indirizzo politico vivente*.

Capitolo primo
La *statica* dell'indirizzo politico: coordinate storiche e di teoria generale

SOMMARIO: 1. Un primo approccio. L'analisi etimologica del concetto di *indirizzo politico* e gli ingredienti del suo impasto: tra componente *politica* e componente *giuridica*, da raccordare nel segno della *unitarietà*. – 1.1. (segue) Da esigenza connaturata all'uomo a nozione della scienza costituzionalistica: l'indirizzo politico nello Stato moderno. – 2. *Genesi* e *genealogia* dell'indirizzo politico: dall'attività alla funzione di governo, dalla funzione di governo all'indirizzo politico. Un filo di tessitura comune: il principio di *unità*. – 3. Scomposizione di una categoria concettuale: i tratti distintivi (e costitutivi) dell'indirizzo politico. – 3.1. Sulla *natura* dell'indirizzo politico. – 3.2. Sulla *efficacia* dell'indirizzo politico. – 3.3. Sulla *struttura* dell'indirizzo politico.

1. Un primo approccio. L'analisi etimologica del concetto di indirizzo politico *e gli ingredienti del suo impasto: tra componente* politica *e componente* giuridica*, da raccordare nel segno della* unitarietà

Nell'avviare lo studio del concetto di *indirizzo politico*, si mostra utile muovere dall'analisi etimologica dei lemmi che lo compongono: da un canto, il sostantivo *indirizzo*, che rimanda all'azione espressa dalla forma verbale *indirizzare*; dall'altro, l'aggettivo *politico*, che a quell'azione conferisce una specifica qualificazione.

L'utilità di ricorrere, in linea di primo approccio, alla semantica è facilmente afferrabile. La scienza dei significati consente di cogliere, sin da subito, gli ingredienti dell'impasto dell'indirizzo politico: vi è una componente *politica* e vi è una componente *giuridica*. Di ciascuna componente il concetto di cui trattasi si avvale: ne ha bisogno, non ne può in alcun modo prescindere. Com'è funzione di ogni impasto, all'indirizzo politico spetta di farne un tutt'uno: vale a dire di *raccordare* la componente politica alla componente giuridica, mescolandole assieme in un composto *unitario*, sì da conferire un moto *ordinato* all'attività dei pubblici poteri ed evitare, nei limiti del possibile, una visione aprogrammata della realtà.

Occorre, però, procedere per gradi. Il sostantivo *indirizzo*, si diceva, evoca l'azione dell'*indirizzare*: richiama, cioè, il *movimento verso una meta prestabilita*. In tale preciso *punto* si può percepire, nettamente, la connessione tra l'indirizzare e il mondo del diritto.

Per comprenderlo, basta traslare dal piano semantico al piano giuridico. Qualsiasi società conosce, innegabilmente, (anche) dinamiche spontanee, le quali ben possono essere (non già precedute e indotte, bensì) seguite e assecondate dall'intervento normativo. Ma il diritto resta, comunque, lo strumento principe d'"indirizzo" di una comunità sociale. Tramite il diritto, infatti, l'azione generica dell'indirizzare assume il carattere cogente proprio delle norme giuridiche, rendendo potenzialmente conseguibili e realizzabili gli obiettivi cui tende quell'azione[1]. Questa, in fondo, è una delle ragioni d'essere di un ordinamento giuridico: che, come si deduce dalla matrice latina «*ordo*», si presenta sotto le spoglie sia dell'«*ordo ordinatus*» (ossia un sistema ordinato e coerente di parti), sia – per quanto qui più interessa – dell'«*ordo ordinans (societatis)*»[2]. Prendendo forma per mezzo soprattutto del diritto (nel significato di

[1] Convince la definizione di diritto (declinato quale «attività di creazione delle norme») avanzata da A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1992, p. 5: il diritto è una «tecnica di azione politica e sociale mediante la quale gli uomini *possono influire* – almeno in certa misura, variabile a seconda dei casi – *sui comportamenti dei loro simili*» [corsivo di chi scrive]. Di tono similare anche le considerazioni di N. BOBBIO, *Teoria generale della politica (a cura di Michelangelo Bovero)*, Einaudi, Torino, 1999, p. 163, secondo cui «[s]volgendo la funzione legislativa, il potere politico indirizza positivamente (comandando) o negativamente (proibendo) i comportamenti dei membri della comunità verso fini prestabiliti», mentre «mediante la funzione esecutiva [il potere politico] ottiene che questi fini siano raggiunti».

[2] A definire l'ordinamento giuridico come entità che si presenta nella duplice veste di «*ordo ordinatus* (ordine che è ordinato, *recte*, che si ordina)» e di «*ordo ordinans societatis* (ordine che ordina)» è F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 678-680 [pensiero

produzione normativa)[3], l'ordinamento giuridico mira a orientare e ordinare («*ordo ordinans*», giustappunto) le condotte dei consociati verso i fini (pubblici) desiderati[4].

I fini desiderati non sono, tuttavia, prefissati (e prefissabili) una volta per sempre: essi non risultano codificati (e codificabili) in un manuale all'occorrenza consultabile, non hanno derivazione divina (non originano da una divinità), né, tantomeno, si reperiscono nella natura o dalla loro costante riproposizione[5]. Ai fini desiderati, insomma, sono estranee le dimensioni giusnaturalistica, trascendentale e consuetudinaria. La loro identificazione, piuttosto, varia nel tempo, al mutare delle circostanze di fatto e dei bisogni percepiti come tali da un dato gruppo sociale[6]. Sono fini espressione, dunque, di una *creativa volontà umana*: sicché l'uomo non recepisce, passivamente, fini altrove prodotti (e indipendenti dalla sua volontà), ma li pone liberamente e volontariamente[7].

---

successivamente ed efficacemente sintetizzato in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 1 e 5].

[3] Un chiarimento, affinché non insorgano equivoci. Affermando che l'ordinamento prende forma con la produzione normativa o con le norme giuridiche (impiegando l'espressione nell'accezione più estensiva), non s'intende – come potrebbe apparire – esprimere una preferenza per la cosiddetta teoria normativistica (dell'ordinamento giuridico), largamente dominante e proposta dal giurista austriaco Hans Kelsen [v. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (traduzione italiana di R. Treves), Einaudi, Torino, 1967, p. 95 e ss.], piuttosto che per la cosiddetta teoria istituzionalistica (dell'ordinamento giuridico), la cui elaborazione si deve, invece, alle riflessioni del giurista italiano Santi Romano (v. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 4 e ss.). Difatti, al di là del differente peso che, all'interno delle due teoriche, viene riconosciuto alla norma giuridica (che nella concezione kelseniana viene concepita come l'elemento costitutivo essenziale dell'ordinamento giuridico, a cui sarebbe estraneo ogni riferimento alla concreta realtà sociale sottostante alle norme, mentre nella impostazione romaniana interagisce, su di un piano paritario, con l'organizzazione dello Stato e con il corpo sociale di riferimento), è evidente che l'elemento che le accomuna resta quello della individuazione della norma come uno dei perni dell'ordinamento (esclusivo o integrato da quei fattori extra-normativi di cui si è detto, a seconda dell'adesione all'una anziché all'altra impostazione). Ed è proprio a tale elemento di comunanza che ci si rifà nel corpo del testo. Sulla dicotomia tra concezione normativistica e concezione istituzionalistica dell'ordinamento giuridico v., per tutti, V. FROSINI, voce *Ordinamento giuridico (Filosofia del diritto)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 639 e ss., F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 10-11, e R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 227-231.

[4] Insomma, grazie allo strumento dell'ordinamento giuridico, cioè di un «insieme di norme primarie rivolte ai membri del gruppo e di norme secondarie rivolte a funzionari specializzati, autorizzati a intervenire nel caso di violazione delle prime», si rende possibile «intervenire imperativamente in ogni possibile sfera d'attività dei membri del gruppo», «indirizzandoli verso un fine desiderato o distraendoli da un fine non desiderato»: così N. BOBBIO, *Teoria generale della politica (a cura di Michelangelo Bovero)*, cit., p. 108.

[5] Le finalità perseguite potevano, forse, possedere simili caratteristiche negli ordinamenti premoderni, ancorati, per l'appunto, a una dimensione consuetudinaria o trascendentale (e non giuspositivistica) del diritto: a proposito della distinzione tra ordinamenti premoderni e ordinamenti moderni, basata sulla differente configurazione del rapporto tra politica e diritto, è possibile consultare i rilievi contenuti in F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2022, pp. 18-24.

[6] Coglie nel segno N. BOBBIO, *Teoria generale della politica (a cura di Michelangelo Bovero)*, cit., p. 109, quando scrive che «non si danno fini della politica una volta per sempre stabiliti, e tanto meno un fine che tutti li comprenda e che possa essere considerato il fine della politica: i fini della politica sono tanti quante sono le mete che un gruppo organizzato si propone, secondo i tempi e le circostanze».

[7] Attenzione. Il fatto che l'uomo ponga, liberamente e volontariamente, i fini pubblici da conseguire per lo sviluppo sociale non sta a significare, ovviamente, che la posizione di quei fini o, con maggior precisione, la trasposizione di essi sul terreno normativo non incontri limitazioni di sorta, che sia cioè assoluta e incontrollata: se così fosse, il costituzionalismo verrebbe privato della sua funzione fondamentale, qual è quella di limitare le manifestazioni del potere politico, a garanzia dei diritti costituzionalmente riconosciuti e tutelati. Ma il tema, se andava almeno menzionato in queste notazioni introduttive, può essere per adesso accantonato. Vi si farà ritorno, con il dovuto approfondimento, a tempo debito: in particolare, il tema verrà accennato, nel corrente capitolo, all'interno del paragrafo 3.2 (alle pp. 42-43), per poi essere esposto nel capitolo terzo, al paragrafo 3.1 (quando si rifletterà sui limiti, di carattere *giuridico*, opponibili all'indirizzo politico e, dunque, sulla relazione tra indirizzo e Costituzione).

Ebbene, negli ordinamenti moderni, la selezione dei fini da perseguire compete, grosso modo, alla politica (intesa, per il momento, l'espressione in senso lato e generico)[8]: dal sostantivo *indirizzo* si è transitati, così, all'aggettivo *politico*, qualificativo del primo termine della dizione (*indirizzo politico*).

Non a caso, l'aggettivo *politico* sottende esattamente un insieme di scelte, tendenzialmente libere (*ma non arbitrarie*[9]) nel fine e non determinabili *a priori*, protese alla cura, nel loro complesso, degli interessi di tutta la *polis* e improntate al governo della cosa pubblica[10]. Presuntivamente, i *fini* che vengono perseguiti attraverso l'opera dei soggetti politicamente attivi costituiscono i *fini* considerati di volta in volta preminenti per l'aggregazione sociale di riferimento (o, con maggior precisione, per la classe dominante, e maggioritaria, di quella aggregazione).

Congiungendo, adesso, i lemmi *indirizzo* e *politico* nel sintagma in cui essi figurano, si ottengono tre dati utili per una preliminare, sommaria, sistematizzazione del concetto di *indirizzo politico*: (i) primariamente, la *definizione* di massima del concetto medesimo; secondariamente, la comprensione dei due *aspetti funzionali* evidenziati tra le righe iniziali del paragrafo, vale a dire che l'indirizzo politico (ii) *raccorda* la componente politica alla componente giuridica e (iii) funge da *matrice* razionalmente *unitaria*.

Prima di tutto, la *definizione*. Agevolmente ricavabile dalla sommatoria fra i due "addendi lessicali" che lo formano, l'indirizzo politico può essere, approssimativamente, definito come un meccanismo che, giovandosi degli ingranaggi che l'ordinamento mette a disposizione, *orienta* (ecco la componente *giuridica*) l'attività degli apparati statuali, e per osmosi della comunità, secondo certe *concezioni politiche* (ecco la componente *politica*).

---

[8] Anche a tale riguardo, possono valere i rilievi di F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., pp. 18-24, già evocati alla nota 5. Alcuni succinti rimandi al collegamento tra la politica (assunto sempre il lemma in un'accezione lata e generica) e la selezione dei fini materiali concreti, e specifici, verso cui orientare l'azione dello Stato si rintracciano, altresì, tra le pieghe di un saggio di Mario Dogliani, il quale, nel ripercorrere i tratti salienti della originaria teoria di Costantino Mortati sulla funzione di governo, annota quanto segue: che «alla base degli stati [moderni] c'è un'azione politica, un'attività artificiale che realizza un ordine conforme ai fini del protagonista di questa stessa azione» (p. 179); e, ancora, che nello Stato moderno la politica «assegna allo Stato i fini [politici contingenti] da perseguire» (p. 181) [in questo senso M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. CATELANI-S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2001 (*Quaderni della Rassegna Parlamentare*), pp. 179 e 181].

[9] Ancora una volta, l'avvertenza della nota 7 va tenuta ben presente.

[10] Per G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Bocca, Milano-Torino-Roma, 1913, p. 57, nota 1, «l'aggettivo "politico" si adopera [...] nel largo senso "che concerne lo Stato"». L'Autore insiste sul binomio "fine politico-Stato": «Ogni movimento collettivo o di gruppi, il cui fine può esser conseguìto indipendentemente dall'azione o dall'intervento dello Stato, rimane *sociale*; diventa *politico* allorché il fine non può esser conseguìto senza il concorso dello Stato, cioè del Diritto» (p. 57). Con riguardo, invece, al binomio "politica-libertà di scelta dei fini", accennato nel testo, si richiamano: E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-2/1937, p. 311 (secondo cui «il potere politico è quello nell'esplicazione del quale i principii della politica servono di guida all'organo che lo esercita data l'assenza di norme giuridiche al riguardo; e significa quindi potestà attribuita ad un organo di determinare liberamente le direttive per l'esercizio delle proprie attribuzioni»); E. SICA, *Del Potere e degli atti politici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. III/1948, p. 466 (anch'egli, pur distaccandosi criticamente dalla definizione proposta da Enrico Guicciardi, rileva come il potere politico, nel suo esercizio, «non è soggetto al [...] vincolo del perseguimento di un fine politico prestabilito»), e G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 931 (per il quale «[i]l potere politico [...] è quello libero in uno o più dei suoi elementi e libero anche nel fine»). Su tutti, è indubbiamente Giuseppe Guarino lo studioso che più si è dedicato, nel corso della sua ampia produzione scientifica, a sostenere e svolgere la tesi che ravvisa il connotato del potere politico nella libertà di scelta del fine: v., oltre al contributo citato per ultimo, G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, n. III/1951, p. 381, G. GUARINO, *Profili costituzionali, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, in *Il Foro Italiano*, n. IV/1952, pp. 74-75, e, infine, G. GUARINO, *Stato ed energia nucleare*, in *Rivista delle società*, n. 1/1959, pp. 24-25.

Accanto al profilo definitorio, poi, gli *aspetti funzionali* poco sopra rammentati, a cominciare dalla *unitarietà*.

Nell'indirizzo politico confluiscono fini aventi natura politica, che tracciano le direttrici, la guida di sviluppo della comunità nazionale. Ma quei fini non si riversano nell'indirizzo come aggregato di elementi atomisticamente considerati, tra di loro sconnessi. Al contrario, ciascun fine, relativo a un determinato ambito sociale, viene inscritto in un progetto politico di più ampio respiro: una sorta di grande mosaico in cui le singole tessere, l'una vicino all'altra, s'incastrano armonicamente tra di loro. Sfruttando l'efficacia rappresentativa dell'immagine del mosaico, si può percepire la *unitarietà* del disegno sotteso all'indirizzo politico: riempito, sì, di molteplici finalità politiche, ma ricondotte a unità[11].

Non basta. Benché rappresenti, come si dirà più oltre, una precondizione essenziale per l'agire unitario e coerente dello Stato, la categoria concettuale dell'indirizzo politico non riesce, di per sé, a trasporre sul piano della realtà sociale il proprio contenuto. Affinché ciò accada, serve *raccordare* la componente politica alla componente giuridica: ovverosia serve che il progetto politico, unitario e coerente, immesso nel contenitore dell'indirizzo politico vi fuoriesca munito della "forza" necessaria per imporsi sulla società.

Riempito di sostanza politica, il contenuto incorporato nell'indirizzo politico finisce, allora, per assumere la forma del diritto e, segnatamente, degli atti normativi: non può farne a meno. Senza il diritto, difatti, la sostanza politica sarebbe destinata a permanere allo stadio della mera velleità.

Sin qui il raccordo è stato descritto solamente dalla prospettiva della componente *politica* dell'indirizzo politico: il verso è, in sostanza, quello che parte *dalla* politica e arriva *al* diritto, passando *attraverso* il raccordo dell'indirizzo. Il raccordo dell'indirizzo, però, è bidirezionale e genera, per così dire, un sistema "a vasi comunicanti". Fuor di metafora, vi è anche l'*altro* verso: il verso opposto, in cui è il diritto a guardare *alla* politica *attraverso* l'indirizzo politico, per lì rinvenire le sue fonti di alimentazione.

Ribaltando, perciò, la prospettiva a favore della componente *giuridica*: il diritto dev'essere preceduto da uno schema teleologico armonico, che fornisca al diritto (e agli strumenti con cui esso si attua) un impulso unitario, politicamente coerente, e dal quale il diritto possa trarre le proprie coordinate di orientamento. L'esercizio della potestà legislativa presuppone, di regola, un programma politico determinato in via preliminare, che convogli la normazione lungo i fini generali prescelti, assicurandone lo svolgimento nella direzione concordata (impressa, appunto, dall'indirizzo politico).

In definitiva. Queste brevi notazioni introduttive conducono a convalidare gli assunti da cui si sono prese le mosse: nell'*indirizzo politico*, la componente *politica* e la componente *giuridica* trovano il loro punto di *giunzione*[12] e il loro parametro di *unitarietà*. Un punto e un parametro imprescindibili, giacché in difetto di un indirizzo tanto la politica quanto il diritto

---

[11] A un'attenta considerazione, la *unitarietà* del disegno sotteso all'indirizzo politico discende dalla (ed è un corollario della) concatenazione dei singoli bisogni sociali. Nel senso che, *se* è vero – nel solco degli insegnamenti di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Cedam, Padova, 1957, p. 127 – che i singoli bisogni sociali non possono essere isolati l'uno dall'altro, essendo tra loro necessariamente «interferenti e complementari», *allora* la logica conseguenza che ne deriva dev'essere una: e precisamente che l'indirizzo politico non può esaurirsi nel proporre frammentarie soluzioni di singoli problemi, ma – tutt'al contrario – deve curare il coordinamento di quei problemi, facendosi carico delle rispettive risposte istituzionali, nel contesto di un indirizzo *unitario*, sistematico e coerente.

[12] Ha, pertanto, ragione V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, n. 1-2-3-4/1939, p. 125, quando annota che nell'indirizzo politico «si compie la mediazione suprema tra politica e diritto: scelta delle finalità politiche da raggiungere e conseguente loro assunzione tra i compiti concreti dello Stato, quale fine e contenuto specifico dell'attività legislativa ed esecutiva dello Stato medesimo».

rischierebbero di concretarsi in una (sterile) sommatoria di manifestazioni singole e disorganiche, prive di ordine e sistematicità.

1.1. (segue) Da esigenza connaturata all'uomo a nozione della scienza costituzionalistica: l'indirizzo politico nello Stato moderno

Sia la necessità di indirizzare e programmare, sia la necessità di darsi un ordinamento giuridico (con le regole che lo sostanziano) discendono, direttamente, dalla natura stessa dell'uomo.

L'uomo, per pressoché ogni aspetto dell'esistenza (dalla gestione familiare alla propria quotidiana attività professionale, per citare due comodi esempi), tende a orientare i propri comportamenti verso la concretizzazione delle finalità che, avvertite come bisognevoli di soddisfazione a seguito di un giudizio di scelta, lo stesso si sia prefisso di raggiungere. A tal fine, la predisposizione di regole di comportamento e la predeterminazione di un programma (circa i modi, i mezzi e i tempi di svolgimento dell'azione in relazione ai fini individuati) si rivelano essere gli elementi essenziali affinché quella grezza attività di progettazione di bisogni non rimanga confinata a una semplice (irrealizzata) aspirazione; specie se si tiene presente che, con l'evoluzione delle forme di organizzazione sociale verso moduli moderni, l'attività dell'uomo si esplica in un tessuto sociale pluralistico, all'interno del quale l'appagamento della gran parte dei bisogni esige la cooperazione con altri uomini[13].

In breve: l'indirizzo e la programmazione sono attività connaturate all'uomo e al suo operare all'interno di una comunità; la ragione di fondo dell'indirizzare e del programmare risiede nella soddisfazione, in maniera organica e coordinata, degli innumerevoli bisogni che l'uomo va via via avvertendo all'interno della collettività e nel suo rapporto con gli altri individui; l'importanza della programmazione cresce man mano che la struttura organizzativa della collettività si fa sempre più complessa.

Se ciò non sembra dubbio, va detto che è soltanto da un certo momento storico che può parlarsi, rettamente, di *indirizzo politico*: con il sorgere, cioè, dell'ente Stato (moderno) e dello stabile apparato organizzativo, normativamente configurato, su cui esso si regge.

Prima di esplorarne le radici genetiche, conviene rilevare un dato comune sia alla generale attività umana dell'indirizzare, sia alla specifica attività, propria degli organi dello Stato, dell'indirizzo politico: in ambedue i casi, non muta l'esigenza di fondo. Che rimane quella di ricondurre a una matrice razionalmente unitaria, e coerente, la pluralità e il pluralismo (di idee, di valori, di concezioni, di scopi eccetera); o, detto in altri termini, di ricevere *in ingresso* la complessità e di restituire, *in uscita*, l'unità sintetizzata.

A mutare sono, invece, i soggetti protagonisti dell'attività di specificazione dell'indirizzo, gli strumenti a loro disposizione, la qualità degli obiettivi da perseguire, nonché, da ultimo, l'estensione della platea dei destinatari su cui si riverberano gli effetti finali dell'attività medesima.

---

[13] Non si possono non ricordare, per prima cosa, le parole con cui Costantino Mortati apriva, sin dalle prime edizioni, le celeberrime *Istituzioni di diritto pubblico*: «L'uomo nell'agire per la soddisfazione dei suoi bisogni deve anzitutto determinare i fini della sua azione, procedendo ad una scelta e graduazione dei medesimi, e poi individuare ed adottare i mezzi che appaiono idonei al conseguimento dei fini prescelti. L'uniformità e la costanza dei bisogni, corrispondenti alla natura umana, spiegano l'esistenza di regole o di leggi (ossia di correlazioni fra certi comportamenti ed i risultati che ne conseguono) da cui si desumano i criteri per giudicare ciò che si deve fare per conseguire un certo effetto» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, p. 1). Di chiara utilità, per supportare le affermazioni riportate nel corpo del testo, si rivelano essere, inoltre, le riflessioni di G.D. FERRI, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, I (*La funzione di governo in generale*), Athenaeum, Roma, 1939, p. 82, quando sostiene che «nessun individuo e nessun organismo sociale, piccolo o grande, può vivere e utilmente agire, se prima di ogni azione non determina i fini da raggiungere».

Ma una ricerca condotta nel campo del diritto costituzionale non può certo interessarsi della generica attività umana dell'indirizzare, cui si dedicano altre scienze. L'oggetto che deve attrarla è perimetrato, latamente, allo Stato e ai suoi organi di vertice, essendo all'interno della macchina statuale e dei suoi articolati congegni che si estrinsecano le dinamiche del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico.

Da alcuni quesiti è bene, innanzitutto, muovere: perché l'indirizzo politico, propriamente inteso, e il relativo portato teorico prendono corpo all'interno dell'ente Stato? Quali fattori ne giustificano la esplicita emersione (come categoria concettuale dotata di autonomia) e sotto la spinta di quali istanze si perviene alla sua concettualizzazione?

Alla prima domanda è presto fornita risposta. Grazie all'azione di governo della comunità statuale (da parte degli organi a ciò preposti), i fini politici vengono ricomposti a sistema ed efficacemente incanalati, mediante quei congegni istituzionali e normativi predisposti dall'ordinamento giuridico, verso il loro concreto conseguimento[14]. Affiora, da questa angolatura, il contatto tra le entità di *indirizzo politico* e di *governo* (da intendere oggettivamente, come *attività*); contatto che verrà poi profilandosi nitidamente nel percorso argomentativo che si proporrà a breve[15].

Con il secondo interrogativo si è portati, invece, a ricercare le origini storiche dell'indirizzo politico (o, meglio, della sua teorizzazione), a indagarne causa e, al contempo, funzione. Sarebbe, infatti, insoddisfacente situare genericamente detta nozione nell'esperienza dello Stato moderno, che copre un arco temporale secolare. Ci si deve, all'opposto, sforzare di precisare, entro la dimensione statuale, *genesi* e *genealogia* dell'indirizzo politico: che è quanto ci si propone di fare nel paragrafo successivo.

2. Genesi *e* genealogia *dell'indirizzo politico: dall'attività alla funzione di governo, dalla funzione di governo all'indirizzo politico. Un filo di tessitura comune: il principio di* unità

Per comprendere le origini della nozione di indirizzo politico, e poterne inquadrare i primi organici studi, è di pregiudiziale interesse ricostruire il dibattito attorno a un concetto che appare strettamente legato a quella nozione: il concetto, cioè, di «attività di governo» (o di «attività politica», secondo una variante terminologica meno diffusa). Risalendo alle radici di tale concetto, e percorrendone poi gli sviluppi successivi, emergerà con chiarezza il retroterra

---

[14] A ben guardare, che il concetto di *indirizzo politico* non sia scindibile dal concetto di *Stato* è conclusione altresì ricavabile, per via deduttiva, da quella dottrina – precedentemente richiamata alla nota 10 – che insiste sul binomio "fine politico-Stato": ci si intende riferire, per la precisione, a G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., p. 57, nota 1, laddove viene precisato che «l'aggettivo "politico" si adopera [...] nel largo senso "che concerne lo Stato"», soggiungendosi che ogni movimento collettivo «diventa *politico* allorché il fine non può esser conseguìto senza il concorso dello Stato, cioè del Diritto» (p. 57).

[15] La contiguità o, meglio, la interdipendenza tra i due concetti è ben colta da T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 135, che scrive: «Indirizzo politico e azione di governo appaiono essere [...] strettamente collegati: non può aversi, infatti, indirizzo politico senza che vi sia una azione di governo e non può aversi azione di governo senza che vi sia un indirizzo politico». Si può dire, quindi, parafrasando il pensiero espresso dall'Autore e senza approfondire argomenti che saranno svolti a suo luogo, che l'azione politica o di governo è sempre sorretta e guidata da un determinato indirizzo politico (a prescindere dal fatto che esso sia posto espressamente o, piuttosto, ricavato implicitamente). Ora, se si reputa condivisibile la interdipendenza tra indirizzo politico e azione di governo, la logica conseguenza desumibile non può che essere una, a conferma che l'indirizzo politico è concetto proprio dell'ente Stato (o, comunque, di comunità-ordinamenti giuridici a fini generali): anche se si può affermare, in linea di principio, che «ogni comunità sociale, per il fatto stesso di porsi e di perseguire dei fini, si dà un indirizzo politico», appare lecito concludere che «soltanto quelle comunità dotate di un apparato organizzativo potenzialmente predisposto per assicurare il conseguimento dei fini che costituiscono la causa prima del loro sorgere, sono in grado di esprimere un indirizzo politico obiettivamente rilevabile e normativamente disciplinato» (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 136).

storico-teorico sul quale si sono innestati i primi tentativi di delineare, sistematicamente, i tratti fondamentali della nozione di indirizzo politico.

La problematica concernente il *governo*[16] e i suoi *atti* inizia a essere osservata, dalla nostra dottrina, nel periodo liberale. È in questa fase della storia costituzionale, per la precisione tra il finire dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, che matura la nozione di «attività di governo», a sua volta ancorata a quella di «atti di governo». Non è casuale, quindi, che si sia parlato, poc'anzi, di *governo* (in senso oggettivo, come *attività*) e dei suoi *atti*: come si dirà, l'abbinamento dell'uno agli altri, quasi fossero una endiadi, ha rappresentato una costante nei lavori del torno storico in esame.

Il punto di partenza della riflessione giuspubblicistica italiana appare influenzato dalle – o, quantomeno, si nutre delle – teoriche formulate, nella seconda metà dell'Ottocento, entro il contesto scientifico francese, sia costituzionalistico sia, soprattutto, amministrativistico[17].

Nella più accreditata letteratura francese ottocentesca era condiviso l'approccio di differenziare, nella trattazione dei principi generali del diritto pubblico (e del potere esecutivo in particolare), il governo (altrimenti denominato «potere politico»[18]) dall'amministrazione[19]. Il primo veniva inteso come potere di «dirigere la società nei sentieri del suo sviluppo» e di «provvedere alla sua continua conservazione»; il secondo come «azione vitale del governo», di cui costituiva un «necessario complemento»[20]. In sintesi, servendosi di una efficace metafora anatomica, gli studiosi francesi ricostruivano il governo come la «testa» e l'amministrazione come le «braccia» della società[21]: il governo ("testa") traccia il percorso e l'amministrazione ("braccia") lo segue (ed esegue).

---

[16] Il lemma *governo* viene qui impiegato in un'accezione oggettiva, come attività di direzione suprema degli affari pubblici: v., sul punto, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 61 e 62 [che si rifà, in particolare, a G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit (traduction française par Georges Fardis, avec la collaboration d'un groupe de Jurisconsultes)*, II (*Théorie juridique de l'État*), Giard & Brière, Paris, 1913, p. 331], e O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, I, Pierro, Napoli, 1912, pp. 323-324.

[17] A testimoniarlo esplicitamente è O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 323: «Questa categoria di atti e attività di governo, in contrapposto a quella di amministrazione, ci viene dalla dottrina e dalla giurisprudenza francese».

[18] Utilizza, ad esempio, tale espressione A.F. VIVIEN, *Études administratives*, I, de Guillaumin & Cie, Paris, 1859, p. 30.

[19] Tra le opere più significative, vanno certamente ricordate le seguenti: L.A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, I, Gustave Thorel, Paris, 1844, p. 12 e ss.; D. SERRIGNY, *Traité du droit public des français*, I, Joubert, Paris, 1846, p. 96; A.F. VIVIEN, *Études administratives*, I, cit., p. 30 e ss.; P.J.B. BUCHEZ, *Traité de politique et de science sociale*, II, Amyot, Paris, 1866, p. 132 e ss.; M. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, I, Ernest Thorin, Paris, 1881, pp. 23-24; L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, I, Dunod, Paris, 1885, pp. 92-93 e p. 490 e ss.; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, I, Recueil, Paris, 1896, p. 14 e pp. 16-18; E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, II, Berger-Levrault et Cie, Paris-Nancy, 1896, p. 32 e ss.; M. LE COURTOIS, *Des actes de gouvernement*, Blais et roy, Poitiers, 1899, p. 36 e ss. Non mancavano, peraltro, alcune voci contrarie, che rimasero tuttavia isolate e non goderono di particolare seguito: fra tutti, si ricorda L. MICHOUD, *Des actes de gouvernement*, Allier, Grenoble, 1889, p. 1, il quale, pur ammettendo che la distinzione, all'interno del potere esecutivo, tra governo e amministrazione «[occupava], nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa, un posto importante», affermava come «dal punto di vista giuridico non [vi fosse] alcuna differenza tra il Governo e l'Amministrazione», appartenendo piuttosto la distinzione alla «scienza politica e amministrativa»; questo approccio consentì, poi, all'Autore di discostarsi dalla «teoria classica dell'atto di governo», concludendo che gli atti emanati dalle due autorità (governo e amministrazione) fossero «soggetti alle stesse regole» e che, in definitiva, fosse inutile ricorrere alla categoria degli atti di governo.

[20] L.A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, cit., p. 12. Similmente anche M. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, cit., p. 23, e M. LE COURTOIS, *Des actes de gouvernement*, cit., p. 38.

[21] Così, soprattutto, L.A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, cit., p. 12, e A.F. VIVIEN, *Études administratives*, cit., p. 30. Con parole diverse, ma sostanzialmente analoghe, anche D. SERRIGNY, *Traité du droit public des français*, cit., p. 96 (che descrive il potere esecutivo come un'unica «scala» occupata dal governo nei gradini superiori e dall'amministrazione nei gradini inferiori), A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., p. 14 (per il quale il governo è il «motore» e i funzionari dell'amministrazione sono «gli organi di trasmissione e gli ingranaggi della

Ma le ricerche emerse in Francia non si arrestavano a una sterile classificazione astratta. La dicotomia tra attività di governo e attività di amministrazione venne, anzi, formata sul fondamento del diritto positivo, che implicitamente dava motivo alla suddivisione tra atti di governo e atti di amministrazione: alcune disposizioni delle leggi organiche del Consiglio di Stato sottraevano gli atti di governo dal contenzioso amministrativo, in virtù del loro carattere politico e dell'interesse comune che miravano a realizzare; di qui la conclusione, ricavata per via interpretativa, che non tutti gli atti del ramo esecutivo fossero atti di natura amministrativa[22].

Associando l'oggetto dell'attività (di governo e di amministrazione) con la natura degli atti (di governo e di amministrazione) che ne costituivano esercizio – e intendendo, coerentemente, l'attività di governo come sommatoria degli atti cosiddetti di governo (o politici) di competenza del potere esecutivo –, l'impostazione dominante in Francia tracciava le coordinate teoriche di riferimento. Da quelle coordinate attingerà, subendone l'ascendente, anche la dottrina italiana novecentesca[23].

Sulla scia degli studi pubblicati in Francia, infatti, anche nell'Italia liberale prevale l'orientamento di considerare l'«attività di governo» come una frazione, o come un ramo, della più lata funzione esecutiva. All'interno di quest'ultima – e prescindendo dalle divergenze lessicali caratterizzanti le singole elaborazioni, nella sostanza non significative[24] – si tende a identificare due distinti profili, tra loro gerarchicamente ordinati: da un lato il governo, attività di ordine superiore avente a oggetto la direzione suprema e generale dello Stato nel suo complesso e nella sua unità; dall'altro l'amministrazione, attività di ordine inferiore consistente, principalmente, nell'attuazione delle direttive generali (im)poste dall'attività di governo, al fine di soddisfare singoli e specifici interessi pubblici[25].

---

macchina»), e M. LE COURTOIS, *Des actes de gouvernement*, cit., p. 38 (secondo cui il governo sarebbe una «forza guida», mentre l'amministrazione l'«agente di trasmissione»: il primo «comanda», il secondo «obbedisce»; uno è il «pensiero», l'altro è l'«azione»).

[22] Cfr. E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, cit., pp. 32-34, il quale distingue tra attività (e atti) di governo e attività (e atti) di amministrazione sulla base, oltre che dei principi generali del diritto pubblico, dell'articolo 47 della legge 3 marzo 1849 e dell'articolo 26 della legge 24 maggio 1872.

[23] Influenza che, come già anticipato, è documentata da Oreste Ranelletti: si rinvia, in proposito, alla nota 17.

[24] L'orientamento prevalente denomina «esecutiva» l'intera funzione, riferendosi all'«amministrazione (o «funzione amministrativa») per indicare quella parte di essa che si contrappone all'«attività di governo» (o «attività politica»): in questi termini, tra gli altri, G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1907, p. 517; O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 324 (ancorché l'Autore venga annoverato nel secondo filone interpretativo da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 75, nota 22); S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1933, pp. 113-114 e p. 312; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1936, p. 7; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1937, p. 169. Altri, invece – ma si tratta di una sparuta minoranza –, adoperano il termine «amministrazione» per indicare l'intera funzione e il lemma «esecuzione» per designare una delle due parti (in cui la funzione amministrativa si suddivide): così, ad esempio, A. GROPPALI, *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1936, p. 131 (antesignano dell'impostazione è JELLINEK, *L'État moderne et son droit (traduction française par Georges Fardis, avec la collaboration d'un groupe de Jurisconsultes)*, cit., pp. 330-331).

[25] La distinzione, all'interno dell'attività svolta dagli organi del potere esecutivo («funzione esecutiva»), fra «(attività di) amministrazione» e «attività di governo» (o «attività politica») si rinviene nelle opere dei seguenti Autori: F.P. CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1895, p. 163; V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Società Editrice Libraria, Milano, 1901, p. 903; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 517 e 521; O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 323-325; T. CARNEVALI, *Il potere politico negli ordini liberi*, Vallardi, Milano, 1913, pp. 1 e 4; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Società Editrice Libraria, Milano, 1913, p. 248; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, I, "La Litotipo" Officine Grafiche Milani, Padova, 1914, pp. 58-70; P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, II, Athenaeum, Roma, 1920, pp. 310-314; A. CIOFFI, *I soggetti e le difese dei diritti pubblici*, Società Editrice Libraria, Milano, 1920, pp. 260-261; B. LIUZZI, *Sulla nozione di atti di Governo*,

Alla distinzione tra i due rami del potere esecutivo corrispondeva, inoltre, una differenza circa la natura degli atti che da essi rispettivamente emanavano: mentre l'attività amministrativa trovava concretizzazione in provvedimenti amministrativi, l'attività di governo si esercitava con atti cosiddetti di governo (o politici).

Ed è proprio entro questo circoscritto ambito che la letteratura del periodo esauriva, di fatto, lo studio dell'attività di governo. Stimolata non tanto da esigenze teoriche, quanto dai concreti bisogni della pratica giudiziaria, la ricerca scientifica venne allora promossa per soddisfare un unico obiettivo: quello di sistemare gli oscillanti risultati della giustizia amministrativa, ricavando un criterio di massima che consentisse di sceverare, tra gli atti del potere esecutivo, quelli propriamente politici[26], i soli a essere sottratti a ogni controllo di tipo giurisdizionale[27]. Va però precisato, a scanso di ogni equivoco, che la elaborazione della nozione di attività di governo sulla base della categoria degli atti di governo era impostazione metodologica giustificata dalla branca della scienza giuridica che, per prima, prevalentemente se ne occupò: monopolizzato, nel primo scorcio liberale, dagli amministrativisti, il tema non poteva che essere scandagliato ai diversi fini e con i criteri della loro disciplina, dunque nella prospettiva degli atti e della loro sindacabilità[28].

Ora, esula evidentemente dal perimetro della presente ricerca il tema, di portata – per l'appunto – più propriamente amministrativistica, relativo ai criteri discretivi fra gli atti di governo e di amministrazione: su di esso, perciò, non si indugerà oltre[29].

Preme, invece, mettere in luce un aspetto, che giustifica l'accenno che pur si è ritenuto di svolgere al tema. Legando l'analisi dell'attività di governo alla categoria degli atti politici, l'attenzione della dottrina finiva per (auto-)limitarsi alle minute particolarità dell'ordinamento

---

in *Il Foro Amministrativo*, n. IV/1927, p. 51 e ss.; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., pp. 312-313; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 7; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 169.

[26] Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1931, p. 7.

[27] Secondo le seguenti previsioni: prima, l'articolo 3, comma secondo, della legge 31 marzo 1889, n. 5992 («*che modifica la legge sul Consiglio di Stato*»); quindi, l'articolo 24, comma secondo, del regio decreto 2 giugno 1889, n. 6166 (che approva il testo unico della legge sul Consiglio di Stato); poi, l'articolo 22, comma secondo, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 638 (Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); poi ancora, l'articolo 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato). In tutti e quattro i casi, si escludeva il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per quegli atti o provvedimenti «*emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*».

[28] Come ricorda S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, Padova, 1939, pp. 118-119, il «vecchio costituzionalismo liberale» (in cui Panunzio includeva anche la dottrina amministrativistica, com'è dimostrato, implicitamente, dal fatto che l'Autore si rifà, soprattutto, a Oreste Ranelletti) parlava del governo e della sua attività «solo incidentalmente, a proposito dei così detti "atti politici" o "di governo" e della questione contingente e particolare della sindacabilità o meno di questi ultimi da parte della Giustizia amministrativa. Capitolo dunque di Diritto amministrativo, non di Diritto costituzionale».

[29] In argomento, si rimanda alle puntuali ricostruzioni del dibattito, e dei suoi approdi, contenute in: O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 325 e ss; D. CARUSO INGHILLERI, *Atto politico e giurisdizione amministrativa*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. II/1915, p. 66 e ss.; N. COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1927, p. 277 e ss.; M. SIOTTO PINTÒR, *Intorno al concetto del «potere politico»*, in *Il Foro Italiano*, n. I/1927, p. 1073 e ss.; A. DE VALLES, *Sulla teoria degli «Atti Politici»*, in *Annali della R. Università di Macerata*, n. V/1929, p. 1 e ss.; E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, cit., p. 271 e ss. (continuazione in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-3/1937, p. 487 e ss.); P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 220 e ss; G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello Stato liberale*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 153 e ss. Imprescindibile è, poi, il lavoro di E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 27 e ss., che indaga, in un ampio orizzonte storico, le teorie dirette a individuare gli elementi caratterizzanti la categoria degli atti politici.

positivo[30], senza alimentare l'interesse per una sistemazione obiettiva e organica di tale forma di attività e senza curarsi di porne in risalto il profilo della direzione suprema dello Stato.

Non stupisce pertanto che, nella cornice del costituzionalismo liberale, gli autori del tempo non conferissero all'attività di governo il carattere di una funzione statuale autonoma: vale a dire una quarta funzione, da accostare alle tre tradizionali (la legislativa, la esecutiva e la giudiziaria)[31].

Del resto, a giustificazione della struttura di fondo di tali impostazioni si ponevano, altresì, fattori di ordine storico-costituzionale. Qualificare quella di governo come una distinta funzione avrebbe comportato, difatti, la difficoltà di conciliare una siffatta conclusione con i due dogmi, indiscutibili, su cui si imperniava lo Stato liberale, ossia il principio della tripartizione dei poteri e la supremazia del Parlamento e della legge[32]. In quali termini?

La tripartizione dei poteri di matrice liberale precludeva, in radice, la possibilità di configurare una quarta funzione dello Stato. Dal canto suo, il principio della supremazia del Parlamento e della legge sconsigliava di addentrarsi in itinerari teorici innovativi, i quali, elevando il governo a funzione a sé stante, avrebbero potuto condurre alla erosione del primato dell'organo rappresentativo, a vantaggio dell'organo governativo[33].

Inquadrando, invece, il governo come articolazione, ancorché eminente, del potere esecutivo, si permaneva nel solco delle categorie costituzionalistiche tradizionali (quelle della ideologia liberale), muovendosi in una prospettiva che non avrebbe portato a offuscare il cardine teorico della supremazia della legge (e della funzione legislativa). Adottando una simile soluzione, per vero, si finiva col riconoscere, sì, la subordinazione dell'amministrazione

---

[30] Ci si riferisce al fatto che, focalizzandosi sulle disposizioni menzionate alla nota 27, la massima aspirazione scientifica non poteva che essere quella di elaborare una elencazione dei singoli atti da comprendere tra quelli politici e di individuare, conseguentemente, la esatta portata del principio della inammissibilità del sindacato giudiziario su determinati atti del potere esecutivo. Non a caso, come nota V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 72, «il risultato pratico finale della [...] dottrina è stato soprattutto quello di [formare], sulla scorta delle diverse decisioni di specie del Consiglio di Stato, dei veri e propri elenchi o cataloghi: una enumerazione di atti singoli, piuttosto che una nozione sintetica unitaria». Per una ulteriore conferma, v. anche O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 327-331, ed E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, cit., p. 267.

[31] Nega espressamente una simile conclusione O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 332 e 336. L'Autore, dopo aver enumerato gli atti che si considerano di governo (o politici), trae le proprie conseguenze sul piano dell'attività di governo (che tramite quegli atti si concreta): essa «non è un'attività a sè stante, omogenea nel suo contenuto, come la legislazione, la giurisdizione, l'amministrazione, e che si possa porre accanto a queste, come una quarta forma di attività dello Stato» (p. 332); al contrario, l'attività di governo «è costituita dalla riunione di attività di natura diversa nella competenza di organi amministrativi» (p. 332) e «si risolve nelle singole attività [...], cioè la legislazione, l'amministrazione, la giurisdizione» (p. 336).

[32] In modo pressoché analogo, quantunque in termini per così dire invertiti rispetto a quanto prospettato nel testo, si esprime F. CUOCOLO, *Attività di governo e funzioni dello Stato*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova*, n. 1/1963, p. 161: «Il fatto è, a nostro parere, che l'identificazione di una autonoma funzione di governo, intesa dinamicamente, fuoriusciva dal quadro storico dello Stato liberale del secolo XIX, presupponendo una revisione critica delle sue ispirazioni ideologiche fondamentali e, segnatamente, della teoria della separazione dei poteri e del principio di supremazia incondizionata della legge formale». Che la figura della funzione di governo fosse sconosciuta agli schemi del diritto costituzionale propri dello Stato liberale ottocentesco, il quale aveva sempre rifiutato quella figura, è sostenuto, altresì, da M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 83.

[33] Come rileva E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 47, «la presenza del principio di supremazia della legge impedisce di sottolineare nel "governo" quelle caratteristiche di direzione, impulso, coordinazione, che ne costituiscono il contenuto tipico, ma che, una volta affermate, rischierebbero di compromettere nel sistema la superiorità dell'organo parlamentare sull'organo governativo e la preminenza dell'atto legislativo sull'atto del potere esecutivo».

al governo, ma non la sovraordinazione di quest'ultimo alla legge (cui, anzi, il governo rimaneva strettamente subordinato)[34].

Eppure, a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento, si manifestarono le prime forme d'insofferenza verso l'opinione dominante. Essa, se soddisfaceva pienamente le istanze dei teorici liberali più rigorosi, non era, peraltro, idonea a spiegare i complessi fenomeni del potere politico, specialmente quelle esteriorizzazioni di attività di governo che non trovassero appiglio in una disciplina normativa. Dinanzi a comportamenti governativi che non potevano essere ridotti a meccanica applicazione o esecuzione della legge e che si esercitavano indipendentemente dal diritto costituito, come si poteva continuare a insistere nella sottolineatura del governo come ramificazione dell'attività esecutiva?

Per allineare la teoria e le sue tassonomie alla realtà effettiva, qualche voce isolata, del pari a quanto si verificò nel panorama dottrinale tedesco, iniziò ad aprire alla possibilità di concepire la completa autonomia dell'attività di governo e di disgiungerla, così, dalle tre tradizionali funzioni dello Stato. Se l'apertura nella Germania imperiale[35] fu risoluta[36], in Italia si rivelò decisamente più timida, ma sufficiente, comunque, a prefigurare un approdo cui la dottrina italiana giungerà, con compiute teorizzazioni, sotto l'imperio del regime fascista.

Questo sparuto filone dottrinale, inaugurato dall'opera di Giorgio Arcoleo, scorse, con (fortunata) lungimiranza, la crisi del sistema parlamentare e del costituzionalismo liberale, avvertendo la necessità di istituire un «quarto potere»[37] chiamato ad assolvere la funzione di coordinare e conciliare gli altri poteri statuali: un potere che recuperasse, in sintesi, l'unità dello Stato, astrattamente diviso nelle sue tre principali forme di attività.

Ciò esigeva, come condizione preliminare, un riesame delle premesse ideologiche liberali: il dogma della stretta subordinazione del governo alla legge, fino ad allora incontrovertibile,

---

[34] Cfr. T. CARNEVALI, *Il potere politico negli ordini liberi*, cit., p. 1 e ss. (soprattutto p. 4), ed E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 47.

[35] Non v'è dubbio che l'ambiente storico-politico e l'ordinamento dell'impero germanico, pressoché estranei alle esperienze del liberalismo continentale, abbiano facilitato le critiche della dottrina tedesca alle costruzioni del costituzionalismo liberale. Nota E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 51, che in quell'ambiente «la dottrina è portata dai fatti a sminuire il valore del principio di separazione tra i poteri e del principio di supremazia della legge, e ad individuare nel "governo", fondamento dell'autorità, il centro di coordinazione tra i diversi poteri operanti nello Stato».

[36] Era stato O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, I, Giard & Brière, Paris, 1903, p. 2, a parlare del governo come di «quarto tipo di attività», accanto alla «nota trinità: legislazione, giustizia, amministrazione». Nonostante l'Autore ricorra al sostantivo «attività», l'aggiunta del governo alla classica tripartizione dei poteri è chiaro indice del proposito di volerlo elevare a quarta funzione dello Stato. Già qualche decennio prima, per vero, un Autore meno ricordato aveva parlato del Governo come del «primo e supremo potere dello Stato», accanto a (o, meglio, al di sopra di) legislazione ed esecuzione (a sua volta articolata nell'applicazione, ossia nella giurisdizione, e nell'amministrazione): si trattava di E. AHRENS, *Dottrina generale dello Stato* (traduzione italiana di P. Del Giudice), Stabilimento tipografico de' classici italiani, Napoli, 1866, p. 136. Da menzionare, infine, anche la frase, spesso citata, di G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit (traduction française par Georges Fardis, avec la collaboration d'un groupe de Jurisconsultes)*, cit., p. 328: «Uno Stato il cui Governo non agisse che secondo le prescrizioni di legge, sarebbe politicamente impossibile. Non è una regola di diritto che può mai decidere la direzione dell'attività impressa allo Stato dal Governo»; essa rivela, infatti, efficacemente, la tendenza ad accentuare il carattere di autodeterminazione e di preminenza dell'attività di governo rispetto alla legge.

[37] G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene, Napoli, 1881, p. 43. A intuire l'importanza di aggiungere, alla divisione classica dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), un quarto potere, definito «coordinante», è anche V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, cit., pp. 248-249 (in termini pressoché analoghi anche F.P. CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, cit., 162); un potere che Miceli imputa al capo dello Stato, quale organo supremo avente «il compito di rappresentare nella sua unità la volontà dello Stato e di comporre ad armonica cooperazione gli altri tre poteri fondamentali». Insomma, al di là delle peculiarità delle singole teoriche a quel tempo affiorate in dottrina, che imputano il potere di coordinazione ora al Gabinetto ora al capo dello Stato, importa rilevare come la composizione ad armonica unità delle forme in cui si estrinseca la volontà dello Stato sia esigenza percepita, *in nuce*, sin dal tempo (della crisi) del costituzionalismo liberale.

venne sottoposto a critica[38]. Su tale base, il quarto potere venne imputato al «Gabinetto»: è esso «la forza superiore che imprime un movimento alla vita politica, e che non sente nella sua azione la lentezza o l'incertezza o la confusione inevitabile a un'Assemblea atta a discutere, impotente ad agire, nè la violenza della volontà di un solo governante spinto da impulso personale»[39].

Come si anticipava, la emancipazione, a livello teorico, dell'attività di governo dal potere esecutivo, e la sua configurazione come quarta funzione dello Stato, troverà, poi, un terreno particolarmente fecondo nella congiuntura storico-politica degli anni trenta del secolo scorso[40]. L'impronta marcatamente unitaria, e autoritaria, impressa allo Stato (e all'ordinamento giuridico) dal regime fascista rappresenterà, infatti, un crogiuolo assai favorevole per orientarsi in quella direzione teorica. Di qui la necessità di dare conto, per grandi linee, del quadro teorico di riferimento.

Le fondamenta per una rivisitazione dei concetti relativi all'attività di governo vennero gettate dalle riforme (materialmente) costituzionali che portarono, dopo la sua instaurazione[41], al consolidamento del regime fascista e alla trasformazione in senso

---

[38] Scrive G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 57, che «Il Governo non è mera esecuzione di legge. Erronea è la dottrina che reputa il Potere esecutivo servo del legislativo. Nell'ordinamento costituzionale non vi ha potere, ove manca una ragion propria di esistenza. Vi ha rapporto, non dipendenza». Un tentativo di rileggere il governo e le sue funzioni in un significato tale da svincolarli, almeno in parte, dalla stretta subordinazione alla legge può essere colto, altresì, nell'opera di A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, I, Utet, Torino, 1896, pp. 317-318: il potere esecutivo «deve provvedere, anche al difuori del campo della legge, a tutta la vita dello Stato. Ma comunque lo si intenda o per quanto alla semplice esecuzione della legge si associno tutti gli altri atti che costituiscono il Governo e l'amministrazione dello Stato, noi avremo pur sempre un potere d'azione, distinto dal legislativo, non subordinato ad esso, ma reciprocamente collegati per modo che l'uno tornerebbe vano o tirannico senza dell'altro» (p. 318).

[39] G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pp. 43-44.

[40] È questo un periodo in cui alla «netta e sensibile riaffermazione e prevalenza della attività e degli organi di governo rispetto ad ogni altro organo e funzione dello Stato» si accompagna il (conseguente) spostamento, nel diritto costituzionale, dell'interesse (scientifico) generale sul concetto di *governo* e sugli organi del potere esecutivo. Tale spostamento, osservato in diversi Paesi europei retti a forma di governo parlamentare e testimoniato da «sviluppi teorici manifestatisi nella dottrina pubblicistica di ogni luogo», si è svolto «con assai maggiore imponenza e conseguenzialità logica in quelli Stati che, rompendo risolutamente con il passato, avevano trasformato attraverso movimenti rivoluzionari la propria struttura ed il proprio ordinamento giuridico e che si è soliti designare [...] come Stati *autoritari* o *totalitari*»; fra di essi l'Italia, dove, anzi, quello spostamento ha assunto «le più rilevanti proporzioni», spingendosi fino alle ultime conseguenze «per effetto delle vaste riforme costituzionali [...] che sono state introdotte [...] dopo l'ottobre del 1922». Le parole citate sono di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 55. Rilevano la tendenza appena citata anche S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, pp. 240-241, E. BONAUDI, *Principii di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1936, pp. 130-131, e, da ultimo, R. NANIA, *Prime considerazioni sulla «funzione di Governo» come «funzione di indirizzo»*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale – Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, Cedam, Padova, 2002, p. 298.

[41] Se l'avvento del fascismo al potere si suole ricondurre alla cosiddetta marcia su Roma del 28 ottobre 1922 e agli eventi istituzionali che ne seguirono (con la formazione del governo Mussolini il 31 ottobre 1922), la rottura con la democrazia e la instaurazione del regime fascista si verificarono successivamente, attraverso una serie di tappe: (i) l'approvazione della legge 18 novembre 1923, n. 2444 (nota come "legge Acerbo"), che disciplinava il nuovo sistema elettorale in modo accentuatamente maggioritario (prevedendo, cioè, l'attribuzione dei due terzi dei seggi alla lista che avesse conseguito la maggioranza dei voti, purché non inferiore a un quarto dei voti validamente espressi a livello nazionale); (ii) le elezioni politiche del 6 aprile 1924, caratterizzate da intimidazioni, violenze e brogli elettorali, e che fruttarono al "listone" fascista oltre il 60% dei voti espressi; (iii) il discorso pronunciato da Benito Mussolini, dinanzi alla Camera dei deputati, il 3 gennaio 1925 (data definita, dallo stesso articolo 3, comma secondo, del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 – recante «sanzioni contro il fascismo» –, un «colpo di Stato», con una chiara allusione alla rottura della legalità statutaria, convenzionalmente fatta risalire a una certa data senza che a essa corrispondesse, peraltro, alcuno specifico mutamento dell'ordinamento giuridico preesistente), nel quale Mussolini preannunciava quella svolta più radicalmente eversiva delle istituzioni liberali e democratiche che si sarebbe poi, a poco a poco, venuta

autoritario e totalitario dello Stato. Il pensiero corre, in modo particolare, a quegli atti che, trasponendo sul piano normativo le aspirazioni del regime, determinarono in progressione di tempo: (i) la concentrazione di ingenti poteri di direzione politica nelle mani del Capo del Governo, responsabile unicamente nei confronti della Corona[42]; (ii) la correlativa rottura del rapporto di responsabilità politica che legava, (dapprima per prassi e in seguito) per consuetudine, il Governo al Parlamento[43]; (iii) il progressivo esautoramento del Parlamento e delle sue prerogative, con il conferimento al Capo del Governo di determinanti potestà di direzione dell'attività delle Camere, le quali cessavano di disporre del rispettivo ordine del giorno[44]; (iv) il massiccio incremento dei poteri normativi dell'esecutivo, che acuiva le deroghe al principio della divisione dei poteri[45]; (v) il riconoscimento costituzionale del Gran

realizzando (in breve: la decadenza di tutti i parlamentari dell'opposizione, lo scioglimento di tutti i partiti, tranne quello fascista, e la soppressione delle libertà politiche). Alle tappe appena elencate vanno sommate quelle indicate nel corpo del testo, che concorsero al consolidamento del regime e alla trasformazione in senso autoritario e totalitario dello Stato: il disegno autoritario e centralizzante perseguito dal fascismo fu realizzato, infatti, attraverso un processo graduale e continuo, che non conobbe alcuna soluzione di continuità. Cfr., in argomento, L. PALADIN, voce *Fascismo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, p. 887 e ss., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970, pp. 115-119, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de «Il Foro Italiano», Roma, 1978, p. 63 e ss., e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 341 e ss.

[42] L'articolo 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 (Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato), disponeva: «*Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo*» (comma primo); «*I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo Primo Ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri*» (comma terzo). Significativo anche l'articolo 3, secondo il quale «*Il Capo del Governo Primo Ministro dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, convoca il Consiglio dei Ministri e lo presiede*». Ne risultava un sistema che alterava i rapporti fra i Ministri, creando la figura del «*Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato*», in luogo di quel *primus inter pares* che era il Presidente del Consiglio, e abrogando o svuotando i principi della solidarietà e della collegialità ministeriale.

[43] Si vedano i riferimenti normativi contenuti nella nota precedente. In particolare, l'articolo 2, commi primo e terzo, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, determinava un netto mutamento di prospettiva rispetto alla fase anteriore: la disposizione, difatti, rovesciava il classico schema della fiducia parlamentare – non esplicitamente previsto dal testo dello Statuto, ma delineatosi (e poi consolidatosi) in via di applicazione pratica secondo una certa, possibile, interpretazione delle elastiche formule statutarie (segnatamente, dell'articolo 67, comma primo, il quale, disponendo che «*I Ministri sono risponsabili*», lasciava aperto il problema del *verso chi*, non escludendo che potesse affermarsene la responsabilità *verso le Camere*) – e sostituiva alla responsabilità collegiale dei Ministri verso il Parlamento la responsabilità individuale del Capo del Governo verso il Re per l'indirizzo generale politico seguito.

[44] L'articolo 6, comma primo, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sanciva: «*Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo*». Ma i poteri di cui il Governo poteva avvalersi per influenzare l'attività parlamentare non si esaurivano nella previsione appena ricordata. Il Capo del Governo poteva, infatti, chiedere il riesame dopo tre mesi (a scrutinio segreto, senza discussione, e tenendosi conto delle sole proposte emendative del Governo) di qualunque proposta di legge che una delle due Camere avesse respinto o l'esame di essa da parte dell'altra Camera nonostante il rigetto della prima (cfr. articolo 6, commi secondo e terzo).

[45] L'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100 (Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche), codificò la prassi dei decreti legislativi delegati e dei decreti-legge, dettandone una disciplina assai favorevole all'esecutivo: con riguardo ai primi, nessun limite di materia o di tempo fu previsto per l'esercizio della delegazione, cosicché l'imposizione di qualsivoglia limite fu lasciato alla discrezionalità del Parlamento; per i decreti-legge, invece, fu richiesta soltanto la presentazione al Parlamento per la conversione in legge, che doveva avvenire entro due anni pena la decadenza con effetti *ex nunc* (che interveniva sia in caso di mancata conversione nei termini, sia nell'ipotesi, assai improbabile, di esplicito rifiuto di conversione da parte di una delle due Camere).

Consiglio del Fascismo[46]; (vi) la sostituzione del partito unico alla dialettica tra più forze politiche antagoniste[47].

Gli interventi autoritari del regime, sopra elencati, determinarono profonde conseguenze sull'assetto della forma di governo e sull'equilibrio nella distribuzione delle funzioni, al punto da svuotare di buona parte del loro contenuto i due dogmi dell'impianto teorico liberale (la separazione dei poteri e la supremazia della legge).

Da un canto, la separazione dei poteri non venne più letta come una «separazione assoluta e meccanica», ma prese a essere gradatamente interpretata come principio «di specificazione di organi e di funzioni», di «divisione del lavoro» tra «organi di uno stesso organismo» e tra «parti di un unico complesso»[48]. La rilettura del principio informatore della ideologia liberale nei termini ora ricordati, oltre ad attenuarne la portata, concorse a spostare l'attenzione dalla rigida divisione dei compiti verso la loro «coordinazione»[49]. Il tutto con l'intento, non certo

---

[46] La legge 9 dicembre 1928, n. 2693 (Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo), all'articolo 1, comma primo, primo periodo, rendeva il Gran Consiglio del Fascismo «*l'organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922*». Tra le attribuzioni del Gran Consiglio che qui interessano, va segnalata quella di deliberare «*sulla lista dei deputati designati, ai termini dell'articolo 5 della legge 17 marzo 1928, n. 1019*» (articolo 11, comma primo, numero 1). In virtù di quest'ultima legge, la elezione dei quattrocento deputati, di cui si componeva la Camera dei deputati del Regno, avveniva mediante un «procedimento di carattere plebiscitario (che assicura al fascismo trionfali successi nel 1929 e nel 1934)» (così L. PALADIN, voce *Fascismo (Diritto costituzionale)*, cit., p. 890): vale a dire mediante approvazione, da parte del corpo elettorale (selezionato, per tacere delle altre ipotesi minori, secondo il criterio del cosiddetto censo di lavoro), di una lista di candidati liberamente designati dal Gran Consiglio del Fascismo sulla base, ma non solo, di un elenco di nominativi proposti da alcuni enti (essenzialmente, il Partito Nazionale Fascista e le confederazioni corporative nazionali).

[47] L'articolo 11, comma primo, primo periodo, del regio decreto 28 aprile 1938, n. 513 (Statuto del Partito Nazionale Fascista), affermava, perentoriamente, che «*Il P.N.F. è il partito unico del Regime e ha personalità giuridica*». Ma già anteriormente – sfruttando, dapprima, la previsione dell'articolo 215, comma primo, del regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e, successivamente, la previsione dell'articolo 210, comma primo, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) – si era provveduto, da parte dei Prefetti, a decretare lo scioglimento di tutti i partiti e delle altre associazioni che svolgessero «*attività contraria all'ordine nazionale dello Stato*» (secondo la formula adoperata dal testo unico del 1926) o «*attività contraria agli ordinamenti politici costituiti nello Stato*» (secondo la differente formula adottata dal testo unico del 1931). Laddove l'«*ordine nazionale dello Stato*» e gli «*ordinamenti politici costituiti nello Stato*» venivano, di fatto, a collimare con il programma del Partito Nazionale Fascista, unico programma politico ammesso e riconosciuto dallo Stato fascista. In argomento, si consenta di rinviare a P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 76, e, volendo, a F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 289.

[48] S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 115, il quale riprende, a sua volta, il discorso tenuto (nella seconda tornata del 20 giugno 1925) dal ministro della giustizia e degli affari di culto, Alfredo Rocco, alla Camera dei deputati in occasione della discussione generale del disegno di legge «Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche» (discorso integralmente riportato in A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato Liberale allo Stato Fascista*, "La Voce", Roma, 1927, p. 175). Analogamente a Sergio Panunzio anche E. BONAUDI, *Principii di diritto pubblico*, cit., pp. 136-138. Va precisato, a scanso di qualunque equivoco, che la teoria della divisione dei poteri è stata sottoposta a critica in un periodo precedente a quello in cui vide la luce l'opera di Sergio Panunzio: si rimanda, sul punto, alle considerazioni contenute alla nota 61.

[49] S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 115 (che riprende, come si è precisato alla nota precedente, il discorso parlamentare del ministro della giustizia e degli affari di culto, Alfredo Rocco). Sunteggia, chiaramente, il cambio di prospettiva S. LESSONA, *La potestà di governo nello Stato fascista*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1934, p. 45: «la divisione dei poteri (che, pur con le necessarie riserve e modificazioni, può dirsi conservata) non divide più lo Stato in autorità contrapposte, in forze antagonistiche, che minacciano di elidersi, ma costituisce una divisione tecnica di forze collaboranti per la realizzazione di quegli scopi che il Capo del Governo, con la fiducia del Capo dello Stato, confermata dal popolo, pone e tende ad attuare nell'interesse nazionale».

celato, di salvaguardare la «unità [...] dello Stato»[50], stella polare e fine politico fondamentale della ideologia totalitaria fascista[51].

D'altro canto, la supremazia della legge venne a scontrarsi con il netto rafforzamento dei poteri e della posizione del Governo, e della figura del Capo del Governo in seno a questo, nell'architettura dell'ordinamento. Attraversato da pulsioni autoritarie e centralizzanti, e al fine di realizzare più efficacemente le proprie finalità politiche, il regime ridisegnò gli equilibri istituzionali (e costituzionali), spostandone il baricentro a tutto vantaggio dell'esecutivo. A una impostazione così congegnata non poteva che seguire, inevitabilmente, il tramonto della preminenza dell'organo rappresentativo e, di riflesso, dell'atto normativo da quello prodotto. Da assi portanti dello Stato liberale, essi erano destinati, come in effetti accadde, al declino.

Con l'accentuata mitigazione della separazione dei poteri, da un lato, e la supremazia della legge ridotta a poco più che un «pallidissimo simbolo»[52], dall'altro, venivano meno i due ostacoli teorici che – come si è notato in precedenza – avevano sconsigliato, nella fase liberale, di affrancare l'attività di governo dal tradizionale alveo del potere esecutivo.

Le coordinate teoriche del regime fascista illuminarono, insomma, i lineamenti dell'attività di governo, consentendo di coglierne la distinta e autonoma fisionomia rispetto alle tradizionali funzioni dello Stato. A quel punto, la teorizzazione dell'attività di governo come quarta funzione dello Stato era un punto d'arrivo pressoché scontato (ancorché, come si dirà, non da tutti condiviso).

E così in effetti avvenne. Durante gli anni trenta del secolo scorso, lo spostamento, teorico e pratico insieme, del fulcro dello Stato verso gli organi del potere esecutivo spiegò la propria influenza anche sul versante della scienza giuridica, innescando nuove, accurate, elaborazioni del concetto di governo e incentivando a una differente ricostruzione dei rapporti tra le funzioni statuali (in special modo tra la funzione legislativa e quella esecutiva)[53]. Una corrente della dottrina giuspubblicistica italiana, (forse) in parte rivitalizzando antichi studi francesi d'indubbio fascino[54], si spinse a studiare l'attività di governo da un angolo visuale nuovo: il

---

[50] S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 115 (sempre richiamando il discorso del ministro della giustizia e degli affari di culto, Alfredo Rocco). Cfr., altresì, D. DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. III-1/1938, p. 9.

[51] Ne è prova autentica uno scritto firmato dallo stesso Benito Mussolini [B. MUSSOLINI, voce *Fascismo (Dottrina)*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XIV, Treccani, Roma, 1951 (ristampa fotolitica del volume XIV pubblicato nel 1932), p. 850], ove si legge che «[c]aposaldo della dottrina fascista è la concezione dello stato, della sua essenza, dei suoi compiti, delle sue finalità. Per il fascismo lo stato è un assoluto, davanti al quale individui e gruppi sono il relativo. Individui e gruppi sono "pensabili" in quanto siano nello stato». D'altronde, a riprova dell'inscindibile legame tra ideologia fascista e aspirazione alla unificazione, si possono ricordare le efficaci parole di S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, cit., p. 207: «Fascismo vuol dire mettere insieme, affasciare, comporre, unificare».

[52] E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 57.

[53] Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 57. Va aggiunto, per completezza, che queste nuove elaborazioni del concetto di governo, che principiano agli inizi degli anni trenta, segnano il distacco dall'impostazione metodologica che era stata, fino a quel momento, dominante. Le problematiche del governo e della direzione dello Stato, difatti, non vengono più affrontate ed esaurite, come era stato nel primo periodo liberale, a partire dall'esigenza, di ordine pratico, di cui si è detto precedentemente: l'esigenza, cioè, di individuare analiticamente gli atti del potere esecutivo che, in virtù della loro indole squisitamente politica, fossero da sottrarre al sindacato del giudice amministrativo. L'oggetto della ricerca muta: dallo studio, di corto respiro, degli atti «*emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*» (per riprendere la formulazione che contraddistingue le disposizioni ricordate alla nota 27) si passa alla disamina, decisamente più ampia e complessa, del potere politico nella sua globalità.

[54] È stato infatti sostenuto, da parte di alcuni Autori (innanzitutto V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 76-77, poi ripreso da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 50-51), che l'atteggiamento dottrinale emerso sotto l'afflato dell'esperienza fascista e teso ad affermare la completa autonomia dell'attività di governo, per farne una quarta distinta funzione dello Stato, si sia riallacciato a un precedente storico: la teoria – formulata in Francia da Benjamin Constant alla metà dell'Ottocento – del potere

governo, fino ad allora fuso all'amministrazione nell'involucro del potere esecutivo, venne sradicato dal suo alveo tradizionale e posto al di fuori della tripartizione dei poteri; compiuta tale operazione teorica, e assegnata la veste di funzione autonoma all'attività di governo (una quarta funzione dello Stato, appunto), il passo successivo fu quello di attribuire a detta funzione una posizione di primazia.

Qui, precisamente in questo punto, può essere collocato il germe della nozione di indirizzo politico, che prenderà forma di lì a poco. Cosicché, riallacciandosi alle considerazioni preliminari svolte in apertura del paragrafo, si può affermare che il concetto di attività (poi funzione) di governo ha rappresentato l'incubatore teorico della nozione di indirizzo politico.

L'ultimo passaggio da compiere consiste, allora, nel motivare detta conclusione, chiarendo come nacque la nozione di indirizzo politico.

A concorrere alla sua teorizzazione furono, in special modo, le riflessioni di due (tra i più) autorevoli costituzionalisti del Novecento: Costantino Mortati[55], per un lato, e Vezio Crisafulli[56], per l'altro.

Al primo si deve, in particolare, l'impostazione in Italia del concetto di governo come quarta funzione dello Stato, da porsi accanto, e sullo stesso piano di distinzione concettuale,

---

regio come «potere neutro» di garanzia dell'equilibrio costituzionale, superiore ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, e da ciascuno di essi distinto. Traendo ispirazione, per sua stessa ammissione, dagli scritti di un «uomo molto illuminato» (ossia, tal «M. de Clermont-Tonnerre»), B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, Société typographique belge, Bruxelles, 1851, p. 58, scriveva: «I tre poteri politici, come li abbiamo conosciuti finora, l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario, sono tre molle che devono cooperare, ciascuna nella sua parte, al movimento generale; ma quando queste molle si incrociano disordinatamente, si scontrano e si ostacolano a vicenda, è necessaria una forza che le rimetta al loro posto. Questa forza non può essere in una di queste molle, perché servirebbe a distruggere le altre; deve essere al di fuori, deve essere per così dire neutra, in modo che la sua azione possa essere applicata ovunque sia necessario applicarla, e in modo che possa essere conservatrice e riparatrice senza essere ostile». Ebbene, secondo V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 77, in tale teoria, sebbene «ancora oscuramente ed in forma embrionale», sarebbe dato «ravvisare un primo accenno ad una concezione del governo, come attività, non già limitata ad una singola funzione statale, ma estendentesi nella sua azione e nella sua efficacia a tutte le forme di attività dello Stato, e pertanto non rientrante in alcuna delle funzioni dello Stato medesimo, ma rispetto a ciascuna di esse preminente». Occorre, tuttavia, precisare che Costantino Mortati, il primo e massimo teorico italiano del governo come quarta funzione dello Stato, prese (in parte) le distanze dalla dottrina di Constant, affermando che l'organo supremo di governo non potesse essere concepito come puro intermediario tra poteri separati, svolgentisi normalmente all'infuori del suo intervento, ma dovesse essere necessariamente un potere costantemente attivo: cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 21. Questa precisazione spiega perché, quando si darà conto, nel prosieguo, dell'opera di Mortati, non si annovererà il pensiero di Constant tra quelli che ne influenzarono la riflessione.

[55] L'ovvio riferimento è a C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit. Il volume, pubblicato nel 1931 (è l'opera scientifica d'esordio di Costantino Mortati), rappresenta una revisione della tesi di laurea in Scienze Politiche (la terza, dopo quelle in Giurisprudenza e in Filosofia), discussa nel 1929 con Luigi Rossi, ma seguita, nella sua compilazione, da Sergio Panunzio (alle cui riflessioni, come si dirà, Mortati attinse): cfr. F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni trenta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989, p. 96, e T.E. FROSINI, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni trenta)*, in T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 364.

[56] L'altrettanto ovvio riferimento è a V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit. Il corposo saggio, edito nel 1939, costituisce, così come era stato per Mortati con *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, uno dei primi lavori scientifici di Crisafulli: cfr. G. FERRARA, *Presentazione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I (*Scritti su la giustizia costituzionale*), Cedam, Padova, 1985, pp. X-XI, e S. BARTOLE, voce *Crisafulli, Vezio*, in I. BIROCCHI-E. CORTESE-A. MATTONE-M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, I (A-Les), il Mulino, Bologna, 2013, pp. 610-612. È interessante notare, quindi, che i lunghi e proficui percorsi di ricerca dei due Autori presero l'abbrivio da un punto comune: lo studio dei temi dell'attività di governo e dell'indirizzo politico.

alle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale[57]. Il secondo, invece, può essere considerato il "padre" dell'indirizzo politico: colui che, senza ambiguità, introdusse la locuzione nella letteratura del diritto pubblico italiano[58] e ne propose il primo inquadramento dogmatico[59].

Non v'è dubbio, però, che il seme da cui germogliò, successivamente, la nozione di indirizzo politico venne impiantato da Mortati, con la sua teorica sulla funzione di governo. Fu la teorica mortatiana a porre i presupposti necessari per l'affermazione di una nuova linea di ricerca nella giuspubblicistica italiana (quella, per l'appunto, relativa all'indirizzo politico), che verrà poi coltivata nei decenni susseguenti[60].

---

[57] Aderiscono alla impostazione della funzione di governo come quarta funzione dello Stato anche i seguenti Autori: S. LESSONA, *La potestà di governo nello Stato fascista*, cit., pp. 32-34 (posizione successivamente confermata in S. LESSONA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Società editrice del «foro italiano», Roma, 1941, p. 94 e ss.); G. ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1936, pp. 558-561; S. CARBONARO, *Legge formale e facoltà legislativa del Governo dopo la istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Cya, Firenze, 1939, pp. 44-47; G.D. FERRI, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, cit., pp. 120-125; S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 113; G. PERTICONE, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 203-204 (l'Autore, pur parlando di «potere "politico" o "di governo"», anziché di funzione di governo, intendeva verosimilmente riferirsi a quest'ultimo concetto, com'è reso evidente dalla riproposizione, esplicita e pressoché integrale, della tesi di Costantino Mortati).

[58] La locuzione *indirizzo politico* non era, invece, ignota ad alcuni atti normativi precedenti, in cui essa figurava. Il primo riferimento all'«*indirizzo politico*» si rinviene nell'articolo 5, comma primo, del regio decreto 28 marzo 1867, n. 3629, secondo cui «*Il presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento, e nelle manifestazioni fatte al paese*» {nella trama del cosiddetto decreto Ricasoli – lo annota A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 26, nota 7 –, «[l]a locuzione di "indirizzo politico" è probabilmente di origine parlamentare: in assonanza con l'"indirizzo di risposta" al discorso della Corona. Esso era, come dirà Francesco Crispi, la "sintesi del pensiero nazionale, come il discorso della Corona fu il programma dei lavori legislativi"» [un estratto del discorso parlamentare dell'onorevole Crispi – tenuto nel corso della tornata di lunedì 14 giugno 1886 della I sessione della XVI legislatura del Regno d'Italia (v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della tornata di lunedì 14 giugno 1886 della I sessione (XVI legislatura del Regno d'Italia)*, p. 46) – è riportato da M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1887, p. 633]}. La disposizione contenuta nel regio decreto 28 marzo 1867, n. 3629, viene in seguito trasfusa, sostanzialmente inalterata, nell'articolo 5, comma primo, del regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289. Successivamente, la dizione «*indirizzo politico*» è presente nell'articolo 6, comma primo, del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 («*sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri*»), che riproduce, con lievi variazioni terminologiche (che non interessano la dizione in parola), le due disposizioni poc'anzi richiamate. Nell'ordinamento fascista, infine, la locuzione «indirizzo politico» trova la propria base di diritto positivo nel già ricordato articolo 2, comma primo, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, che disponeva «*Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo*».

[59] È, pertanto, condivisibile quanto osserva G. FERRARA, *Presentazione*, cit., p. XIV: «E pur se anche in Italia c'era stato un altrettanto noto studio – C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931) –, si deve a Vezio Crisafulli la prima apposita teorizzazione della funzione di indirizzo politico e, quindi, l'esplorazione di un filone di ricerca, che consentirà agli studiosi successivi di cogliere le correlazioni ed implicazioni del concetto e della funzione» [che si debba a Crisafulli «la prima e fondamentale configurazione dommatica della categoria giuridica dell'indirizzo politico» è convinzione ripresentata dall'Autore parecchi anni dopo: cfr. G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003) – Padova, 19-20-21 giugno 2003*, Cedam, Padova, 2004, p. 106]. Identifica in Vezio Crisafulli il primo studioso in Italia a occuparsi sistematicamente dell'indirizzo politico anche P. ARMAROLI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-11-12/1965, pp. 522-523.

[60] Ciò spiega, verosimilmente, perché una autorevole voce della contemporanea dottrina individua in Costantino Mortati il «padre dell'indirizzo politico»: così, di recente, A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 7.

La formulazione del governo come quarta funzione non si è limitata, difatti, a una correzione puramente nominale, a una semplice questione di parole che, di per sé, sarebbe priva di implicazioni e, dunque, di interesse. Essa ha avuto, invece, dei significativi e diretti riflessi sul modo di intendere il contenuto di quella attività: e in ciò sta, propriamente, l'elemento innovativo del nuovo orientamento dottrinale.

Per coglierne appieno la portata è necessario fissare il punto di partenza da cui muove la riflessione mortatiana: la corretta comprensione del problema giuridico della funzione di governo postula la rinunzia a inquadrare quella funzione nello schema proprio della separazione dei poteri e (la rinunzia) a considerarla come accessione dell'una o dell'altra delle tre funzioni in cui si articola la potestà sovrana dello Stato[61]. Perché?

[61] Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 8. Da questo punto di vista, la riflessione di Mortati sembra essersi nutrita – malgrado l'Autore non le citi apertamente – delle critiche che erano state mosse, già da tempo, al principio della divisione dei poteri, inteso, nella sua originaria formulazione, come separazione assoluta e reciproca indipendenza dei poteri dello Stato. Il punto merita, perciò, un sommario riferimento in nota. Storicamente, il «massimo espositore» (E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1951, p. 465) del principio della separazione dei poteri fu Charles de Secondat, barone di Montesquieu, che trasse la propria compiuta teorica dalla forma embrionale di separazione illustrata dal filosofo inglese John Locke nei *Due trattati sul governo* del 1690 (cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., pp. 283 e 284). Nel suo celebre *Esprit des lois* del 1748 [al libro XI, capo VI: v. C. DE SECONDAT, *Lo spirito delle leggi* (a cura di Sergio Cotta), I, Utet, Torino, 2002, p. 275 e ss.], Montesquieu, ispirandosi alla «costituzione d'Inghilterra», enunciò la dottrina che divenne, poi, dominante nel periodo rivoluzionario americano e francese: per impedire il risorgere dello Stato assoluto, caratterizzato dalla confusione dei poteri e dal loro concentramento in un solo organo, i poteri avrebbero dovuto essere divisi, quasi separati, e svolgersi ciascuno nella propria, delimitata, sfera di attribuzioni. Si sarebbe dovuto, cioè, istituire nello Stato, per ognuno dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), un gruppo distinto di autorità, in quanto ciò avrebbe permesso un perfetto equilibrio tra i poteri, prevenendo possibili abusi e concretizzando quella condizione necessaria per garantire le libertà individuali. La dottrina enucleata dal filosofo francese ebbe la sua più concreta traduzione dogmatica nel famigerato articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo cui «*Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni les séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*» («*Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha alcuna Costituzione*»). Ma la teoria montesquieuiana, presa nel suo più rigoroso significato originario, è stata oggetto di molteplici critiche, sia nel XVIII secolo sia, soprattutto, in quello successivo (critiche facilitate da una serie di circostanze storiche e politiche, collegate con la necessità della ricostruzione del principio monarchico nelle Costituzioni della Restaurazione, ciò che poneva l'esigenza di conciliare la tripartizione con la potestà unitaria del principe e con la sua partecipazione a ogni funzione statuale). Iniziò, in particolare, a insinuarsi l'idea che le esigenze dell'azione statale si opponessero alla concreta ed effettiva attuazione del principio della separazione, ma richiedessero invece, necessariamente, il coordinamento delle funzioni in un'azione comune e la prevalenza di una di esse sulle altre. I diversi poteri, difatti, non sono che «ingranaggi di uno stesso meccanismo»; e, affinché la macchina funzioni, ci dev'essere un «unico motore», lo stesso impulso trasmesso da una direzione unica (A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., p. 289). Si giunse così, lungo questa direttrice, ad attribuire al principio della separazione dei poteri quell'accezione con cui esso fu poi accolto nelle Costituzioni moderne: all'interno di queste ultime, al principio della separazione netta dei poteri si sostituì quello della distribuzione delle funzioni statuali tra organi non già rigidamente separati, bensì coordinati tra loro. Tra i tanti Autori che si mossero nella direzione indicata si vedano, in primo luogo, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., pp. 289-293, e, successivamente, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, II, Recueil, Paris, 1922, p. 19 e ss., L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Fontemoing & Cie, Paris, 1923, p. 541, e C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928, p. 182 e ss. Per una sintesi della linea evolutiva del principio in esame v. E. BONAUDI, *Principii di diritto pubblico*, cit., p. 133 e ss., e G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 670 e ss.

Perché a fianco del «principio di divisione» va collocato il «principio d'unità»[62], di cui la funzione di governo sarebbe direttamente portatrice[63]. E lo sarebbe nel senso di unificare ciò che la divisione delle competenze e degli organi necessariamente divide[64].

Da questa premessa teorica deriva, conseguentemente, una conclusione: se l'unità si giustappone alla divisione, l'attività di governo (estrinsecante, come detto, quella unità) non può essere individuata, e compresa, allorché si rimanga nell'ambito della teoria della divisione.

Una volta distaccata la funzione di governo dalla tradizionale tripartizione, era necessario identificarne l'oggetto; un oggetto che avrebbe dovuto essere tanto solido da motivare la scelta, certamente innovativa, di rappresentare il governo come quarta funzione. Valorizzando e sviluppando alcuni autorevoli studi, pubblicati pochi anni prima in Italia[65] e

---

[62] C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 8.

[63] Difficile non percepire, nell'ordito teorico mortatiano, la eco della dottrina schmittiana, cui Mortati s'ispira e costantemente si richiama, riprendendola spesso testualmente. Così fa, per l'appunto, proprio nella parte in cui tesse la teorica del governo come quarta funzione dello Stato, appoggiandosi sul principio di unità. Rifacendosi, in particolare, alla nota *Verfassungslehre* di Carl Schmitt, l'Autore afferma che l'organo di governo, qualunque esso sia, debba «"incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo"» (questo passo, citato da Mortati, è mutuato, per la precisione, da C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., p. 212), debba cioè «rappresentare il popolo [...] nella sua essenza politica», permettendogli (s'intende, al popolo) di riconoscersi come unità politica: sono le parole di C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 19. Sul punto cfr., altresì, P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 12, e P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 336.

[64] Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 14.

[65] Si tratta, principalmente, di S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, cit. È lo stesso Autore, qualche anno dopo, a rivelare l'influenza avuta dalla sua opera sulla monografia di Mortati: «un altro giovane scrittore, il Mortati, [...] ha [...] ripreso non solo, ma sviluppata la mia tesi, affermando e dimostrando che bisogna, nel diritto costituzionale, partire dall'idea che, oltre le tre funzioni dello Stato: legislativa, esecutiva, giudiziaria, vi è una quarta funzione, la funzione di governo; e che nella gerarchia delle funzioni degli organi e dei poteri dello Stato, la supremazia spetta in modo assoluto non al Potere legislativo, ma al Governo, o, come io dico, al Potere politico» (S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 113). Volendo brevemente indagare il legame scientifico, dichiarato da Sergio Panunzio, tra la sua opera del 1929 (*Il sentimento dello Stato*) e il successivo lavoro monografico di Costantino Mortati (*L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*), si potrebbe ritenere quanto segue: Mortati avrebbe rielaborato alcune idee di Panunzio in relazione alla «nuova *funzione* corporativa dello Stato» (p. 173), che ne *Il Sentimento dello Stato* era stata (i) distaccata dal «grembo dell'attività primigenia unitaria ed indistinta dello Stato: l'amministrazione» (p. 176), (ii) estesa dal ristretto campo economico-sindacale a quello politico-costituzionale (pp. 207-209) e (iii) considerata, infine, come «*nuova quarta dimensione dello Stato*» (p. 173) o come «nuova *quarta funzione* dello Stato» (p. 180). Una funzione, questa, che, metodicamente, non poteva essere fatta rientrare «nelle vecchie forme e nel vecchio abito che ha per etichetta i Tre poteri» (p. 185), e che, sostanzialmente, era da intendere come la «esplicazione più personale del principio spirituale unificatore del Fascismo» (p. 207), poiché effettuava «la sintesi organica fra le diverse forze e i diversi poteri dello Stato» (p. 210) e mirava a «"comporre" i conflitti» (p. 186), ossia a «conciliare, contemperare, *unire*» (p. 187): si scorge, così, tra i passi dell'opera di Panunzio, il principio di quelle idee che troveranno, più tardi, una loro evoluzione nella teorica mortatiana sul governo come quarta funzione dello Stato.

in Germania[66], Costantino Mortati rivendica alla funzione di governo un preciso compito: quello di imprimere concretamente le «direttive generali»[67] dell'azione dello Stato.

Anche qui, è il principio di unità a fungere da stella polare del ragionamento. Il frazionarsi dell'attività statale nelle specifiche funzioni, e negli atti in cui esse si concretano, presuppone ed esige l'assunzione di un «volere unico»[68], che trascenda le particolari manifestazioni dello Stato, orientandole verso fini predeterminati[69].

In tal modo, la teoria mortatiana individua nel governo una funzione innanzitutto di indirizzo, come tale precedente alle (e preminente sulle) altre tre: la «prima, fondamentale funzione dello Stato»[70] (o il «principio motore di tutto il complesso dell'attività statale»[71]), chiamata (o chiamato) a designare i fini ultimi che saranno, poi, attuati dall'esercizio delle restanti funzioni.

Ecco il grande merito della dottrina sulla quarta funzione, riconosciuto anche da quegli studiosi che non ne condivisero le conclusioni: l'aver, cioè, sottolineato come il momento essenziale dell'attività di governo fosse rappresentato dalla determinazione dell'indirizzo politico dell'azione statale (sebbene non impiegando, esplicitamente e convintamente, l'espressione «indirizzo politico»[72])[73].

---

[66] Il riferimento è a R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928, p. 96 e ss. (soprattutto p. 105), che, trattando delle funzioni dello Stato, aveva affermato una distinta funzione di governo («*Regierung*»), da integrare nel sistema tradizionale della tripartizione. Prima di lui, come si è già ricordato alla nota 36, era stato O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, cit., p. 2, ad alludere al governo come quarta funzione dello Stato. Prima ancora, E. AHRENS, *Dottrina generale dello Stato* (traduzione italiana di P. Del Giudice), cit., pp. 136-137. Proprio le riflessioni dell'ultimo Autore, ancorché non vengano di frequente richiamate dalla letteratura (né figurino nell'apparato bibliografico della monografia di Costantino Mortati), appaiono significative, dal momento che sembrano ricalcare – ma con circa ottant'anni di anticipo – le considerazioni che poi si rinvengono, in forma certamente più evoluta, nel contributo di Mortati. Affermava, difatti, E. AHRENS, *Dottrina generale dello Stato* (traduzione italiana di P. Del Giudice), cit., pp. 136-137: «Il còmpito del governo è di fare da guida suprema dello Stato [...], e di mantenere intatte l'unità e l'influenza reciproca tra tutte le parti» (p. 136); e ancora: «Il governo è la *guida* dello Stato, in quanto cerca di dare l'impulso e l'indirizzo a tutta la vita politica, i quali, secondo il concetto de' bisogni da soddisfarsi mediante il diritto e l'ordine politico, assicurano alla totalità il più felice processo» (p. 137). Il vivace interesse di Costantino Mortati per gli studi prodotti in Germania non deve certo stupire: l'Autore ha infatti subito, durante tutta la sua produzione scientifica, l'influsso della dottrina costituzionalistica tedesca, che ha «sempre letto e citato» [così D. SCHEFOLD, *Mortati e la «dottrina» tedesca*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, cit., p. 133].

[67] C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9.

[68] C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9. Tale «volere unico» è ottenuto «dalla sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale, che fonde e armonizza fra loro, superandoli, i particolari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono venire valutate» (C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9): traspare, insomma, ancora una volta, il principio di unità, che guida Mortati nella costruzione del proprio pensiero.

[69] Scrive, infatti, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 10, che «Riesce impossibile pensare mantenuta l'unità della volizione dello Stato senza una tale attività che raggruppi intorno ai fini generali le volontà singole».

[70] C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9.

[71] C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 14.

[72] Ma utilizzando, piuttosto, le espressioni «direttive generali» (come si è accennato nel testo), «programma politico» o «direttive politiche»: v. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 9 e 10. In qualche occasione, per vero, Mortati utilizza la dizione «indirizzo politico» (v., ad esempio, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 19 e p. 81): si tratta, però, di un utilizzo per così dire incidentale, nell'ambito delle trattazioni relative all'organo titolare della funzione di governo e alla posizione giuridica del Capo del Governo. Valgono dunque, anche per lo scritto mortatiano, le precisazioni di cui alla nota 87.

[73] Pur non condividendo, come si accennerà nel prosieguo, l'affermazione del governo come di una distinta (quarta) funzione, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 81, riconosce che il «pregio maggiore», e a un tempo «l'elemento più vitale e fecondo», della dottrina di Mortati dovesse essere ravvisato

Si consuma, qui, difatti, il nitido distacco dalle precedenti ricostruzioni di stampo liberale. Il costituzionalismo liberale era arrivato, al più, a scorgere nel governo un'attività direttiva e di coordinamento dei diversi organi costituzionali, nonché di impulso rispetto all'esercizio delle loro rispettive funzioni. L'intimo nesso tra l'attività di governo e la fissazione dell'indirizzo politico generale dell'azione dello Stato era passato, invece, pressoché inosservato. Ebbene, l'approccio di Mortati muta il consolidato paradigma otto-novecentesco: il coordinamento, la direzione e l'impulso delle componenti la macchina statuale, prima dominanti, retrocedono a momenti cronologicamente secondari, poiché successivi alla determinazione sostanziale di un particolare indirizzo politico, che si pone come logico presupposto di quei tre conseguenti elementi (ossia, il coordinamento, la direzione e l'impulso). D'altronde, l'azione non può che presupporre il pensiero; il moto non può che essere preceduto da una direzione, intesa come rotta, previamente impressa.

A questo punto, però, s'impone una precisazione, per tenersi lontani dal pericolo di un'analisi cieca. Da quanto si è andato sostenendo, è emerso come la decisa rivendicazione, senza reticenze, alla funzione di governo del compito di indicare la rotta, e di indirizzare verso quella, sia merito ascrivibile al pensiero di Mortati. Se ciò non può essere disconosciuto, sarebbe d'altro canto illusorio, oltre che ingenuo, pensare che il concetto di indirizzo politico irrompa, repentinamente, nella scienza giuridica; e che, prima dell'affermarsi del regime e della coeva produzione dottrinaria, esso fosse del tutto estraneo al funzionamento dei meccanismi decisionali statuali. Ché gli istituti giuridici, è risaputo, non vengono fuori di colpo come Minerva dalla testa di qualcuno. Più semplicemente, allora, l'ideologia fascista, trasfusa nell'ordinamento, ha favorito la precisazione concettuale di una dimensione che, sia pur in forma evanescente e latente, era sempre esistita nella realtà effettuale. Lo si è segnalato, in parte, nei paragrafi introduttivi del capitolo, quando si è risaliti alla sorgente del fenomeno giuridico e sociale, per ivi scorgere le prime tracce della necessità, avvertita dall'uomo, di rivolgere la propria condotta al raggiungimento di prefissati obiettivi. Ma, senza voler andare troppo indietro nel tempo, si può ritenere che l'attività determinatrice di fini sia, in un certo qual modo, inclusa nel concetto di governo in senso oggettivo e che, pertanto, essa abbia accompagnato, sottotraccia, lo Stato moderno sin dal suo sorgere. Poiché, infatti, «chi dice direzione dice necessariamente anche fine, al quale tende e si rivolge la direzione, in quanto dirigere non si può se non, appunto, ad un fine determinato»[74], nel concetto di governo in senso oggettivo, come attività direttiva dello Stato, sarebbe già essenzialmente implicita la preventiva scelta dei fini ai quali deve tendere, di volta in volta, l'azione statale, ossia un'attività di indirizzo politico[75]. Resta, comunque, il grande merito della dottrina sulla quarta funzione, la quale, nel porre in luce lo stretto legame tra governo e indirizzo politico, nonché

«nell'aver essa posto in luce il nesso, generalmente non avvertito o almeno non ben rilevato, tra quella speciale sfera della funzione esecutiva, rivolta alla soddisfazione dell'interesse dello Stato nella sua unità ed avente, nella maggior parte dei casi, un'efficacia di impulso e di coordinazione nei confronti delle diverse funzioni di esso, e quelle altre attività [...] le quali concorrono in varia misura a determinare concretamente [...] l'indirizzo politico generale dell'azione statale».

[74] V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 82.

[75] Non è forse inutile, a supporto di quanto affermato nel testo, riportare un ulteriore, e significativo, passaggio dell'opera di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 90-91, là dove si legge: «è appena necessario avvertire [...] che questa attività di indirizzo non è qualche cosa di nuovo nè di esclusivamente proprio dello Stato fascista o, più in genere, degli Stati totalitari, anche se nel nostro ordinamento attuale trovi esplicito riconoscimento, e [...] più evidente ed energica applicazione; al contrario [...], un'attività di indirizzo politico deve, almeno da un punto di vista logico, considerarsi propria di ogni Stato, come quella che ne determina concretamente di volta in volta i fini [...]. Potranno magari esser nuovi, quindi, o piuttosto, inusitati, il rilievo o la espressione verbale, ma non il concetto che, logicamente, si presenta come proprio di ogni ordinamento». Si esprime con parole affini anche E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 92.

la consistenza propria di quest'ultimo, ha marcato una discontinuità con il passato, dischiudendo orizzonti teorici innovativi.

La discontinuità rispetto alla impostazione della dottrina liberale si percepisce, inoltre, sul piano degli atti a cui dà luogo la funzione (di governo). Gli atti di governo, nella riflessione di Mortati, non sono contrassegnati dal fatto di dare un impulso all'attività degli organi costituzionali o di perseguire lo scopo di attivare un meccanismo di armonizzazione formale (o di coordinamento) fra i poteri. Semmai, sono propriamente di governo i soli atti che, imprimendo all'attività degli organi dello Stato un particolare orientamento politico, danno una immediata realizzazione alla funzione di direzione politica[76]. Ne esce, con ciò, ulteriormente confermato il passaggio dalla triade "impulso-coordinamento-direzione", caratterizzante l'attività di governo nelle teoriche liberali, al più pregnante indirizzo che Mortati pone al centro della funzione di governo, quale suo nucleo fondativo.

Un'ultima notazione. Dopo aver tratteggiato la funzione di governo e averne ricavato la sua specificazione, data dal momento prodromico della determinazione dei fini, Mortati arriva, infine, a indagare la titolarità della funzione medesima[77]. Era il rigore metodologico a suggerirgli quella direzione: la teorizzazione della funzione di governo esigeva, evidentemente, la individuazione di un organo che ne fosse titolare. Quale questo organo dovesse essere non si poteva, però, determinare in via preventiva e astratta. Al contrario, la questione andava calata nelle strette maglie del contesto storico-ordinamentale e risolta sul piano del diritto positivo allora vigente. Di entrambi i fattori, inevitabilmente, l'indagine subì il condizionamento. Si tratta, dunque, per tale parte, di una costruzione destinata a non sopravvivere al decorso del tempo, conservando esclusivamente interesse nella prospettiva storica: troppa, difatti, la contingenza di cui fu intrisa. Non mirando la presente ricerca a esaminare le dinamiche del governo ai tempi del fascismo, si spiega da sé la carenza di interesse a proseguire oltre nell'analisi del profilo, per così dire, soggettivo[78].

L'elaborazione mortatiana rappresentò, senza dubbio, una pietra angolare per gli studi che seguirono. Su di essa poggiò, qualche anno più tardi, anche il lavoro di Vezio Crisafulli[79].

A prescindere dal disaccordo circa talune conclusioni raggiunte da Costantino Mortati – su tutte, la possibilità stessa di intendere il governo come una funzione per sé stante[80] –, Crisafulli ne completò, in un certo senso, il contributo scientifico.

---

[76] Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 11.

[77] V. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 19.

[78] Ci si limita a ricordare, per brevi tratti, le conclusioni di Mortati (per cui v. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 19 e ss, e p. 66.). La suprema funzione di governo, per Mortati, converge sull'organo che, storicamente, viene a porsi in una posizione di superiorità rispetto agli altri organi dello Stato. Nell'ordinamento fascista, questa posizione di superiorità è occupata dal Governo (in senso soggettivo), che viene identificato in un organo complesso, ma unitario, composto dal Re, dal Capo del Governo, dai Ministri e dal Gran Consiglio del Fascismo. Del resto, come si è evidenziato in precedenza, in quel contesto storico era pressoché impossibile non far coincidere l'attività di governo con quella svolta dagli organi posti al vertice del potere esecutivo.

[79] Icastiche, a tal proposito, sono le osservazioni di G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 280, secondo il quale «il Crisafulli, nel 1939, occupandosi dell'attività di indirizzo politico, trova nel libro del Mortati un punto cardinale di riferimento teorico».

[80] Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 83-88. In estrema sintesi, il ragionamento dell'Autore si dipana nei seguenti passaggi argomentativi: (i) i fini compresi nell'indirizzo politico, momento centrale e necessario del governo (come attività), trovano concreta realizzazione e attuazione attraverso atti legislativi ed esecutivi, che sono, e restano, formalmente e sostanzialmente diversi tra loro; (ii) il criterio che permette di qualificare l'attività di governo è, quindi, eterogeneo rispetto a quello, omogeneo, posto a base della tripartizione delle funzioni statali; (iii) ne deriva che non è possibile classificare, sul piano dogmatico, l'attività di governo come quarta distinta funzione dello Stato, accanto alle tradizionali funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale.

Il che implicava, primariamente, l'accettazione di quel nuovo terreno tematico. Sul punto, l'adesione di Crisafulli fu senza riserve: egli riconobbe a Mortati il grande merito di aver messo a fuoco, con la propria teorica, il momento irriducibile e fondamentale dell'attività di governo, costituito dalla definizione delle linee direttive dell'azione dello Stato[81].

Ma, a ben guardare, l'intuizione di Mortati si era "limitata" a disvelare il legame tra governo, oggettivamente inteso, e (posizione della) direzione politica da seguire, facendo del primo una funzione, anzitutto, di indirizzo e prefigurando l'autonomia concettuale della seconda. Rimaneva, però, un altro tassello da aggiungere, per completare e arricchire lo spunto mortatiano: serviva, in altri termini, concentrarsi sul "cuore" della funzione di governo, introducendosi allo studio di un ambito sul quale, fino ad allora, la scienza costituzionalistica non aveva soffermato la propria attenzione.

Fu questa l'intenzione primaria di Vezio Crisafulli, manifestata sin dal titolo del proprio celebre saggio del 1939: *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*. Nel mezzo del rinnovato interesse scientifico verso il governo e il suo svolgimento, Crisafulli, constatando la mancanza di una «adeguata elaborazione dottrinaria»[82] in materia, intuiva l'importanza di avviare un filone di ricerca pressoché inedito. Un filone che assumesse, come oggetto precipuo d'indagine giuridica, l'«*indirizzo politico* dello Stato»[83].

L'impiego della espressione «*indirizzo politico*» segna il primo elemento di novità. Crisafulli accettò, sì, il terreno tematico preparato da Mortati. Ritenne, tuttavia, che il fenomeno politico-istituzionale da quest'ultimo individuato, consistente nella predeterminazione dei fini politici cui deve ispirarsi l'intera attività dello Stato, potesse meglio denominarsi «*indirizzo politico*». Il saggio del 1939 ebbe dunque, in primo luogo, il pregio di immettere definitivamente quella locuzione nel circuito del dibattito scientifico[84].

Con una puntualizzazione, forse scontata, ma opportuna. La locuzione *indirizzo politico* non venne coniata da Crisafulli: la sua origine linguistica va collocata in alcuni testi normativi anteriori, cui si è fatto riferimento in precedenza[85]. Piuttosto, mutuando l'espressione dal diritto positivo e sottoponendola a indagine, Vezio Crisafulli "trasformò" una semplice locuzione in un concetto giuridico[86]: riempì, cioè, di contenuto giuridico quella che fino ad

---

[81] Sul riconoscimento, da parte di Crisafulli, del pregio della dottrina di Mortati si è già avuto modo di soffermarsi: si fa rinvio, pertanto, alle considerazioni riportate alla nota 73.

[82] V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. I. L'Autore ribadisce, poi, la carenza di studi giuridici sull'attività di indirizzo politico nel seguito del proprio lavoro, affermando che quanto forma oggetto della sua indagine non potesse dirsi, di regola, l'aspetto «più generalmente rilevato dell'attività di governo» (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 59).

[83] Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 59.

[84] Nella dottrina giuridica precedente, il termine «indirizzo politico» era stato impiegato soltanto occasionalmente, come nozione descrittiva e di fatto, senza farne l'oggetto di specifiche ricerche e senza trarne particolari implicazioni di ordine costituzionale (sul punto, cfr. G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1992, p. 207, nota 137; per una conferma tangibile dell'affermazione che precede, si può leggere, inoltre, la nota 87). Solitamente, il (medesimo) concetto veniva designato con altre espressioni, le più diffuse delle quali erano «direttive generali» e «direttive politiche»: dizioni non a caso riprese anche da C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 9 e 10.

[85] Sono i testi normativi citati alla nota 58, cui si rimanda. In fondo, è lo stesso Autore a constatare l'utilizzo della espressione verbale in parola nella «legislazione costituzionale» dell'epoca: cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 90, nota 2.

[86] Quanto detto potrebbe, a un primo (e superficiale) sguardo, apparire in conflitto con le affermazioni dello stesso Crisafulli: è quest'ultimo a ritenere, infatti – lo si è già riportato alla nota 75 –, che, per quanto fosse inusitata l'espressione verbale «indirizzo politico», non potesse invece considerarsi nuovo il concetto a quella espressione sotteso, dal momento che l'indirizzo politico si presenta come attività logicamente propria «di ogni Stato» e «di ogni ordinamento» (cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 90-91). Ebbene, il contrasto (tra le argomentazioni contenute nel corpo del testo e quelle appena ricordate) non sussiste, ma è soltanto apparente: un conto è assumere l'esistenza implicita e logica di un concetto (quello di indirizzo

allora era stata nulla più che una "etichetta", apparsa in alcune disposizioni normative e, di conseguenza (e saltuariamente), in taluni contributi dottrinali[87]. In tale direzione, l'apporto crisafulliano alla teoria dell'indirizzo politico fu determinante, al punto da giustificare, in termini di metafora, l'affermazione di un "rapporto di filiazione" tra l'Autore e il concetto[88].

Con il suo originale tentativo di studiare giuridicamente il (nucleo determinante del) processo formativo della volontà (e dell'azione) statuale, Crisafulli muoveva i primi passi nella esplorazione scientifica di una nozione, quella di indirizzo politico, che andava integralmente sistematizzata e concettualizzata. A partire dai due aspetti che, più di altri, catalizzarono la riflessione crisafulliana: vale a dire quelli, rispettivamente, della natura e della efficacia dell'indirizzo politico.

Estremamente ricco fu, in definitiva, l'impianto dogmatico che risultò dalle argomentazioni di Crisafulli. Vi si tornerà, più volte, nel corso del capitolo. Qui premeva, infatti, unicamente, ricercare le radici storiche del concetto di indirizzo politico, dando conto del contesto storico-teorico nel seno del quale esso si è sviluppato. Nel perseguire detto obiettivo, non si poteva non ricordare il pensiero dei due Autori che, con le loro raffinate riflessioni, hanno concorso alla teorizzazione dell'indirizzo politico[89]. Raggiunto questo risultato, però, il lavoro prosegue lungo una traiettoria differente, che mira a ricostruire, in forma sistematica, le coordinate di teoria generale dell'indirizzo politico. Non è, invece, obiettivo cui si tende quello di ricostruire, per compartimenti stagni, il pensiero dei singoli Autori che si sono, nel corso del tempo, occupati del tema in esame.

Prima di procedere nella direzione indicata, qualche sintetica riflessione conclusiva, che vuol tentare di cucire tra loro gli snodi dell'itinerario diacronico sinora proposto.

Se si osservano, nella loro globalità, le singole tappe che hanno scandito questo itinerario, e gli argomenti che nel percorrerlo sono stati affrontati, sembra emergere nitidamente un filo di tessitura, che tutto accomuna: è il filo del principio di *unità*.

Sin dalla dislocazione, con lo Stato liberale, dei momenti di manifestazione della sovranità nei diversi organi statuali, si è sempre avvertita la necessità di un *impulso* unificatore e unitario: un *impulso* diretta espressione della fondamentale unità dello Stato e avente a oggetto la realizzazione e il mantenimento di tale unità; un *impulso* in grado di assicurare, allo Stato, una

---

politico), considerandolo connaturato allo Stato moderno; altro è, invece, fornire a quel concetto una esplicita e compiuta sistematizzazione giuridica, tentativo in cui, per primo, si cimentò Vezio Crisafulli (ed è questo il motivo per il quale, nel testo, si è riconosciuto al contributo crisafulliano di aver "trasformato" una semplice locuzione in un concetto giuridico).

[87] A parlare di «indirizzo politico» dell'attività statuale erano stati, ad esempio, G.M. DE FRANCESCO, *Leggi costituzionali fasciste e forma di Governo*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1931, pp. 555 e 559, e D. DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, cit., p. 9. Si era trattato, tuttavia, in ambedue gli scritti, di – per così dire – automatismi lessicali, nel senso che gli Autori si erano limitati a riflettere la formulazione dell'articolo 2, comma primo, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 (ossia una di quelle disposizioni menzionate precedentemente, alla nota 58), senza che all'utilizzo della espressione «indirizzo politico» si fossero accompagnati degli specifici tentativi di concettualizzazione. Se si volesse, però, individuare un elemento di "innovazione" introdotto dall'orientamento dottrinale in parola, esso dovrebbe consistere in ciò: mentre l'articolo 2, comma primo, della citata legge 24 dicembre 1925, n. 2263, si riferiva testualmente all'«*indirizzo generale politico del Governo*», l'orientamento dottrinale del tempo tendeva a interpretare estensivamente quella clausola, leggendola come sinonimo di «indirizzo politico statale». Era questa, del resto, una tendenza ermeneutica generalmente condivisa, come annota P. VIRGA, *La potestà normativa del Capo del Governo*, Palumbo, Palermo, 1942, pp. 17-18.

[88] Trova, così, la propria motivazione quella asserzione, proposta nelle pagine precedenti, per cui Vezio Crisafulli può essere considerato il "padre" dell'indirizzo politico.

[89] D'altronde, non si può fare a meno di constatare come non vi sia scritto in tema di indirizzo politico che non faccia riferimento, nell'approcciarsi alla tematica, alle imprescindibili opere, pubblicate nel corso degli anni trenta, di Costantino Mortati (*L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*) e di Vezio Crisafulli (*Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*): lo registra, tra i molti, P. CIARLO, *Art. 95*, cit., p. 336.

coordinazione unitaria nel suo agire in forma plurima e frazionata, per il tramite degli organi che lo compongono (stante la complessità della organizzazione dello Stato)[90].

L'esigenza della unità, al principio intuita dalle primissime critiche alla teoria montesquieuiana della tripartizione dei poteri, attraversa poi ciascuna fase del percorso di sviluppo che, muovendo dal governo come articolazione del potere esecutivo, conduce alla teorica del governo come quarta funzione dello Stato, per approdare infine alla enucleazione della nozione di indirizzo politico.

L'assunto è semplice: in ogni fase dello sviluppo ora riepilogato, l'*unità* ha giocato il ruolo della costante, del fattore sempre presente. Per saggiare la validità dell'assunto, occorre calarlo su ciascuna tappa dell'itinerario seguito: soltanto così, difatti, si potranno rilevare, con maggior precisione, i singoli punti in cui quel filo di tessitura può essere notato.

Prima tappa: il governo come sfera della funzione esecutiva. Nel periodo liberale, si è detto, era largamente diffusa l'opinione di giustapporre, come due sfere della più larga e comprensiva funzione esecutiva, amministrazione e governo. Accanto all'attività dello Stato diretta a dare soddisfazione ai singoli, concreti, bisogni pubblici (attività amministrativa in senso stretto), si riconosce l'esistenza, e l'esigenza, di un'attività superiore che dia l'impulso e la direzione suprema a tutta l'azione statale, mirando a soddisfare non già singoli e specifici interessi pubblici, bensì l'interesse dello Stato nel suo complesso e nella sua unità[91]. A soddisfare una simile esigenza (di unità) provvedeva, giustappunto, l'attività di governo: ecco, dunque, trasparire il filo di tessitura della unità.

Seconda tappa: dall'attività alla funzione di governo. La svolta autoritaria del regime fascista e la correlativa egemonia assunta nel sistema dagli organi del potere esecutivo favoriscono, come sostenuto, la teorizzazione del governo come quarta funzione dello Stato. Anche qui, a fondamento della prospettiva teorica aperta dal lavoro di Mortati viene collocato il principio di unità, che si pone al di sopra della frammentazione dei poteri, della molteplicità degli organi e dei rispettivi atti di esercizio della sovranità.

Terza tappa: dalla funzione di governo al suo "nucleo duro" dell'indirizzo politico. Dal governo come quarta autonoma funzione dello Stato viene, infine, estrapolato il momento essenziale della predeterminazione dei fini politici da perseguire: si tratta di quello che, a far data dal saggio di Crisafulli, diviene noto come indirizzo politico. Ebbene, anche l'indirizzo politico assolve una funzione di matrice unitaria: alla stregua di esso, infatti, la moltitudine di atti adottati dagli organi (politicamente attivi) dello Stato nell'esercizio delle rispettive funzioni acquista un senso coerente, preciso e unitario. Come si avrà modo di approfondire più oltre, quando se ne ricostruiranno le dinamiche, l'indirizzo politico si viene a irradiare in tutte le funzioni fondamentali dello Stato (all'infuori di quella giurisdizionale), che dallo stesso indirizzo ricevono un impulso unitario e vengono stimolate in vista del perseguimento dei fini prescelti. Viene mantenuto saldo, in tal modo, un rapporto di coesione fra gli organi costituzionali, ispirando le linee generali della loro attività e coordinandole per assicurare l'unità nella pluralità. Se così non fosse, si avrebbe l'assurdo di uno Stato le funzioni del quale si svolgerebbero ciascuna per conto proprio: una vera «macchina impazzita», i cui congegni si azionerebbero indipendentemente l'uno dall'altro, senza ordine né logica[92],

---

[90] Osserva, incisivamente, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006, pp. 64-65: «studi storici e studi di storia del pensiero [...] hanno messo in luce come contestualmente alla formulazione del principio della separazione dei poteri sia sorta, quasi in conseguenza di esso, la necessità di individuare un centro di direzione unitaria dello Stato, [...] in grado di assolvere il compito di timone, motore, guida dello Stato. Dopo aver diviso i poteri per ragioni di garanzia della libertà dei cittadini, occorreva ritrovare un momento di unità della vita dello Stato».

[91] Si tratta di una esigenza ben sintetizzata, lo si ricorda, da O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 325, e da S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 312.

[92] Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 97.

compromettendo, in definitiva, il carattere indissolubile della sovranità statuale. Ancora una volta, dunque, il concetto dell'indirizzo politico, ultimo in ordine di tempo, è fattore unificante, volto a soddisfare il bisogno della coordinazione unitaria dei poteri: che, cioè, le estrinsecazioni materiali dei poteri dello Stato avvengano sulla base e in attuazione di un indirizzo politico unitario e armonico. Si può allora affermare, conclusivamente, che anche la tappa finale della evoluzione storica passata in rassegna, contraddistinta dalla concettualizzazione dell'indirizzo politico, risulta attraversata dal filo di tessitura della unità.

3. Scomposizione di una categoria concettuale: i tratti distintivi (e costitutivi) dell'indirizzo politico

Nelle pagine che precedono si è cercato di investigare genesi e genealogia del concetto di indirizzo politico, ambientandolo storicamente. Seguendo i binari della evoluzione che, a partire dallo Stato liberale, ha interessato la problematica giuridica del governo (in senso oggettivo), si è potuto descrivere come tale concetto si sia venuto determinando quale specificazione della funzione di governo, grazie ai decisivi contributi di Costantino Mortati e di Vezio Crisafulli.

Fatta chiarezza sulla *storia* dell'indirizzo politico, il passaggio successivo da compiere è quello di provare a fare altrettanto con la *teoria* dell'indirizzo politico, delineando i lineamenti teorici di questa categoria concettuale.

Per dare continuità alla trattazione, conviene riallacciarsi al lavoro di Crisafulli (e ad alcune considerazioni che si è avuto modo di anticipare nella parte conclusiva del paragrafo precedente). Quest'ultimo – si diceva – non si limitò a "innovare" la nomenclatura, associando l'espressione «*indirizzo politico*» a quella fase, di selezione preventiva delle finalità politiche dello Stato, che Mortati aveva precedentemente isolato come momento centrale della funzione di governo. L'apporto dello studio crisafulliano andò ben al di là dell'aspetto squisitamente formale-nominalistico. Esso ebbe, infatti, il merito di impostare, nella prospettiva costituzionalistica, il fenomeno dell'indirizzo politico, cogliendone gli aspetti teorici più rilevanti nell'ottica di una sua sistematizzazione.

Fra gli aspetti di maggiore interesse spiccavano, come si ricorderà, quelli relativi alla natura e alla efficacia dell'indirizzo politico. L'importanza di affrontarli nell'ambito dell'inquadramento teorico-generale dell'indirizzo politico si spiega da sé: natura ed efficacia rappresentano, nel campo del diritto costituzionale, due degli ambiti tradizionali in cui declinare l'esame di un dato istituto. Ad avvalorarne l'importanza concorre, inoltre, una constatazione: le disamine proposte nei decenni successivi agli anni trenta, nell'assumere a oggetto di studio la nozione di indirizzo politico e nell'intento di focalizzarne i tratti distintivi, si sono basate, fra l'altro, sui due aspetti in parola.

Ma natura ed efficacia non esauriscono i filoni da analizzare. Fra di essi occorre annoverare, altresì, la questione attinente alla struttura dell'indirizzo politico.

Per tirare le fila del discorso e assegnare un ordine al seguito della ricerca, è utile tradurre, in termini analitici, le direttrici fondamentali lungo le quali si è dispiegato il dibattito scientifico. Queste direttrici possono così riassumersi: (i) se l'indirizzo politico sia da qualificare in termini di attività o, viceversa, di funzione dello Stato (questione della *natura* dell'indirizzo politico); (ii) quale sia la rilevanza, se giuridica o meno, da attribuire all'indirizzo politico (questione della *efficacia* dell'indirizzo politico); (iii) quale sia, infine, la struttura dell'indirizzo politico, se cioè esso si esaurisca in un solo momento o se, invece, si possa illustrarne la dinamica suddividendola in più fasi (questione della *struttura* dell'indirizzo politico).

La ricognizione delle menzionate direttrici d'indagine permetterà di scomporre la figura dell'indirizzo politico nei suoi elementi costitutivi e di completare, così, il relativo quadro

storico-teorico, ciò che è obiettivo primario della prima parte del lavoro. All'approfondimento della *natura*, della *efficacia* e della *struttura* dell'indirizzo politico sono dedicati, pertanto, i paragrafi seguenti.

3.1. Sulla natura *dell'indirizzo politico*

Una delle più remote dispute in cui ci si imbatte affrontando la teoria del concetto di indirizzo politico è quella relativa alla sua *natura*: se, cioè, l'indirizzo politico debba essere configurato come attività o, di contro, come funzione dello Stato; e, qualora si acceda alla impostazione dell'indirizzo-funzione, se l'indirizzo possa farsi rientrare in una delle tre classiche funzioni o se, piuttosto, esso sia da accostare, come quarta funzione, alla tradizionale triade.

La riconduzione dell'indirizzo politico a una delle tre funzioni (legislativa, esecutiva e giudiziaria) in cui si riparte l'attività dello Stato è stata presto accantonata[93]. Escluso qualsiasi avvicinamento con la funzione giurisdizionale, del tutto estranea alle dinamiche dell'indirizzo politico, si presentava l'alternativa tra funzione legislativa e funzione esecutiva. Né l'una né l'altra si prestavano, però, ad accogliere al loro interno l'indirizzo politico. Vi si opponeva, infatti, a tacer d'altro, il carattere preventivo dell'indirizzo: l'anteriorità, logica e temporale, dell'indirizzo politico rispetto alle tre funzioni generalmente note (e, dunque, l'anteriorità rispetto sia alla funzione legislativa, sia alla funzione esecutiva) precludeva, in radice, la possibilità di far rientrare quello in una di queste.

A un'attenta osservazione, qualche parola in più merita spendere circa la possibilità di assimilare concettualmente l'indirizzo politico alla funzione legislativa. Risulta evidente, difatti, che la privilegiata posizione rivestita dalla legislazione ai fini della trasposizione normativa dell'indirizzo politico, o meglio del suo contenuto, faccia sorgere spontaneo il seguente quesito: può l'indirizzo politico considerarsi una primigenia forma di "legislazione" dello Stato, avente come unici destinatari gli organi statuali (dunque con una "efficacia" circoscritta alla organizzazione dello Stato)?

La tesi della natura materialmente legislativa dell'indirizzo politico, senz'altro suggestiva, non va esente da critiche. Vi si oppone, in modo decisivo, un argomento, a dimostrazione della sua inesattezza: l'indirizzo politico, pur venendo travasato – come si studierà nel capitolo successivo – in atti legislativi o regolamentari, non si rivolve immediatamente nella posizione di disposizioni normative, né primarie né secondarie[94]. Per giunta, la violazione di un determinato indirizzo non integra alcun illecito giuridico, cui consegua l'applicazione, nei confronti di chi l'ha violato, di una misura punitiva o di una conseguenza sfavorevole (la sanzione): caratteri, questi, di cui è tendenzialmente munita, invece, la norma giuridica[95].

Mentre la possibilità di connettere l'indirizzo politico a una delle funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria è stata, senza indugio, messa da parte, maggior attrazione hanno suscitato le due restanti alternative: ossia, per semplificare, quella dell'indirizzo-attività e quella dell'indirizzo-funzione autonoma.

Per entrambe le concezioni, analoghe erano le difficoltà – benché non apertamente dichiarate – che si ponevano nel determinare la natura dell'indirizzo politico: in primo luogo, la mancata esplicita disciplina, nelle fonti costituzionali, dell'indirizzo politico, il che induceva

---

[93] Ad argomentare contro una simile impostazione era stato, sin da subito, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 164-168.

[94] Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 167-168.

[95] Che la coattività (o coercibilità) e, del pari, la sanzione siano due dei contrassegni differenziali della norma giuridica è largamente condiviso in letteratura. Tra i tanti, v. almeno i seguenti Autori: V. CRISAFULLI, *Sulla teoria della norma giuridica*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1935, pp. 61-65; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 2; N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, pp. 197-201; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 23-27; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 54 e ss.

a considerare l'indirizzo estraneo ai tre poteri e alle corrispondenti funzioni; in secondo luogo, e di conseguenza, la difficoltà a definire un fenomeno che si poneva all'infuori della triangolazione canonica dei poteri, entro la quale la dottrina aveva sempre esaurito ogni singola manifestazione dell'attività dello Stato.

In un simile contesto, la qualificazione dell'indirizzo politico come quarta funzione va ricondotta, nella sua primigenia enucleazione, al pensiero di Costantino Mortati[96]. Non, però, all'opera del 1931, contrariamente a quanto si tenda, da più parti, a sostenere[97]. Difatti, ne *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* Mortati non enuncia, espressamente, la teoria dell'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato. Casomai, come si è illustrato in precedenza, l'Autore attribuisce la veste di quarta funzione al governo (in senso oggettivo), per poi individuare, all'interno di tale funzione, un momento centrale e preminente rappresentato dall'indirizzo politico (o, con maggiore precisione, da quello che verrà in seguito, definitivamente, chiamato come tale)[98].

Certo, a quella conclusione, sostenuta da più voci, si potrebbe giungere applicando un semplice sillogismo: (i) l'attività di governo è una funzione, la quarta, dello Stato (*premessa maggiore*); (ii) l'indirizzo politico è il momento primario e caratterizzante la funzione di governo (*premessa minore*); (iii) l'indirizzo politico è una funzione, la quarta, dello Stato

---

[96] Agli inizi degli anni quaranta, ma del tutto incidentalmente, aveva alluso alla «funzione di determinazione dell'indirizzo generale politico» anche G.M. DE FRANCESCO, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940, p. 478. Più tardi, negli anni sessanta, si riferisce alla «funzione di indirizzo politico», affermandone l'autonomia, anche M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 183 e 197.

[97] La tendenza che si registra è, più specificamente, quella di ritenere, nel dare conto del pensiero di Mortati, che la quarta funzione di governo, teorizzata dall'Autore nel 1931, coincida con la funzione di indirizzo politico (quando invece quest'ultima rappresenta soltanto un frammento, certamente il più rilevante, di quella prima funzione). Fra i tanti che si attestano su una simile posizione v., ad esempio, M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, cit., p. 184, nota 78: l'Autore, nel ricondurre alla dottrina mortatiana la funzione di indirizzo politico, si rifà, fra l'altro, all'opera del 1931 (*L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*), citando proprio quelle pagine in cui Mortati espone la teoria del governo come quarta funzione dello Stato. Sulla stessa linea interpretativa, più di recente, v. A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 31, 33 e 44, secondo il quale agli inizi degli anni trenta l'indirizzo politico «era declinato come quarta e distinta funzione dello Stato, precedente le tre funzioni tradizionali [...] e su di esse preminente» (p. 31); ed ancora: «Si deve [...] all'opera di Mortati [il riferimento è, anche in questo caso, alla monografia *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*] la prima elaborazione dell'indirizzo politico quale funzione di governo precedente e preminente sulle altre» (p. 33); infine, sempre con riguardo al succitato lavoro di Costantino Mortati, si legge: la «concezione di indirizzo politico come quarta funzione (maturata come si è detto in epoca fascista)» (p. 44). Si tratta, però, di letture che non si reputa di condividere, non ritenendosi che la funzione di governo possa essere, nel pensiero mortatiano, risolta nella funzione di indirizzo politico: ulteriori motivi a fondamento dalla non condivisione di dette letture saranno enunciati, poco oltre, nel corpo del testo.

[98] Oltre a rimandare, come si è sottinteso nel testo, alle considerazioni svolte in precedenza (per la precisione, laddove si è ricostruito il pensiero mortatiano), conviene, a ulteriore supporto dell'argomentazione, ricordare le puntuali, e condivisibili, osservazioni di T.E. FROSINI, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni trenta)*, cit., pp. 373-374, in linea con quanto si è sin qui sostenuto: «L'attività di governo, nel regime fascista dell'Italia degli anni Trenta, tendeva [...] ad assumere un carattere di preesistenza e preminenza sulle altre funzioni statuali: tale carattere concorreva ad individuare all'interno dell'attività di governo l'esistenza di un momento primo ed essenziale che la dottrina giuridica ha qualificato come funzione d'indirizzo politico statuale [...]. Il momento fondamentale dell'attività di governo va individuato, pertanto, nella scelta e nell'adozione di un determinato indirizzo dell'azione statale». Analoghe interpretazioni – in verità, temporalmente precedenti a quella poc'anzi citata – del pensiero mortatiano sono offerte, con la consueta efficacia dei due Autori, da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 77-80, e da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 59-63. Di tenore sostanzialmente identico, ancorché non riferendosi unicamente all'opera di Mortati, è anche la lettura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 11-12, secondo cui l'attività d'indirizzo politico rientrerebbe nell'attività (da leggersi come quarta funzione) di governo, di cui costituirebbe «la sfera più elevata, ed anche logicamente e cronologicamente la prima».

(*conclusione*). Si tratterebbe, tuttavia, pur sempre, di una conclusione raggiunta per via deduttiva: di uno sforzo esegetico per tentare di giustificare una tesi che rimane priva di elementi testuali a conforto (non essendovi traccia, nel succitato volume del 1931, dell'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato[99]). Resta, poi, ad ogni modo, un dato oggettivo, che non sembra facilmente contestabile: è la differenza concettuale, nell'opera di Mortati, tra funzione di governo e indirizzo politico[100]. Che l'uno (l'indirizzo politico) non coincida interamente con l'altra (la funzione di governo), ma ne rappresenti piuttosto soltanto una porzione (benché la più importante), è, in fondo, comprovato dal profilo della titolarità soggettiva, diversamente allocata dalla ricostruzione mortatiana: mentre la funzione di governo è concentrata in un organo complesso[101], l'indirizzo politico è attribuito al Capo del Governo[102].

Di vera e propria quarta «funzione di indirizzo politico» Mortati riferisce, invece, nelle sue celebri *Istituzioni*[103], là dove, a un'attenta lettura, trova altresì riscontro la tesi poc'anzi sostenuta: ovverosia che governo (oggettivamente inteso) e indirizzo politico siano, nella corposa riflessione mortatiana, due grandezze non sovrapponibili[104].

---

[99] A voler essere precisi, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 81, desume l'attribuzione al «Capo del governo» della «funzione [...] di determinare l'indirizzo politico generale». Non vi è, però, dietro questa enunciazione, una ricostruzione teorica protesa a supportare l'asserita natura di funzione dell'indirizzo politico. Né, tantomeno, vi sono considerazioni che consentano di supporre l'intenzione, da parte dell'Autore, di qualificare l'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, da porre a fianco delle tre tradizionali: e ciò per il semplice fatto che, diversamente da quanto è dato riscontrare per la sostenuta configurazione del governo come funzione, non si giunge alla conclusione di ritenere funzione l'indirizzo politico sulla base di un ragionamento che si sviluppi a partire dalla triade funzionale classica (come, invece, avrebbe dovuto essere se si fosse inteso argomentare la natura di quarta funzione statuale dell'indirizzo politico). In definitiva: se è frutto di una consapevole, volontaria e argomentata decisione la qualificazione del governo come quarta funzione dello Stato, lo stesso non sembra potersi dire per quell'inciso, sopra riportato, che afferma la natura di funzione dell'indirizzo politico. Potrebbe allora ritenersi – con l'avvertenza che si tratta di una mera ipotesi – che la qualificazione "incidentale" dell'indirizzo politico come funzione sia il risultato del sillogismo che si è proposto nel corpo del testo.

[100] Sarebbe, in fondo, sufficiente, qualora si volesse verificare la prospettata differenza concettuale e appurare che la fissazione della direzione politica da seguire (indirizzo politico) non coincide interamente, nell'opera mortatiana dei primi anni trenta, con la funzione di governo, leggere il titolo del paragrafo 3 del Capitolo I («*La funzione di governo in senso obbiettivo*») della parte prima, così come riportato nell'«indice sommario» de *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*: «La determinazione delle direttive politiche come primo [*quindi non unico*] compito della funzione di governo» (C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 187).

[101] Si è già avuto modo di chiarire, in precedenza, che la funzione di governo competerebbe, secondo Mortati, a un organo complesso, ma unitario, composto dal Re, dal Capo del Governo, dai Ministri e dal Gran Consiglio del Fascismo: cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 66.

[102] Lo si ricava da un passaggio di C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 81, dove è scritto quanto segue: «Il criterio generale per la determinazione del carattere e dell'estensione dei poteri del Capo del governo di fronte agli organi ministeriali (ministri e Consiglio) è da desumere [...] dalla funzione specifica a lui attribuita, che è quella di determinare l'indirizzo politico generale». Sull'impiego del lemma «funzione» in riferimento all'«indirizzo politico generale» ci si è soffermati poco sopra, alla nota 99, cui pertanto si fa rinvio.

[103] Inappuntabili appaiono, nell'ottica adottata nel testo, le considerazioni di M. CERASE, voce *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3093: «Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, Mortati dette una nuova sistemazione alle sue tesi e parlò apertamente di indirizzo politico [...] che per lui è una vera e propria funzione distinta dalle altre». Nel puntualizzare gli sviluppi che il pensiero mortatiano subì nel periodo successivo al 1948, l'Autore si rifà proprio alle celebri *Istituzioni di diritto pubblico*, la cui prima edizione venne data alle stampe, giustappunto, nel 1949.

[104] È quanto trapela, segnatamente, da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 128-129, in cui l'Autore, nel sostenere la improprietà del considerare la «"funzione di governo"» e la «funzione amministrativa» come riconducibili all'unico ceppo dell'«attività esecutiva», fa rientrare il governo (inteso in senso oggettivo) nella «funzione [...] di indirizzo politico», con ciò confermando come le due grandezze (governo e indirizzo politico)

Non è operazione semplice isolare, nel ragionamento dell'Autore, il fattore teorico che lo ha spinto a considerare l'indirizzo politico quale funzione piuttosto che quale attività. Il perno dell'intero ragionamento è rappresentato, di nuovo, dalla unità: l'autonomia della funzione di indirizzo politico rispetto alle altre si spiegherebbe, nota Mortati, ponendo mente alla necessità che tutte le attività statali si muovano armonicamente, coordinandosi in unità di fini; affinché le singole estrinsecazioni della legislazione e della esecuzione convergano verso una stessa meta, serve determinare preventivamente quei fini e infonderli, come se fossero uno spirito unitario, in ciascuna di quelle singole estrinsecazioni[105]. Parrebbe, allora, che la qualificazione come funzione dell'indirizzo politico sia desunta, indirettamente, dalla esigenza di far precedere un momento di impulso unitario e di coordinamento a quello, cronologicamente successivo, del frazionamento e della distribuzione dei vari compiti statali fra gli organi costituzionali, sì da assicurare che l'esercizio dei medesimi sia informato a uno svolgimento quanto più possibile armonico[106]. Nondimeno, l'argomentazione, per quanto pregevole, non appaga del tutto (e, forse, si mostra persino un poco tautologica): l'adempimento, da parte dell'indirizzo politico, della funzione di matrice unitaria non motiva il perché tale categoria sia configurata in termini di funzione e non, invece, di attività.

È possibile, però – sempre in via presuntiva –, tentare di rintracciare una causa ulteriore, che può aver contribuito a direzionare l'Autore verso la conseguenza, debolmente motivata, dell'indirizzo politico come funzione. Si può supporre, difatti, che una simile conclusione sia stata, in un certo qual senso, suggestionata dalla scelta, operata a monte, di inscrivere l'indirizzo politico tra le funzioni normative esecutive della Costituzione[107]. Considerare l'indirizzo politico come una funzione normativa chiamata a svolgere immediatamente i precetti del testo costituzionale significava, prima di tutto, attribuire all'indirizzo una precisa efficacia, di cui si tratterà appositamente nel paragrafo successivo. Ma v'è di più. Considerare l'indirizzo politico nei termini appena indicati non poteva che determinare, quasi fosse un automatismo, la sua ricostruzione in termini non già di attività (il che avrebbe stonato, evidentemente, con la restante parte della teorica), bensì di funzione.

Va avvertito, in aggiunta, che la costruzione dell'indirizzo politico come funzione è stata approcciata anche da un angolo visuale diverso, mettendo in risalto l'«*identità del fine*»[108] che lega tra loro le varie attività d'indirizzo. Queste attività s'inquadrerebbero, cioè, entro lo schema di una funzione unitaria perché rispondono a un'identica finalità, che è stata identificata nella «*traduzione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza*»[109]. Balza evidente, tuttavia, la difficoltà di una simile operazione: il fine di tradurre giuridicamente le scelte politiche non fa, di per sé, di un'attività una funzione, non essendo

non corrispondano. Da questo punto di vista, peraltro, non si può fare a meno di rilevare un certo grado di incongruenza rispetto alle considerazioni implicitamente contenute nella monografia del 1931 (*L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*); incongruenza dovuta al fatto che, mentre nelle *Istituzioni* (del 1952) Mortati fa confluire il governo nella funzione di indirizzo politico, nella precedente opera del 1931 il rapporto tra le due grandezze (governo e indirizzo politico) sembra essere inteso in termini invertiti (è l'indirizzo politico a rientrare, cioè, nella quarta funzione di governo, di cui costituisce il momento primo ed essenziale).

[105] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 97-98.

[106] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, p. 318, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1969, p. 601 e ss.

[107] Si tratta di una scelta che Costantino Mortati compie sin dalle primissime edizioni delle *Istituzioni di diritto pubblico* (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, p. 97) e che, successivamente, conferma in quelle seguenti (cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, pp. 318-319, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1969, p. 602).

[108] E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 164.

[109] E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 164.

l'elemento teleologico sufficiente a rendere quell'attività una componente essenziale della vita dello Stato e, dunque, una funzione[110].

All'opposto, la raffigurazione dell'indirizzo politico in termini di attività venne originariamente abbozzata da Vezio Crisafulli; per essere successivamente ripresa, e ulteriormente argomentata, dalla elaborazione dottrinale di Temistocle Martines.

Le argomentazioni da cui muove Crisafulli, per confutare la concezione dell'indirizzo politico come quarta funzione, appaiono di grande rilievo. Tali argomentazioni, imperniandosi sul principio di unità, ricalcano, nella sostanza, quelle che Mortati aveva collocato a fondamento della propria teorica sulla funzione di governo. Con una differenza, non di poco conto: identici sono i presupposti teorici di partenza, ma divergenti le conclusioni raggiunte. In che senso?

Comuni alle due impostazioni sono le premesse che ne reggono gli impianti: tanto l'una quanto l'altra intravedono nell'oggetto delle rispettive riflessioni (la funzione di governo per Mortati, l'indirizzo politico per Crisafulli) la espressione del principio di unità, in contrapposizione al principio di divisione e all'abituale schema tripartito[111]; entrambe aspirano, conseguentemente, a una riconsiderazione generale delle funzioni dello Stato e del suo rapporto con la politica[112].

Dalle condivise premesse discendono, tuttavia, opposte conclusioni: nella impostazione mortatiana – lo si è visto –, ciò che esprime l'unità, ossia il governo, è *funzione*; nella impostazione crisafulliana, la manifestazione dell'unità, cioè l'indirizzo politico, è *attività*[113]. La differenza di forma, all'apparenza marginale, può avere, in realtà, un suo significato. In essa non è forse azzardato leggere una spia di quel nuovo approccio di metodo che va radicandosi nella temperie scientifico-culturale degli anni trenta[114]; un approccio che lambisce, in parte, anche l'opera di Mortati[115], ma che permea di sé, integralmente, quella di

---

110 V., sul punto, le considerazioni critiche di G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, cit., p. 696. Sempre Gaetano Silvestri, in un lavoro monografico di un anno precedente la menzionata voce enciclopedica, aveva sostenuto che il tradurre in termini giuridici le scelte delle forze politiche di maggioranza «è un *fatto* non una funzione», soggiungendo che «il fenomeno della "traduzione" delle scelte politiche in atti giuridicamente rilevanti avviene perpetuamente per tutte le funzioni dello stato; si tratta di un fatto che caratterizza il modo in cui le singole manifestazioni dell'agire statuale si riempiono di contenuti» (G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Giuffrè, Milano, 1984, p. 190). Per la tesi che individua nella essenzialità per la vita dello Stato l'elemento che consentirebbe di qualificare come funzione una manifestazione di attività statuale v., fra gli altri, A. GROPPALI, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. 131.

111 Della importanza, per la teorica mortatiana (sul governo come quarta funzione dello Stato), del principio di unità si è già dato conto in precedenza. Analoga importanza – come si è, parimenti, accennato a conclusione del paragrafo 2 – riveste tale principio nell'economia della ricostruzione crisafulliana: scrive, infatti, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 171, che l'indirizzo politico è «espressione diretta e immediata della fondamentale unità dello Stato».

112 In quest'ultimo senso, cfr. M. DOGLIANI, *Governo: le parole per dirlo*, in *Filosofia politica*, n. 3/1992, p. 493.

113 Lo afferma, nettamente, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 171: «il concetto stesso di funzione [...] non si presta a indicare l'attività di indirizzo politico, perchè funzione è indubbiamente espressione del principio di divisione dell'attività statale, mentre l'indirizzo politico è, all'opposto, diretta espressione del principio di unità».

114 È noto che le riflessioni scientifiche sulla funzione di governo e sull'indirizzo politico, avviate negli anni trenta dai contributi di Costantino Mortati e di Vezio Crisafulli, maturano in corrispondenza di una importante svolta metodologica per gli studi costituzionalistici, che consiste nell'assumere come oggetto di indagine «ciò che fino ad allora era "rimasto nell'ombra", guardato con sospetto, come terreno infido e scivoloso: la politica» (le parole citate sono di C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 6).

115 Scrive F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 203, riferendosi alla monografia *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, che il programma metodologico di Mortati «tende a tenere conto – in considerazione della peculiarità di "zona grigia" del diritto costituzionale dell'argomento prescelto – anche dei

Crisafulli. Il modo migliore per validare questa asserzione è quello di puntualizzare una nota di fondo che si avverte in più passi dello scritto dell'Autore da ultimo citato.

Si tratta di una nota sintetizzabile, essenzialmente, in questi termini: non è affatto necessario che ogni attività dello Stato rientri in una o in un'altra funzione, dal momento che non tutta l'attività dello Stato è intrinsecamente giuridica[116]. Vi è, infatti, una zona grigia che si colloca «ai confini tra politica e diritto», in quella «nebulosa da cui nasce il diritto»[117]. Sono parole che celano, senza dubbio, tutta la preoccupazione derivante dal tentativo di sottoporre a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica o, per così dire, pre-legislativi[118]. Ma non solo. Sono, altresì, parole dietro le quali si può leggere una grande, e brillante, intuizione, che fornì lo slancio a una sorta di rivoluzione copernicana per gli studi costituzionalistici: una rivoluzione di metodo.

L'opera crisafulliana data alle stampe al crepuscolo degli anni trenta riflette, in modo più marcato di quanto non si avverta nella coeva letteratura scientifica, la consapevolezza che le multiformi dinamiche che riguardano e animano la vita dello Stato non possono essere interamente risolte sul piano giuridico ed esaurite all'interno della tripartizione di montesquieuiana memoria, come produzione o applicazione (latamente intesa) del diritto. Vi sono altri elementi aggiuntivi da considerare: sono la politica e le sue fungibili finalità (politiche), che soggiacciono a logiche di funzionamento differenti da quelle che informano il diritto e che si caratterizzano per l'essere fluide e in continuo divenire, lungi dal poter essere irrigidite entro schemi prefissati[119].

Con questa presa di consapevolezza, plasticamente raffigurata dall'interesse verso il concetto dell'indirizzo politico[120], nonché dalla particolare attenzione che Crisafulli riserva

presupposti di fatto e delle finalità politiche». Basta, in fondo, leggere la *Premessa* alla citata monografia per accorgersi della volontà, da parte dell'Autore, di accostare, ai «dettami del metodo giuridico», la «considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza»: così C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 5-6.

116 Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 168-172 (soprattutto p. 169 e p. 172). Che l'idea per cui non tutto ciò che fa lo Stato è o si trasmuta in norma giuridica sia alla base de *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* è evidenziato anche da S. BARTOLE-R. BIN, *Vezio Crisafulli*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, p. 504. Gli Autori osservano, inoltre, come tale idea inizi a maturare qualche anno addietro, nella prima opera monografica di Vezio Crisafulli: ci si riferisce a V. CRISAFULLI, *Sulla teoria della norma giuridica*, cit. (il volume rappresenta una rielaborazione della tesi di laurea in Giurisprudenza, discussa in filosofia del diritto sotto la guida di Giorgio Del Vecchio e conseguita nel 1932).

117 V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. II.

118 Preoccupazione che, non a caso, Crisafulli manifesta sin dall'*Avvertenza* che precede lo scritto: v. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. II.

119 In termini affini si esprime, altresì, M. DOGLIANI, *Governo: le parole per dirlo*, cit., p. 493. L'Autore, tuttavia, svolge riflessioni che abbracciano sia la teoria di Mortati sia quella di Crisafulli, individuando il fulcro di entrambe nell'intento «di dimostrare come sia impossibile risolvere, senza residui, la politica nella attività statale di produzione e di applicazione del diritto; e cioè di dimostrare la irriducibilità della politica alla legislazione e all'alta amministrazione (e dunque anche alla utilizzazione degli spazi alti della discrezionalità amministrativa)». È, poi, sempre M. DOGLIANI, *Introduzione alla riedizione di "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico"*, in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. XX-XXI, ad affermare come Crisafulli sottolinei, a più riprese, «la cecità, o la superficialità, della dottrina, che non avverte il ruolo autocreativo della politica, posto alla base di tutta la vita dello Stato e di tutto l'ordinamento giuridico». Il che offre una ulteriore, indiretta, conferma – da parte di un'autorevole dottrina – della peculiarità che, come si segnalava nel testo, caratterizza l'opera crisafulliana, differenziandola rispetto alla coeva letteratura scientifica; peculiarità che consiste, per l'appunto, nell'avvedersi della importanza rivestita, per la vita dello Stato, dagli elementi della politica e delle sue finalità.

120 Del resto, l'indirizzo politico, così come la funzione di governo, rappresenta precisamente il concetto con cui «la dottrina costituzionalistica italiana ha assunto la consapevolezza della variabilità politica dei compiti costitutivi dello stato»: sono, ancora una volta, parole di M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 245 [il quale aveva già esposto un'analoga, ma più stringata,

alla dottrina jellinekiana[121], viene a delinearsi, con nettezza di contorni, un orientamento metodologico inconsueto, che innova, in parte, quello che aveva caratterizzato la tradizione giuridica precedente (solitamente ricondotta al cosiddetto metodo giuridico classico[122]).

Beninteso: la nuova impostazione non altera, in alcun modo, la purezza e il rigore del metodo giuridico. Semmai, il metodo giuridico viene temperato con l'empirismo, che evita che il primo degeneri in puro ed esasperato formalismo.

Affermare, in linea con il metodo giuridico classico, che tutte le attività in cui si manifesta la volontà dello Stato fossero suscettibili di essere incasellate in una delle tre funzioni che scandiscono la concezione tripartita significava muovere da un presupposto: che, cioè, tutte le attività statuali fossero intrinsecamente giuridiche e che si estrinsecassero, pertanto, in una delle forme tradizionali del diritto (vale a dire l'atto normativo, l'atto amministrativo e l'atto giurisdizionale). La realtà effettuale diverge, però, da quella teorica. Le manifestazioni vitali dello Stato-apparato non si risolvono, sempre, entro lo spettro della tripartizione e non sono del tutto riconducibili a vicende meramente giuridiche.

Ebbene, la configurazione dell'indirizzo politico come attività, anziché come funzione, rispecchia (forse) quella rivoluzione metodologica di cui si è detto. Non se ne trova, in verità, traccia nel testo di Crisafulli, ma si può tentare, comunque, di ricavarlo in via interpretativa. La figura dell'indirizzo politico non è reputata funzione, perché funzione è "sinonimo" di diritto. L'indirizzo politico, invece, è qualcosa di qualitativamente diverso: un'attività, appunto. Un'attività che, come tale, ben si presta a tradurre la diversa natura del suo oggetto, le cui manifestazioni non necessariamente sono rivestite della forma, di stampo giuridico, a cui si è soliti ricondurre le estrinsecazioni di volontà degli organi dello Stato. O meglio:

---

lettura alcuni anni prima, in M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 7-9]. Che, poi, le teorie dell'indirizzo politico stiano a dimostrare come la scienza costituzionalistica, pur privilegiando il cosiddetto metodo giuridico, si sia posta il problema del rapporto fatto/diritto, nella piena consapevolezza di non poter risolvere l'indagine costituzionalistica nell'esegesi e nell'elaborazione a sistema delle norme del diritto positivo, è documentato, fra gli altri, da S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica. Confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, n. 1/1986, p. 11.

[121] È lo stesso V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 70, a manifestare sin da subito l'importanza, per il suo studio, della nota osservazione di G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit (traduction française par Georges Fardis, avec la collaboration d'un groupe de Jurisconsultes)*, cit., p. 328, a cui si è già accennato alla nota 36 («Uno Stato il cui Governo non agisse che secondo le prescrizioni di legge, sarebbe politicamente impossibile. Non è una regola di diritto che può mai decidere la direzione dell'attività impressa allo Stato dal Governo»). Ed è lo stesso V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 169, a fare applicazione delle riflessioni del giurista austriaco, quando scrive, nella parte finale del saggio, che «l'attività dello Stato, ossia degli organi di esso, non può essere guidata soltanto da norme giuridiche, ma deve puranco determinarsi alla stregua di precetti di altro genere, che possono dirsi, in largo senso, tecnici, e sono, più specialmente, politici»; con ciò palesando, e confermando, il forte ascendente esercitato dall'opera di Jellinek sullo scritto di Crisafulli.

[122] Su cui v., per tutti, la lucida e approfondita analisi offerta da M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, n. 1-2/1963, pp. 84-89. Di grande interesse appaiono, altresì, nella prospettiva di quanto si è argomentato nel corpo del testo, le considerazioni che l'Autore sviluppa nelle pagine successive a quelle appena indicate: in tali pagine (pp. 89-100), difatti, vengono ricostruite, con dovizia di particolari, le progressive contaminazioni subite dal famigerrimo programma metodologico di Vittorio Emanuele Orlando, enunciato in vari scritti pubblicati dal 1885 al 1889 e nelle sue prolusioni di Modena (*Ordine giuridico ed ordine politico*, 1885), Messina (*Sulla necessità di una ricostruzione giuridica del Diritto Costituzionale*, 1886) e Palermo (*I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, 1889); contaminazioni che portano, nel periodo che intercorre tra la celebre prolusione di Modena del 1885 (convenzionalmente indicata come la genesi del discorso orlandiano sul metodo nel diritto pubblico) e l'avvento del fascismo, alla emersione di altri e differenti orientamenti metodologici (s'intende altri e differenti rispetto all'indirizzo metodologico strettamente giuridico), tutti caratterizzati dal progressivo interesse – tra l'altro, ma non solo – per la sfera della politica e per i suoi complessi criteri. Sulla base di ciò, si può provare ad avanzare l'ipotesi che queste progressive contaminazioni gettarono il seme di quella rivoluzione di metodo che fiorirà, nella successiva letteratura costituzionalistica (in particolare, come detto, nell'opera di Vezio Crisafulli), sotto gli influssi del regime fascista.

l'indirizzo politico assume, sì, senso in rapporto alle funzioni statuali (e, in particolare, alla legislativa e alla esecutiva), perché è per il tramite di esse che quello trova esplicazione. Vi è, tuttavia, un netto discrimine tra l'uno (indirizzo politico) e le altre (funzioni dello Stato): le funzioni si presentano come spicchi di attività «a contorni, almeno concettualmente, ben definiti» e aventi una «propria ragion d'essere autonoma»[123], quest'ultima da leggersi come riferita alla produzione di un determinato tipo di bene giuridico[124]; al contrario, l'indirizzo politico precede le funzioni, a cui «presta il mutevole contenuto sostanziale, segnandone gli scopi e illuminandone il valore e il significato politici»[125].

Certo, su un punto pare opportuno insistere: quella appena proposta è nulla più che una chiave di lettura del pensiero crisafulliano, così come trasfuso nel saggio del 1939, senza alcuna pretesa di correttezza. Non vi sono, come si anticipava poc'anzi, elementi testuali in grado di confortarla. Ciononostante, la consapevolezza – di cui, certamente, la riflessione di Crisafulli è feconda – che l'indirizzo politico, con la sua sostanza prettamente politica, vada "oltre" il diritto[126] incontra nell'indirizzo-attività (e non funzione) un evidente complementare, che conferisce alla costruzione teorica dell'Autore il crisma dell'assoluta coerenza.

Ad approfondire le tesi crisafulliane fu, poi, Temistocle Martines. Accogliendo, sulla scorta di una consolidata tradizione scientifica, quell'orientamento che individua la funzione come attività imputabile a un ufficio, organizzata e preordinata allo scopo della produzione di un atto avente un certo contenuto in relazione a una data materia[127], Martines nega un rilievo funzionale autonomo all'indirizzo politico[128]. Nell'enunciare, in particolare, le fasi

---

123 V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 171.

124 La convincente lettura del pensiero crisafulliano nei termini esposti si deve al commento di M. DOGLIANI, *Introduzione alla riedizione di "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico"*, cit., p. LXVIII, ove si evidenzia come l'espressione «"settori di attività aventi una propria ragion d'essere autonoma in [sè] stessi"», impiegata da Crisafulli per definire il concetto di funzioni dello Stato (cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 171), non è suscettibile di essere applicata anche all'indirizzo politico solo se a detta espressione si attribuisce un significato più ristretto, traducibile in «"settori di attività aventi una propria ragion d'essere autonoma in [sè] stessi *riferita alla produzione di un tipo determinato di beni*"». In particolare, nell'argomentare le proprie tesi, l'Autore sostiene che è il «bene giuridico prodotto», «socialmente fruito nella sua specifica individualità (legge, atto amministrativo, sentenza)», ad avere una «propria ragion d'essere autonoma in sé stesso» e a costituire, proprio per questo, «la ragione della individualizzazione della "funzione" di cui è l'esito concreto».

125 V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 172.

126 Si badi che l'affermare che l'indirizzo politico, con la sua sostanza prettamente politica, vada "oltre" il diritto non significa, niente affatto, affermare che esso non incontri limiti giuridici e, tantomeno, che le manifestazioni di esso non siano in qualche modo riconducibili entro schemi tipicamente giuridici (non siano, cioè, in tutto o in parte, giuridicamente regolate). Si avrà modo di tornare, più diffusamente, su detti aspetti nel prosieguo del lavoro e, in parte, nel paragrafo successivo, dedicato al tema della *efficacia* dell'indirizzo politico: qui premeva soltanto, a scanso di equivoci, anticipare questa puntualizzazione.

127 Cfr. F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 302-303.

128 Va avvertito, tuttavia, che la negazione dell'attributo di funzione dello Stato all'indirizzo politico è l'approdo finale della corposa produzione scientifica di Martines in materia: approdo che può essere individuato, simbolicamente, nella voce enciclopedica del 1971 (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 134 e ss.). Così non era, invece, agli albori dei suoi studi: nei primi lavori, infatti, l'Autore si riferisce alla funzione di indirizzo politico, ancorché senza diffondersi in argomentazioni puntuali al riguardo (il che, a ben guardare, potrebbe forse essere sintomatico del fatto che il parlare genericamente di una funzione, anziché di un'attività, di indirizzo politico fosse non già il frutto di una matura e compiuta presa di posizione sul punto, quanto, piuttosto, della mera influenza subita, agli inizi della riflessione, da talune ricostruzioni teoriche precedenti). Si vedano, in particolare, per una conferma di quanto si è appena sostenuto, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. I/1956, p. 118 («Il concetto di "indirizzo politico" cui comunemente si fa riferimento in dottrina è quello di direzione della politica generale dello Stato: così inteso, esso costituisce il contenuto di una "funzione" o di un "potere", che non si identifica con alcuno dei poteri tradizionali dello Stato; poteri che, in certo senso, tende, invece, a dirigere ed a coordinare»), e T. MARTINES,

lungo le quali si dipana l'indirizzo politico (e di cui si dirà nel prosieguo), l'Autore osserva come ciascuna di esse – eccettuata la fase, cosiddetta teleologica, di fissazione dei fini dell'azione statuale[129] – si estrinsechi mediante atti costituenti esercizio o della funzione di produzione normativa o della funzione amministrativa. Dalla premessa dell'argomentazione discende, per forza di cose, una conclusione: quegli atti, concretizzanti l'indirizzo, non possono essere considerati espressione di una funzione autonoma, dal momento che un atto non può adempiere funzioni distinte ed esprimere, al contempo, una funzione autonoma[130]. Detto diversamente, la natura eterogenea delle attività ricondotte alla nozione di indirizzo politico impedisce che questo possa configurarsi come funzione dello Stato[131], rinvigorendo la tesi contrapposta: non *funzione*, ma *attività* di indirizzo[132].

Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche, Giuffrè, Milano, 1957, p. 163 («l'attività di indirizzo politico costituisce il contenuto di una funzione statale, autonoma e preminente rispetto alle altre»). Per la verità, volendo essere più precisi nella ricostruzione del pensiero dell'Autore, Temistocle Martines, nel primo saggio dedicato all'indirizzo politico (qual è *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, pubblicato nel 1956), parla, sì – come si è documentato –, di funzione di indirizzo politico. In un ulteriore passaggio dello scritto, però, propone una distinzione concettuale che, oltre a non combaciare – sotto il profilo lessicale – con la precedente enucleazione di una funzione di indirizzo politico, presenta contorni terminologici un poco ambigui, tanto che la distinzione non è stata più riproposta negli scritti successivi: distingue, cioè, fra un'attività volta alla determinazione dell'indirizzo politico (denominata «"potestà di indirizzo politico"») e un'attività diretta alla realizzazione, sul piano giuridico, di tale indirizzo (chiamata, invece, «"attività di indirizzo politico"»); attività che sommate fra loro comporrebbero la «"funzione di direzione politica"» (T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 122-124). La distinzione in parola, si diceva, non venne più riprodotta nei contributi degli anni successivi, a partire da quello del 1957 (*Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*), in cui Martines porta a evoluzione la precedente indagine teorica: abbandona, innanzitutto, l'"etichetta" di «"funzione di direzione politica"» per assumere quella, onnicomprensiva, di funzione di indirizzo politico; e identifica, poi, nel momento deliberativo della politica generale dello Stato la «funzione di indirizzo politico in senso stretto» (T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 163). Sia la ricostruzione del 1956 sia la ricostruzione del 1957 sono state, infine, affinate e rettificate nella voce enciclopedica del 1971, mirata ad analizzare in modo sistematico la categoria dell'indirizzo politico e le sue numerose implicazioni: si giunge, così, alle considerazioni svolte in apertura della nota. Ma delle conclusioni raggiunte in quello che, nella produzione scientifica di Martines, può essere ritenuto lo studio più organico sull'indirizzo politico si dirà nel corpo del testo.

[129] Secondo T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 143, la fase cosiddetta teleologica assume, ma soltanto in parte, rilievo a sé stante, giacché si svolge (anche) mediante atti non riconducibili ad alcuna delle tre funzioni: si pensi, emblematicamente, a quell'atto classico di determinazione dell'indirizzo politico che è la mozione di fiducia, certamente non annoverabile tra gli atti tipici delle tre tradizionali funzioni dello Stato.

[130] Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 143-144 (considerazioni di tenore analogo sono replicate, poi, in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 189-190). Sulla medesima linea di pensiero si colloca anche F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 69-70: «sembrerebbe perlomeno dubbio che una siffatta qualificazione [di funzione] possa competere all'indirizzo politico dal momento che vi è ormai concordia di opinioni nel riconoscere che quest'ultimo possa manifestarsi in forme non univoche, ma anzi assai diverse (e tra di esse addirittura mediante gli atti ritenuti tipici di una distinta funzione fondamentale: quella legislativa). In altri termini la ragione per la quale non riterremmo di poter qualificare l'indirizzo come quarta funzione statuale andrebbe individuata nel fatto che quest'ultima attività difetta [...] di un proprio modo tipico di trasformazione del relativo potere in atto e cioè di un proprio procedimento».

[131] Così G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., p. 190, che ripete, successivamente, il ragionamento in G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, cit., p. 696.

[132] Da intendere, tale attività, come «una sequela di atti incidenti sulla realtà giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una determina situazione giuridica soggettiva» (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 144).

3.2. Sulla efficacia *dell'indirizzo politico*

La seconda coordinata teorica inerisce a uno dei temi più controversi dell'indirizzo politico: si allude alla problematica della sua *efficacia*[133].

Se si volesse condensare, mediante interrogativi, il nocciolo della problematica, si potrebbe ricorrere ai seguenti: quale efficacia si propaga dall'indirizzo politico verso gli organi costituzionali? Gli organi costituzionali sono giuridicamente obbligati a dare attuazione, con le rispettive manifestazioni di volontà, all'indirizzo politico e a uniformarvisi? Se, negli Stati moderni (e a maggior ragion negli Stati contemporanei), è necessario garantire l'unità di direttiva politica dell'azione statale, e se è proprio l'indirizzo politico ad assicurare tale unità, come far sì che gli organi costituzionali collaborino alla sua attuazione (rispettando e realizzando l'unità di direttiva dell'azione dello Stato)? Come garantire, in definitiva, che sia effettivamente adempiuto l'indirizzo politico in precedenza legittimamente confezionato?

Dalla serie di interrogativi qui sopra formulati diviene chiaramente visibile il substrato su cui origina il tema in discussione: nello Stato moderno (come in quello *contemporaneo*), dotato di una struttura organizzativa complessa e pluralistica, l'esigenza di garantire all'indirizzo politico una effettiva e concreta operatività nei confronti degli organi statuali poneva (e *continua a porre*) alla dottrina il problema della efficacia dello stesso[134].

Sulla efficacia dell'indirizzo politico molto si è discusso. Chiunque se ne sia occupato in passato, e se ne occupi nel presente, è chiamato a confrontarsi, principalmente, con gli attributi degli organi dello Stato coinvolti nel campo di azione dell'indirizzo politico e con la loro posizione nel sistema costituzionale. Fondamentalmente, la maggiore difficoltà che si incontra risiede nel conciliare la eventuale efficacia giuridica dell'indirizzo politico (e, quindi, il carattere vincolante degli atti da cui l'indirizzo risulta), da un canto, con l'autonomia degli organi costituzionali (cui quegli atti sono diretti), dall'altro.

In termini analitici, si potrebbe semplificare come segue: affinché un organo possa dirsi costituzionale, è necessario che esso, per consolidata tradizione dottrinaria[135], sia autonomo (o indipendente) rispetto ai restanti organi posti al vertice della organizzazione statuale; l'autonomia preclude tanto che venga imposto un determinato contenuto alle manifestazioni di volontà dei singoli organi costituzionali, i quali sono liberi di autodeterminarsi nell'uno o nell'altro senso, quanto che operi una sostituzione di competenza; se si condividono, in accordo con l'opinione diffusa, gli asserti di cui ai punti precedenti, non si può che trarne la

---

[133] Una precisazione lessicale: il termine «efficacia» va qui inteso in un significato generico, come capacità di generare un qualsiasi effetto, e non invece nella sua accezione specifica – propria del diritto in generale, e del diritto costituzionale in particolare –, vale a dire come capacità di un atto (tipicamente normativo) di produrre effetti giuridici. La precisazione, che di primo acchito potrebbe apparire marginale, è in realtà sostanziale, e il perché è presto spiegato: mentre l'efficacia giuridica è concetto che può tendenzialmente attagliarsi alla concezione normativa dell'indirizzo politico, lo stesso non può dirsi – come verrà emergendo da quanto si approfondirà nel testo – per la concezione opposta, che intende l'indirizzo politico in termini esistenziali.

[134] Allude al fatto che sia la complessa organizzazione dello Stato moderno, contrassegnata da una pluralità di organi costituzionali, ad aver innescato il problema teorico della efficacia dell'indirizzo politico V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 127. Vero è che, all'infuori del fattore – innegabilmente condizionante – della natura complessa dell'apparato organizzativo dello Stato moderno, il problema della efficacia dell'indirizzo politico veniva altresì a discendere, logicamente, dal contenuto spiccatamente direzionale dell'indirizzo e dalla sua caratteristica di presupposto fondamentale del processo formativo dell'azione statuale per il perseguimento di finalità unitarie già prefissate: cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 11.

[135] Nella vasta letteratura in argomento, si vedano, ad esempio, i seguenti Autori: G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., p. 272; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1926, p. 98; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1931, p. 169; M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1939, p. 34; C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della R. Università di Macerata*, n. XIV/1940, p. 77.

conferma che sia proprio il connotato dell'autonomia (degli organi costituzionali) a rilevare ai fini della precisazione della efficacia dell'indirizzo politico.

Fin qui ci si è limitati ad abbozzare gli aspetti problematici di contorno. Venendo, nel concreto, alle principali soluzioni proposte, esse possono essere esaurite nel contrasto tra due orientamenti dottrinali. Mutuando efficaci, e condivisibili, formule di sintesi, si è soliti riferirsi a: (i) la concezione cosiddetta *normativa* dell'indirizzo politico; (ii) la concezione cosiddetta *esistenziale* dell'indirizzo politico.

In breve, quelle elencate sono due impostazioni teoriche che intendono differentemente l'indirizzo politico (più precisamente, la sua indole): per la prima, l'indirizzo politico avrebbe una propria *intrinseca* valenza prescrittiva (*intrinseca* nel senso di non essere condizionata o collegata ai modi, e alle forme tipiche, delle manifestazioni dell'indirizzo); per la seconda, esso avrebbe, invece, una mera valenza descrittiva (o induttiva). Tra le due estremità concettuali non mancano, inoltre, talune sfumature, le quali rendono la gamma delle posizioni dottrinarie in materia alquanto variegata e complessa.

Scendendo più nel dettaglio, e procedendo con ordine, i fautori della concezione normativa – presumibilmente ispirati dalle torsioni autoritarie dell'epoca – giungono a riconoscere all'indirizzo politico un certo coefficiente di giuridicità (o di cogenza), cioè un grado più o meno intenso di efficacia giuridica nei confronti degli organi costituzionali[136]. Questi ultimi, nell'esercizio dei poteri discrezionali loro conferiti dall'ordinamento costituzionale, sarebbero, in un certo modo, vincolati alle "prescrizioni" riconducibili all'indirizzo politico. Soltanto la normatività dell'indirizzo politico avrebbe evitato, d'altronde, ai normativisti di cadere in un paradosso: il paradosso di ritenere (pre)esistenti dei fini unitari dello Stato, al cui conseguimento coordinare tutti gli istituti dell'ordinamento, e, frattanto, di ritenere che gli organi costituzionali, nella esplicazione dell'attività di rispettiva competenza, non fossero vincolati da quei medesimi fini[137].

L'indirizzo politico si colora, così, per tutti i sostenitori della concezione normativa, di rilevanza giuridica. A discriminare le singole opinioni è, invece, la differente tonalità rispettivamente riconosciuta a quella rilevanza: per alcuni, l'indirizzo politico ha l'efficacia di una vera e propria norma giuridica[138]; per altri, l'efficacia dell'indirizzo ha tono più attenuato e consiste nella esistenza di un «principio generale di diritto», che impone agli organi

---

136 È evidente che l'interesse delle riflessioni costituzionalistiche cadeva per lo più sugli organi costituzionali dello Stato, rispetto ai quali si poneva, in termini maggiormente problematici, il tema della efficacia giuridica dell'indirizzo politico. Più agevole era, all'opposto, declinare la efficacia dell'indirizzo sul versante degli organi non costituzionali dello Stato, e in particolare degli organi amministrativi, dal momento che il tema si mostrava facilmente risolvibile ricorrendo ai principi propri della gerarchia amministrativa (e, dunque, facendo leva sulla circostanza che gli organi costituzionali del potere esecutivo, partecipanti alla determinazione dell'indirizzo politico, sono, al contempo, posti al vertice della gerarchia amministrativa): come ricorda, difatti, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, p. 136, «via via che si scende della vetta alla base della piramide statale, l'efficacia [giuridica] dell'indirizzo politico diviene sempre più intensa e più rigida».

137 Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 14. Che il valore vincolante dell'indirizzo politico fosse un irrinunciabile punto d'arrivo dei normativisti, quale ricaduta della funzione dell'indirizzo di riunire in un tutto omogeneo e prestabilito le varie estrinsecazioni dell'attività statuale, è comprovato, distintamente, dall'argomentare di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 166, convinto sostenitore della concezione normativa dell'indirizzo: «In tanto quest'attività di direzione politica in senso largo [al cui interno occupa, nel pensiero mortatiano, un ruolo di primo piano l'attività di determinazione dell'indirizzo politico] può raggiungere il fine a cui è diretta [...] di attuare l'unità fra i vari rapporti svolgentesi nello Stato, in quanto ad essa si attribuisca rilevanza giuridica, e si consideri fornita di carattere vincolante, per lo meno nei riguardi degli altri organi statali, se non anche dei cittadini, per la sfera di attività non regolata da legge».

138 Così C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit., pp. 166-171, e G.D. FERRI, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, cit., pp. 62-69.

costituzionali di collaborare alla realizzazione dell'indirizzo legittimamente adottato[139]; per altri ancora, infine, l'indirizzo va considerato al pari di una norma di carattere tecnico o, più

[139] Così V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 128. L'opinione di Vezio Crisafulli, sopra sunteggiata, merita di essere ulteriormente approfondita: essa, difatti, pur essendo ascrivibile alla concezione normativa – e non già a quella esistenziale, come sembra invece lasciar intendere L. PALADIN, *Gli anni della formazione*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste (1-2 ottobre 1993)*, Cedam, Padova, 1994, p. 41, là dove afferma che «l'indirizzo si colloca [...] "ai confini tra politica e diritto", non lontano dalla più tarda concezione esistenziale, che Crisafulli adombra pur senza farne il nome» –, presenta una complessità tale da non poter essere appiattita a una netta affermazione di vincolatività dell'indirizzo politico. Il modo migliore per motivare l'asserzione è, come sempre, quello di volgere lo sguardo alle argomentazioni che sorreggono la teorica. Tra le pieghe della stessa si può isolare, anzitutto, la premessa, articolabile in due punti (che, come si potrà appurare, verranno poi coerentemente sviluppati): (i) il momento della scelta e della determinazione dei fini dello Stato in un dato periodo storico (in breve: l'indirizzo politico o, quantomeno, il suo "cuore") non può essere relegato in blocco «nel limbo del metagiuridico o del pregiuridico» e non può essere considerato, quindi, un «semplice presupposto non giuridico dell'attività giuridica dello Stato», come tale non assoggettabile a una indagine e a una sistemazione teorica giuridiche (p. 126); (ii) al contrario, l'indirizzo politico «possiede una certa efficacia giuridica», in quanto l'ordinamento «vuole mantenuta e rispettata l'unità di direttiva dell'azione dello Stato in ogni campo e intende perciò [...] promuovere e facilitare la realizzazione effettiva dell'indirizzo politico determinato dagli organi competenti, ad opera di tutti gli altri organi dello Stato medesimo» (p. 128). Di qui Crisafulli evince l'esistenza, in ogni Stato moderno e a prescindere dalle differenze tra i diversi tipi di ordinamento, di un «principio generale di diritto», propriamente giuridico, che prescrive agli organi costituzionali di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico legittimamente adottato (p. 128). Ma come si atteggia questo «principio generale di diritto» (cui si allaccia quella «certa efficacia giuridica» cui s'accennava poc'anzi)? Si tratterebbe di un «principio essenzialmente direttivo», ossia dotato, in sé e per sé, di una «efficacia, per così dire, di massima»: gli organi costituzionali non soggiacciono a un «obbligo giuridico rigido e preciso» di attuare in ogni caso l'indirizzo politico, poiché, se così fosse, verrebbero a perdere la loro caratteristica autonomia e a tramutarsi in organi dipendenti; viceversa, gli organi costituzionali, pur rimanendo perfettamente liberi quanto al contenuto delle loro manifestazioni di volontà, sono tenuti, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, a uniformarsi all'indirizzo politico e, di regola, a realizzarlo, salva sempre la loro «libertà di apprezzamento delle diverse situazioni di fatto in relazione alle esigenze del pubblico interesse» (p. 129). In definitiva, tirando le fila delle proprie argomentazioni e offrendo un quadro di sintesi, l'Autore conclude nei termini che seguono: «quel principio generale direttivo, attribuente efficacia giuridica all'indirizzo politico nei confronti degli organi costituzionali, si traduce bensì in un vero e proprio obbligo giuridico di questi, non però nell'obbligo rigido e preciso di uniformarsi sempre strettamente all'indirizzo politico in atto, ma in quello, piuttosto, di non scostarsene senza una vera necessità, la quale [...] non può riferirsi che al supremo interesse dello Stato» (p. 133). Quanto precede è, grosso modo, lo schema argomentativo fatto proprio da Crisafulli: uno schema indubbiamente fine, ma non certo adamantino (anzi un poco contorto in alcuni suoi snodi). Certo è, tuttavia, che tra le sue linee si intravede lo sforzo, profuso dall'Autore, di provare a conciliare – operazione tutt'altro che agevole – quelli che ben si possono definire due poli opposti: da un lato, il polo della forza vincolante dell'indirizzo politico legittimamente determinato dagli organi competenti (forza vincolante, s'intende, nei confronti degli altri organi costituzionali), ciò che appare indispensabile per mantenere l'unità di direttiva dell'azione statuale; dall'altro, il polo dell'autonomia sostanziale degli organi costituzionali. Ma ad animare, più di altro, il lavoro crisafulliano, e la costruzione della sua «teoria giuridica» dell'indirizzo politico, sembra essere soprattutto una preoccupazione, su cui si insiste ripetutamente: vale a dire quella di ricondurre, comunque, a una disciplina giuridica (di "giuridicizzare") le complesse dinamiche dell'indirizzo politico, verosimilmente con l'intento di scongiurare ogni rischio che esse potessero svilupparsi al di fuori e al di sopra del diritto (non a caso, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 170, nota 67, si spende per confutare le tesi di G. ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria*, cit., pp. 558-560, e di D. CARUSO INGHILLERI, *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1932, pp. 325-330, secondo le quali, appunto, l'attività politica deve considerarsi completamente «al di fuori e al di sopra del diritto»). L'indirizzo politico viene, pertanto, ricostruito come «un'attività essenzialmente, intrinsecamente politica» (p. 168), ma giuridicamente disciplinata (eventualmente anche implicitamente), e quindi dotata di rilevanza nella prospettiva del diritto (cfr. pp. 127, 162, 168-171): è la politica a dire quali fini lo Stato debba proporsi in un dato momento e quali siano i mezzi più idonei per raggiungerli (ecco la connotazione «essenzialmente, intrinsecamente politica» dell'indirizzo); di contro, è l'ordinamento giuridico a stabilire quali siano gli organi competenti a una tale valutazione, quale l'efficacia delle deliberazioni da essi adottate rispetto agli altri organi statuali, quali i limiti che essi incontrano nella loro attività di scelta e determinazione dei fini

propriamente, politico (la quale, pur non ponendo degli obblighi precisi e definiti, deve ciononostante essere tenuta presente dai vari organi costituzionali nella esplicazione della loro attività)[140].

Il coefficiente di giuridicità attribuito all'indirizzo politico si viene, poi, ulteriormente potenziando in quella corrente di pensiero che inscrive l'indirizzo tra le funzioni normative esecutive della Costituzione, intendendolo come lo strumento deputato all'immediato svolgimento dei precetti costituzionali[141]. I fini generalissimi racchiusi nei precetti

---

(ecco la connotazione anche giuridica dell'indirizzo). Ebbene, l'inquadratura dell'indirizzo politico come un'attività – benché intrinsecamente non giuridica, perché intrinsecamente politica – giuridicamente disciplinata (e, proprio per ciò, rilevante per il diritto) è la plastica rappresentazione di quella preoccupazione cui si faceva riferimento più sopra: tale inquadratura palesa, infatti, la tendenza «ad ampliare l'area di ciò che è rilevante *per* il diritto al fine di mantenere la rilevanza *del* diritto» o, detto diversamente, «ad estendere l'area del "giuridicamente rilevante" al fine di garantire e mantenere la rilevanza del diritto costituzionale stesso» (le citazioni che precedono sono tratte, entrambe, da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, pp. 34 e 36).

[140] La posizione riportata nel testo viene attribuita, da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 135, nota 28, a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, cit., pp. 21-22. A ben guardare, però, Paolo Biscaretti di Ruffia, più che formulare una propria autonoma teorica, si richiama fondamentalmente alla tesi crisafulliana cui si è fatto riferimento poco fa (relativa alla esistenza di un principio generale di diritto, essenzialmente direttivo, attribuente efficacia giuridica all'indirizzo politico nei confronti degli organi costituzionali).

[141] Principale e primo sostenitore di tale impostazione è, come già precisato, Costantino Mortati: si rinvia, sul punto, ai riferimenti bibliografici contenuti alla nota 107, che saranno nel testo ripresi, e opportunamente citati, per quelle sole parti più intimamente correlate al percorso argomentativo seguito. Altro illustre promotore della impostazione in parola è P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 911-913, il quale chiarisce e puntualizza, successivamente, la propria lettura teorica in P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, pp. 307-309, per confermarla e affinarla, quindi, in P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, pp. 278-280. L'Autore si colloca nella scia della classica dottrina mortatiana, puntualmente richiamata, ma sviluppa poi conclusioni proprie e originali, che non hanno mancato di sollevare vivaci critiche nei decenni successivi. Muovendo dalla configurazione, mutuata da Mortati, della funzione di indirizzo politico come esecutiva dei fini che derivano, direttamente o indirettamente, dal testo costituzionale, Paolo Barile formulerà la nota teorica dell'indirizzo politico «*generale* o *costituzionale*», giustapposto all'indirizzo politico «*di maggioranza*» (quantunque la differenza concettuale tra i due accennati profili dell'indirizzo non sia apprezzabile in modo netto, soprattutto alla luce della evoluzione diacronica, non esattamente lineare, del pensiero dell'Autore in materia). Per sommi capi: l'indirizzo politico «*generale* o *costituzionale*», a cui compartecipano tutti gli organi costituzionali, tenderebbe «ad attuare i *fini costituzionali permanenti*»; l'indirizzo politico «*di maggioranza*», di cui sono contitolari solo alcuni organi costituzionali, sarebbe «anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione», con la differenza che questo secondo aspetto dell'indirizzo tenderebbe ad attuare la Costituzione «*solo parzialmente*, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa» (cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 308). Prima di illustrare i due aspetti della funzione di indirizzo politico (ovverosia l'indirizzo politico «*generale* o *costituzionale*» e l'indirizzo politico «*di maggioranza*»), è lo stesso Barile a premettere che la detta funzione è «*immediatamente esecutiva della Costituzione*» e che pertanto «non è libera nella scelta del fine, in quanto *espressamente vincolata dalla Costituzione*, per cui i fini che essa può perseguire sono quelli e solo quelli espressamente o implicitamente previsti nella Costituzione, o comunque in armonia con essa» (cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 307-308): ebbene, trattandosi di una definizione generale della funzione di indirizzo politico, la stessa dovrebbe valere sia per l'indirizzo politico «*generale* o *costituzionale*», sia per l'indirizzo politico «*di maggioranza*» (nel senso che entrambi sono e devono essere esecutivi dei soli fini costituzionali). Va tuttavia specificato, per completezza, che sarà lo stesso Barile a giungere, infine, a fare ammenda «all'idea di avere introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale» (p. 113), riconoscendo che per dire che esiste la possibilità, da parte della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica, di un intervento correttivo e paralizzante nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza, teso a ricondurlo all'osservanza della Costituzione, «non c'era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo» (p. 112): così P. BARILE, *Intervento*, in M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines (giornate di studio – Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 112 e 113. Da ultimo, anche se da un punto di vista differente (ma pur sempre inerente al rapporto tra

costituzionali necessiterebbero, si sostiene, di essere costantemente adeguati alle variabili situazioni concrete, il che importerebbe un'attività di indirizzo rivolta a determinare il tempo (il *quando*) e il modo (il *come*) della loro progressiva attuazione[142]. Dando risalto al collegamento tra indirizzo politico e (attuazione dei) precetti costituzionali, si finisce con il considerare il primo quale fonte normativa immediatamente subordinata ai secondi (e agli atti normativi a essi equiparati), ma preminente rispetto alle fonti normative primarie. Con il risultato finale di assoggettare all'indirizzo politico e alle sue prescrizioni, giuridicamente vincolanti, gli atti primari promananti dagli organi dello Stato-apparato[143].

La corrente di pensiero che qualifica l'indirizzo politico come attività esecutiva della Costituzione non esaurisce, per lo studioso che la intercetta, il proprio interesse nel profilo da ultimo ricordato: vale a dire nel suo risultato di attribuire all'indirizzo politico una particolare efficacia giuridica, fatta derivare dall'essere l'indirizzo immediato svolgimento dei precetti costituzionali e consistente nel vincolare alle sue prescrizioni l'esercizio dei poteri normativi conferiti agli organi costituzionali. Tale profilo è certamente ineludibile nell'ambito di una ricerca che si appunta, come è per il presente paragrafo, sul tema della *efficacia* dell'indirizzo nei riguardi degli organi dello Stato. Ma non è il solo profilo d'interesse. Ve n'è un secondo che merita di essere esplorato: se l'indirizzo politico è una fonte normativa che dà esecuzione alla Costituzione, che rapporto viene a sussistere tra l'uno e l'altra? Quale efficacia producono le disposizioni costituzionali che includono fini generalissimi (quali sono, soprattutto, le disposizioni programmatiche) rispetto alla selezione degli obiettivi da porre a fondamento dell'indirizzo politico?

Gli interrogativi in questione pongono il secondo profilo, dagli stessi introdotto, su un livello diverso da quello del primo profilo: quest'ultimo chiama in causa un livello *inferiore*, fatto di rapporti (*orizzontali*) tra organi dello Stato pariordinati, e il vincolo che si determina è un vincolo *autonomo* (ossia è un vincolo fissato, internamente all'apparato statuale, dagli organi costituzionali competenti a riempire di contenuto l'indirizzo); il secondo profilo concerne, invece, un livello *superiore*, costituito di rapporti (*verticali*) tra organi dello Stato e testo costituzionale, e il vincolo che ne deriva è un vincolo *eteronomo* (ossia è un vincolo che scaturisce direttamente dal testo costituzionale e che si impone, dunque, agli organi costituzionali dall'esterno).

Per rispondere agli interrogativi sopra elencati, e affrontare esaustivamente quel secondo profilo poc'anzi prospettato, è necessario, perciò, addentrarsi nello studio del rapporto tra indirizzo politico e Costituzione. Il tema, in un sistema costituzionale rigido quale il nostro, è cruciale: ci si soffermerà adeguatamente in seguito[144]. Per il momento, sembra sufficiente anticipare soltanto due annotazioni di massima, così sunteggiabili: (i) le disposizioni costituzionali (cosiddette programmatiche) che accolgono un programma di azione, e quindi assumono implicitamente certi fini, non esauriscono la loro efficacia nei confronti dei soli

---

normatività dell'indirizzo politico e testo costituzionale), va ricordato il pensiero di T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 145-146: nel motivare il rigetto della tesi secondo cui l'indirizzo politico sarebbe una nozione esistenziale, l'Autore sembra, infatti, connettere la natura normativa dei fini in cui si concreta l'indirizzo (più precisamente, come si dirà meglio oltre, dei fini in cui si concreta il cosiddetto momento teleologico dell'indirizzo) proprio – tra gli altri elementi – alla Costituzione; nel senso, cioè, di ritenere i fini vincolanti nella misura in cui trovano corrispondenza nella Carta costituzionale. A riprova del legame sussistente tra efficacia normativa dell'indirizzo politico e Costituzione, si può rammentare un passaggio successivo della riflessione di Martines, in cui l'indirizzo politico in senso proprio viene definito «quell'indirizzo [...] che viene determinato in esecuzione della costituzione e che ha, pertanto, efficacia normativa» (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 164).

[142] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 318.

[143] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 318-319.

[144] Per la precisione, nel capitolo terzo, al paragrafo 3.1 (quando si tornerà a ragionare sulle limitazioni, di carattere *giuridico*, opponibili all'indirizzo politico e, dunque, sulla relazione tra indirizzo e Costituzione).

organi legislativi, ma in un certo senso *condizionano*, altresì, l'indirizzo politico[145]; (ii) ne consegue che gli atti che elaborano, prima, e realizzano, dopo, l'indirizzo politico incontrano un *condizionamento* finalistico nelle disposizioni costituzionali programmatiche (o, con parole differenti, risultano *condizionati* dalle direttive politiche inglobate in quel tipo di disposizioni costituzionali)[146]. Si tratterà, poi, di capire – ma lo si farà quando si indugerà specificamente sul tema, qui soltanto sfiorato per ragioni di completezza espositiva – se le limitazioni derivanti dalla Carta costituzionale si atteggino, per il potere politico latamente inteso, a *limite "positivo"* (che vincola ad attuare i fini costituzionali) o, piuttosto, a *limite "negativo"* (che impone, più tenuamente, di non violare i fini costituzionali); e quale sia, di riflesso, l'ampiezza dello spazio autocreativo a disposizione del potere politico.

Agli estremi della concezione normativa, e delle sue plurime diramazioni, si situa la concezione cosiddetta esistenziale dell'indirizzo politico. Per coloro i quali la sostengono[147],

---

[145] Da parte di Vezio Crisafulli, lo studioso che fra i primi si è interessato al tema (del rapporto tra l'attività di indirizzo politico e le disposizioni costituzionali cosiddette programmatiche), è stato sostenuto che, in una Costituzione di tipo rigido, le norme (costituzionali) «"programmatiche"» vanno definite come quelle «norme costituzionali con cui un programma di azione è assunto dallo Stato ed assegnato ai suoi organi, legislativi, di indirizzo politico ed amministrativi, precisamente come un programma che ad essi incombe l'obbligo di realizzare nei modi e nelle forme delle rispettive attività. Insomma, un programma politico [(o un indirizzo politico)] assunto nell'ordinamento giuridico e tradotto in termini di norme costituzionali [...]: sottratto, quindi, alle mutevoli oscillazioni e alla varietà di criteri dei programmi e indirizzi di partito e di governo, ed anzi obbligatoriamente prefissato dalla Costituzione a fondamento e limite di questi» (V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 103-104). Conformi all'opinione manifestata, in origine, da Crisafulli anche A. TESAURO, *La legge, l'atto di amministrazione e l'atto di giurisdizione negli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza a proposito dei decreti di esproprio per la riforma agraria e fondiaria*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. I/1952, pp. 253-259 (posizione replicata, posteriormente, in A. TESAURO, *Le funzioni fondamentali dello Stato*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 1573 e 1583), T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 134 (soprattutto nota 64), L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. IV/1956, pp. 1015-1016, G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, pp. 177-178, A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, III (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958, p. 244, e S. TOSI, *Il governo davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 121-122 e p. 128. Ma, per quanto autorevolmente sostenuta, la teoria in parola, nella parte in cui individua nelle disposizioni costituzionali programmatiche un "secco" *vincolo "positivo"* per l'attività di indirizzo politico, non può essere del tutto assecondata: e i motivi a supporto di questa conclusione verranno a delinearsi nitidamente – come si è già lasciato intendere alla nota 144 – nel capitolo terzo, in particolare nel paragrafo 3.1.

[146] Rileva, ancora, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 68-69, che, in virtù della priorità che caratterizza l'indirizzo politico rispetto allo svolgimento delle altre funzioni statali, a cominciare dalla funzione legislativa, «deve riconoscersi che tutte le norme costituzionali programmatiche sono anzitutto precettive e vincolanti proprio sull'indirizzo politico, che, in esplicazione di esse, verrà di volta in volta adottato dagli organi competenti, per essere poi realizzato attraverso apposita normazione e attraverso l'ulteriore azione *lato sensu* esecutiva o di amministrazione dell'apparato statale» (p. 68). Difatti, «le norme costituzionali programmatiche rappresentano la fissazione, nella Costituzione dello Stato, di determinate direttive politiche, che avrebbero potuto anche, in ipotesi, essere stabilite di volta in volta dagli organi competenti, ma che per la loro importanza, sono state sottratte ad ogni eventuale oscillazione e mutamento di criteri degli organi stessi» (p. 69). Valgono, anche a proposito dei passaggi argomentativi appena riportati, il chiarimento e l'anticipazione posti a chiusura della nota che precede.

[147] La tesi esistenziale è stata formulata, per la prima volta, da C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del governo e Ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942, pp. 68-69, il quale, nel soffermarsi sulla nozione di «indirizzo politico generale del Governo» (mutuata dall'articolo 2, comma primo, della già più volte citata legge 24 dicembre 1925, n. 2263), scrive: «Tale indirizzo [...] non potrebbe essere ritenuto un atto o una attività con forma ed efficacia proprie, ma è piuttosto il risultato [...] dell'attività governativa. Di conseguenza, non lo si può identificare in alcuni atti particolari, nè farlo da questi unicamente dipendere, ma va desunto dal complessivo comportamento del Governo». L'Autore, tuttavia – come è facilmente constatabile dal passo appena riportato –, non parla esplicitamente di una *concezione esistenziale*

l'indirizzo politico si limiterebbe a rappresentare una entità esistenziale o un dato storico: esso non sarebbe, cioè, un previo e vincolante programma da perseguire, ma, al contrario, la risultante empirica, ricostruibile *a posteriori* (giustappunto: *esistenzialmente*), dei comportamenti assunti (e delle attività esplicate) dagli organi di direzione politica dello Stato in riferimento a un segmento storico[148]; e, in qualità di mero fatto, esso potrebbe divenire oggetto di valutazione soltanto successivamente al suo concretizzarsi (non già, invece, preventivamente), senza che sia ipotizzabile alcuna violazione dell'indirizzo quale parametro predefinito (alla cui stregua valutare, in ipotesi, delle possibili violazioni da parte di atti posteriori)[149].

Al fine di sgombrare il campo da un possibile equivoco, va chiarito, però, un aspetto: l'osservatorio storico, che guarda all'indirizzo politico effettivamente *conseguito*[150] ed esistito in un determinato periodo, è compatibile con qualunque concezione dell'indirizzo

---

dell'indirizzo politico. A riprendere la tesi di Carlo Lavagna fu, poi, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., p. 932, che, per primo, utilizza il termine «esistenziale»: lo si può verificare nel frammento testuale riportato alla nota seguente. Successivamente, aderiscono alla concezione esistenziale dell'indirizzo politico anche i seguenti Autori: G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., pp. 162-163; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, p. 264; W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2-3/1960, p. 350; S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961, p. 175 e ss.; G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 257 (soprattutto nota 25); M. PACELLI, *La posizione giuridica di membro del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3-4/1969, pp. 498-499; G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, p. 100; S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica. Confronti, ipotesi e prospettive*, cit., p. 13. Affine alla impostazione dottrinaria esistenziale (e al suo identificare l'indirizzo politico *a posteriori*, nella sommatoria degli atti effettivamente compiuti) si dimostra essere la ricostruzione pragmatica di P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 128 ss. e pp. 190-191. Tale ricostruzione nega recisamente valore normativo all'indirizzo politico, sulla scorta di due elementi empirici: (i) da un canto, lo scarso grado di vincolatività dei programmi di governo; (ii) dall'altro, il rilievo che, in linea tendenziale, le crisi di governo manifestatesi nel corso della storia costituzionale italiana non preludono al rinnovamento dei fini politici, né assumono significato, nella maggior parte dei casi, per l'indirizzo politico (cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 128 ss.). Nel pensiero dell'Autore, dunque, l'indirizzo politico verrebbe a essere costituito «dagli atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche» (P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 191): in altre parole, l'indirizzo si limiterebbe a manifestare, con la sequenza di atti che lo concretizzano, la «identità politica» delle forze di maggioranza (cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., p. 190). Ebbene, la tesi di Pietro Ciarlo, seppur rigorosamente argomentata, non persuade. Non si ritiene di condividere, difatti, l'approccio metodologico di desumere la efficacia meramente esistenziale dell'indirizzo da puri dati fattuali (quali sono l'osservazione empirica della carenza di vincolatività dei programmi di governo e l'assenza di rinnovamento delle finalità politiche nelle crisi di governo che si sono susseguite). Alla ripetizione, nel tempo, di comportamenti costituzionalmente poco virtuosi – alla luce, anche e soprattutto, del principio democratico che permea il nostro ordinamento costituzionale e che si pone alla base (come si approfondirà nel capitolo secondo) della fase d'avvio del circuito dell'indirizzo – non può, per vero, essere riconosciuta la "forza" di svuotare di contenuto "prescrittivo" un concetto, quale quello di indirizzo politico, che sta a fondamento dell'architrave della nostra forma di governo (vale a dire il rapporto di fiducia) e che si rivela essenziale per assicurare, nella misura minima necessaria, l'ordinato svolgersi della dinamica politico-costituzionale fra gli organi rappresentativi.

148 Riassume efficacemente la teoria esistenziale dell'indirizzo politico uno dei suoi più illustri sostenitori, qual è G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., p. 932: «L'indirizzo politico è una nozione non normativa ma, come si usa dire (ma il termine è brutto), esistenziale. L'indirizzo politico non è quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti».

149 Nell'ambito della concezione esistenziale, dunque, «l'atto successivo [...] che non si conformi ad una precedente dichiarazione programmatica, non costituisce [...] violazione dell'indirizzo, ma è una prova dell'avvenuta sua evoluzione»: così G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., p. 933, nota 17.

150 Si badi che *conseguito* non equivale a *perseguito*: la scelta terminologica in favore della prima voce è argomentata alla nota 152.

medesimo. Quale che sia la concezione (normativa o esistenziale) che dell'indirizzo politico si abbia sul piano giuridico, di tale concetto è sempre possibile estrapolare la traccia storico-dinamica. Nel senso che è sempre possibile osservarne l'andamento concreto rappresentato ed esteriorizzato dalla catena di dati oggettivamente rilevabili dalla realtà effettuale, così come plasmata dalle attività degli apparati statuali[151].

Ma allora, se non è la storicità a differenziare la concezione esistenziale dell'indirizzo politico, che cosa ne identifica il tratto saliente, giustificandone la teorizzazione? Quale elemento, detto diversamente, connota l'impostazione dottrinale di cui ci si sta occupando?

L'elemento da valorizzare sembra essere principalmente questo: il concetto esistenziale di indirizzo politico non registra, posteriormente al loro verificarsi, delle concrete manifestazioni di finalità compendiate in un preventivo indirizzo, per il semplice fatto che un indirizzo non esiste come entità preesistente, cui dare successiva attuazione. Quello che, invece, il concetto esistenziale di indirizzo politico fa è (i) di registrare distinti e autonomi atti giuridici che lo *precedono* (e, di conseguenza, *non* lo *presuppongono*), adottati semplicemente secondo l'ordine di competenze costituzionalmente stabilito; (ii) per poi ravvisare, in quella complessiva sequenza di atti, il disegno unitario di interessi politici attuato. Assecondando la dottrina esistenziale, e ricorrendo alla forza rappresentativa delle immagini, si può allora dire che il concetto di indirizzo politico funge da filamento che unifica, *ex post*, singoli atti contenutisticamente eterogenei, cucendoli tra loro e ricomponendoli, sempre *ex post*, in una trama politica unitaria[152].

La conclusione che si può desumere dall'argomentare degli esistenzialisti è chiara: nella loro prospettiva, l'indirizzo politico è un concetto giuridicamente irrilevante e privo di una qualche efficacia vincolante. Ma, così concepito il concetto di indirizzo, è forte la tentazione di etichettare, sul piano del diritto, come paradossale una simile operazione: che senso ha, infatti, elaborare una nozione per poi negarne la rilevanza giuridica? Che utilità può mai avere, per il giurista, limitarsi a osservare il concreto modo di atteggiarsi dell'attività di governo e il suo contenuto specifico, squisitamente politico? Non è, forse, un'osservazione di tal tipo più pertinente alle analisi della scienza politica, della storia (politica) e della sociologia (politica)?

Non bisogna, tuttavia, dimenticare che la teorica cosiddetta esistenziale è figlia – quantomeno nella originaria stesura – del suo tempo, ed è all'interno di quel tempo che occorre sforzarsi di comprendere il significato della teorica e le intenzioni che ne animarono

---

151 Considerazioni similari sono svolte da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 46, secondo cui il punto di vista storico, che fa riferimento «all'indirizzo politico *esistito*», è «compatibile con qualunque concezione dell'indirizzo medesimo, nel senso che, qualunque sia questa concezione sul piano giuridico, non si potrà che intenderlo in questo modo sul piano storico».

152 Fuor di metafora, l'indirizzo politico, per l'impostazione in esame, è un concetto «che serve solo a unificare e concatenare, dal punto di vista concreto degli interessi politici perseguiti, una sequenza di atti dotati di autonoma e compiuta efficacia e rilevanza»: è la sintesi operata da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 46. L'unica riserva che – se si consente – può essere avanzata riposa sull'impiego, da parte dell'Autore, del participio passato «perseguiti», che non sembra addirsi del tutto alla inquadratura esistenziale dell'indirizzo politico. Il verbo *perseguire* rimanda, infatti, all'azione volta all'ottenimento di uno scopo ben definito e prefissato, il che postula che la volontà dei soggetti coinvolti sia costantemente orientata in quella precisa direzione (solo così potendosi raggiungere lo scopo prefissato). Ma un tale scopo (prefissato) e una tale volontà (di perseguire lo scopo prefissato) parrebbero essere estranei, come si è visto, alla concezione esistenziale. Certo, al di là delle costruzioni teoriche attorno alla nozione di indirizzo politico, sarebbe miope pensare che ciascun atto giuridico non sia prodotto in vista del perseguimento di un determinato fine politico: sostenerlo significherebbe, in fondo, negare la stessa razionalità che appartiene, per natura, all'uomo, e considerare la sua azione come sfornita di qualsiasi logica. Si tratta, allora, più che altro, di una questione di parole, che non si vuole certo enfatizzare oltremodo. Ciononostante, appare comunque preferibile, proprio per valorizzare le peculiarità delle argomentazioni degli esistenzialisti e porre in risalto la negazione, nella loro prospettiva, di un previo programma vincolante (da *perseguire*, per l'appunto), utilizzare il verbo *conseguire* anziché il verbo *perseguire*.

la formulazione. In effetti, l'operazione sottesa alla concezione esistenzialista recupera piena pregnanza se contestualizzata storicamente e, in particolare, se posta in relazione con l'altro modo di inquadrare l'indirizzo politico, ossia quello comunemente ricondotto alla concezione normativa: è la reazione verso quest'ultima a innescare la concezione esistenziale dell'indirizzo politico.

Gli esistenzialisti sembrano mossi da uno spirito di ferma opposizione ai normativisti e alle loro idee, viste come la negazione degli ideali e della funzione del costituzionalismo. Configurare una categoria giuridica, quale quella dell'indirizzo politico (normativo), in grado di trascendere e unificare i singoli atti disciplinati dal diritto (meglio: gli atti formati dagli organi costituzionali secondo le disposizioni che ne regolano la produzione) significava, per gli esistenzialisti, rinnegare quella disarticolazione o disgregazione del potere che è ragione fondante del costituzionalismo. Simili premesse restituiscono limpidamente l'utilità di teorizzare una nozione differente di indirizzo politico: in buona sostanza, la riduzione dell'indirizzo a nozione esistenziale, come tale priva di qualsivoglia efficacia vincolante, esprime niente più che una valutazione polemica nei confronti di quelle altre impostazioni che, attraverso l'attività o funzione di indirizzo, tendono a unificare ciò che il diritto costituzionale vuole, viceversa, distinguere[153]. L'implicazione logica presupposta dai sostenitori della concezione esistenziale è lineare: *se* il costituzionalismo nasce come tecnica per separare ed equilibrare il potere politico, *allora* la concezione normativa dell'indirizzo politico, con il suo preventivo unificare a vocazione giuridicamente prescrittiva, ne rappresenta una lampante contraddizione. Così come parimenti lineari sono le conclusioni raggiunte: nello Stato costituzionale di diritto non può trovare posto una entità, quale l'indirizzo politico, che non sia costituzionalmente disciplinata quanto a imputazione, forma ed effetti; né, tantomeno, è ammissibile, in assenza di uno statuto giuridico che conformi quei caratteri (imputazione, forma ed effetti), che una siffatta entità sia ritenuta fonte di vincoli giuridicamente apprezzabili nei confronti degli organi costituzionali politici[154].

Si ritorna allora, circolarmente, al precario equilibrio – segnalato sin dalle prime righe del corrente paragrafo – tra (i) la efficacia attribuibile all'indirizzo politico e (ii) l'autonomia che pertiene, si potrebbe dire morfologicamente, agli organi costituzionali. L'esito della pesatura effettuata dagli esistenzialisti non poteva che andare a beneficio, vista l'angolazione metodologica accolta, del secondo termine oggetto del bilanciamento. Ed era un esito costituzionalmente virtuoso, che finiva per amplificare il garantismo della concezione esistenziale. Propendendo, difatti, per l'indirizzo politico in un'accezione (non deontologica, bensì) ontologica – come *essere* di un processo di (preesistenti) atti e comportamenti, solo

---

153 Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 47. Il legame tra l'essenza del costituzionalismo, la concezione esistenziale dell'indirizzo politico e la sua contrapposizione alla concezione normativa è ben sintetizzato dall'Autore, il quale osserva: «Se la *ratio* del costituzionalismo è quella di dividere e separare il potere politico in una serie di istituti giuridicamente garantiti nella loro individualità e nei loro reciproci antagonismi, non ha senso – per la posizione in esame [il riferimento è alla concezione esistenziale dell'indirizzo politico] – reintrodurre una nozione [quale quella racchiusa nella concezione normativa dell'indirizzo politico] che sminuisce il valore di tali distinzioni, e riafferma come sostanziale, insopprimibile e sempre riaffiorante quella unità nella cui attiva disarticolazione sta la ragion d'essere e il punto di partenza del costituzionalismo stesso» (p. 47).

154 Cfr., per conclusioni analoghe, M. DOGLIANI, *Governo: le parole per dirlo*, cit., p. 495. Da ricordare, altresì, un eloquente passaggio di G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., pp. 100 e 101, che ben sintetizza le preoccupazioni che animano coloro i quali leggono l'indirizzo politico in chiave esistenziale: «La costituzione ha nominato gli atti che sono fonte di obblighi e diritti: si può ammettere che obblighi, diritti, pretese o altro ancora possano nascere prima di questi atti solo se un rivolgimento costituzionale ha condotto ad attribuire, contro la lettera e lo spirito della Costituzione, efficacia legale ad atti che la Costituzione non ha previsto. Questo rivolgimento non c'è stato, perché nessun partito politico o governo pretende di scavalcare il meccanismo costituzionale, ma al contrario enuncia il suo programma per attuarlo proprio mediante tale meccanismo».

posteriormente concatenati tra loro –, si appagavano simultaneamente due interconnesse esigenze: per prima cosa, si eludeva il rischio di far assumere a un organo dello Stato, quale che esso fosse, una posizione tale da vincolare l'attività di tutti gli altri organi costituzionali (attenuando e prevenendo quindi, se non a livello pratico perlomeno a livello teorico, prospettazioni e derive di stampo totalitaristico); conseguentemente, si evitava di annichilire la posizione di questi ultimi, preservando, all'inverso, la indipendenza che li contraddistingue.

3.3. Sulla struttura *dell'indirizzo politico*

Per poter disporre di una completa mappa teorica dell'indirizzo politico, entro cui orientarsi, rimane una terza, e ultima, coordinata da fissare: si tratta, cioè, di scandagliare la *struttura* dell'indirizzo, al fine di chiarire se essa si risolva in un blocco monolitico o se, invece, sia possibile enucleare una pluralità di fasi che, nel loro succedersi, articolano quella struttura e la rendono complessa. Capire quali, e quanti, siano gli elementi strutturali dell'indirizzo politico è, dunque, l'obiettivo da conseguire.

La decisione di farlo a chiusura della ricostruzione della cornice teorico-generale dell'indirizzo politico non è accidentale, ma è dettata da una precisa esigenza: l'acquisizione di questa terza coordinata si rivela un viatico obbligato per procedere innanzi nello studio e avvicinarsi così, forniti degli opportuni strumenti d'indagine, ai profili *dinamici* dell'indirizzo (che saranno puntualmente ricostruiti nel capitolo secondo). Esplorare la conformazione strutturale dell'indirizzo vuol dire, infatti, allargare il campo di ricerca ben al di là del momento primo dell'indirizzo, dato dalla determinazione degli obiettivi di azione dello Stato, sino a lambire i canali mediante cui tali obiettivi vengono tradotti, ed estrinsecati, sul piano ordinamentale. Ecco, dunque, confermata la funzionalità della scelta espositiva compiuta: l'analisi della struttura dell'indirizzo politico funge, evidentemente, da cerniera tra la *statica* dell'indirizzo politico, a cui finora ci si è dedicati, e gli aspetti eminentemente *dinamici* di esso (che abbracciano, tra l'altro, anche le modalità di estrinsecazione dell'indirizzo).

Se si osservano le riflessioni condotte, lungo i decenni, sull'impianto strutturale dell'indirizzo, un dato balza agli occhi: è la grande influenza che, in materia, ha prodotto la Costituzione repubblicana, con le sue innovazioni, rispetto alle ricostruzioni dottrinali precedenti. Sintetizzando: alla impostazione che si può denominare monofase, sorta nel clima politico-culturale del regime fascista, si è poi sostituita, nella riflessione repubblicana, una impostazione definibile plurifase, che articola l'indirizzo politico in una successione, bipartita o tripartita, di fasi[155]. La scansione plurifasica dell'indirizzo politico riflette, in modo nitido, la diluizione del potere e il conseguente policentrismo che caratterizzano la Carta costituzionale, cogliendone uno dei pilastri portanti: vale a dire il principio pluralista, qui declinato sul versante della organizzazione costituzionale e della distribuzione delle funzioni – o, più precisamente, di una singola funzione o attività: quella di indirizzo – tra i singoli organi. Teorizzare la connotazione plurifasica dell'indirizzo politico all'interno di una cornice costituzionale ispirata alla distribuzione orizzontale del potere significava, difatti, recepire, sul piano della teorica dell'indirizzo (e della sua struttura), quella essenza pluralistica che

[155] Fa eccezione E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 166, il quale, pur riflettendo sul tema nel periodo repubblicano e non già in quello fascista, imposta l'indirizzo politico in termini monofasici. Si tratta, in questo caso, di una impostazione dogmatica esattamente in linea con le premesse definitorie dalla stessa impostazione adottate. L'Autore, difatti, proprio alla luce della definizione – da lui proposta – dell'indirizzo come «funzione diretta a tradurre sul terreno giuridico le scelte politiche operate dalle forze maggioranza», giunge a concludere che l'indirizzo, come funzione giuridica, «si esaurisce nella fase *effettuale* della traduzione in schemi formali (giuridici) delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza, senza comprendere le fasi preliminari dirette a determinare o, comunque, ad influire sulle forze di maggioranza in relazione alle scelte da compiere».

impregna il testo costituzionale del 1948. Con la conseguenza che, non essendovi più – come era nella vicenda storico-costituzionale precedente – un organo preminente, le dinamiche dell'indirizzo venivano inevitabilmente osservate e formulate per quello che oggettivamente erano: vale a dire dinamiche democratiche, che interessano *di fatto*[156] una pluralità di organi, più o meno coinvolti a seconda della fase dell'indirizzo presa in considerazione, e che si qualificano per la *diffusione* (da intendersi come opposto di *concentrazione*) del potere di direzione politica.

Non bisogna, però, cadere in un errore: ossia di ritenere che le prime teorizzazioni dell'indirizzo politico, fiorite negli anni del fascismo, non avessero consapevolezza che la realizzazione concreta dei fini (predeterminati) ai quali deve tendere, di volta in volta, l'azione statale restasse poi affidata alla intera attività statale, legislativa (prima) ed esecutiva (poi). Al contrario, la consapevolezza che l'indirizzo politico non si esaurisse nella predeterminazione dei fini dello Stato era presente negli Autori di quel tempo, tant'è che nella definizione di indirizzo politico si facevano confluire, a fianco della individuazione dei singoli fini, i «concreti atteggiamenti [...] dell'azione statale»[157]: espressione, quest'ultima, che non poteva che alludere alle fasi, successive alla individuazione, nelle quali i fini ricevono attuazione[158]. Ma se così è, quale discontinuità va rimarcata tra le prime elaborazioni dottrinali, degli anni trenta, e le successive, del periodo repubblicano?

Pur con la fisiologica flessibilità che deve accompagnare qualsiasi esercizio teorico, la *discontinuità* tra le due impostazioni può essere colta, in controluce, dal confronto con i tratti di *continuità* tra le medesime impostazioni. Continuità e discontinuità che sembrano principalmente individuabili in ciò: da un lato – ecco il profilo della *continuità* –, come si è sopra osservato, non è dubitabile che anche la prima dottrina che si occupò del tema avesse intuito la necessità di inquadrare l'indirizzo quale entità complessa, comprensiva anche delle fasi che concretamente vanno a realizzare, dapprima sul piano giuridico e poi (eventualmente) nella realtà fattuale, quei fini compendiati nel momento prodromico dell'indirizzo stesso; dall'altro lato – ecco la *discontinuità* –, nelle speculazioni teoriche degli anni trenta, la consapevolezza della complessità della dinamica dell'indirizzo politico rimase a una fase embrionale, appunto di semplice intuizione, senza che la struttura dell'indirizzo venisse esplicitamente e consapevolmente articolata per fasi. Si trattava, insomma, di un profilo di cui i primi studiosi dell'indirizzo politico erano consci (o che, comunque, intravidero), ma che non fu portato a compiuta teorizzazione: un profilo, cioè, che non fu ulteriormente indagato e approfondito[159].

E non è, in fondo, difficile ipotizzare l'elemento che, più di altri, può aver giocato un ruolo, per così dire, ostativo: l'ambiente storico-costituzionale di allora non agevolava, di

---

[156] L'assunzione di una sorta di "principio di effettività", quale criterio di massima alla cui stregua valutare quali organi esercitino, *di fatto*, il potere di determinare i fini dell'azione dello Stato e di portarli a compimento, è suggerita dalla constatazione – già precedentemente rilevata – che i testi costituzionali tendono a non disciplinare una funzione di indirizzo politico come autonoma funzione dello Stato. E la carenza di espressa disciplina di detta funzione comporta, inevitabilmente, la carenza di attribuzione della relativa titolarità.

[157] Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 91-92.

[158] Prova ne è che in V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 94, si legge che la concreta ed effettiva realizzazione dell'indirizzo politico non può aversi «che attraverso un'ulteriore attività, legislativa ed esecutiva, dello Stato».

[159] Una conferma di quanto detto nel testo si può trarre, ancora una volta, da un passo di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 107-108, che scrive in modo indicativo: «Dalla ideazione (programma) si passa [...] alla deliberazione (indirizzo); dalla deliberazione dei fini e dei mezzi, all'attuazione (legge, atto esecutivo etc.): è una gamma di situazioni e di atti, svolgentisi per lo più all'interno dell'organizzazione statale, *assai difficilmente precisabile e scomponibile nei suoi diversi elementi*, risolventesi infine nell'atto di volontà statale tutto compiuto e spiegato, che sarà poi la legge o l'atto o comportamento esecutivo» [corsivo di chi scrive].

certo, un simile approdo (vale a dire la enucleazione espressa di un assetto plurifasico della categoria presa in esame). In buona sostanza – e sempre in linea di ipotesi –, la enucleazione di distinte fasi dell'indirizzo politico, se trovava un *humus* assai favorevole nel contesto repubblicano, caratterizzato dal policentrismo politico e dal pluralismo istituzionale, non incontrava di contro le medesime condizioni favorevoli sotto le spinte autoritarie e centripete del regime fascista, che tendeva a convogliare in un solo organo, *dominus* (pressoché) assoluto dei processi decisionali pubblici, tanto la predeterminazione dei fini, quanto la sostanziale attivazione dei canali mediante i quali concretizzare, innanzitutto normativamente, quelle astratte finalità[160].

Ora, che si reputi, o meno, condivisibile la lettura sin qui offerta, non è dubbio che la ricostruzione dell'indirizzo politico in chiave procedimentale meriti di essere accolta e, quindi, collocata a fondamento del presente lavoro e dei suoi più prossimi sviluppi (attinenti al flusso dinamico dell'indirizzo politico). Assumere, infatti, entro i confini di un ordinamento costituzionale di stampo democratico, l'indirizzo come una sequela di atti protesi, nella loro concatenazione, all'ottenimento di un comune risultato finale significa porsi in una prospettiva verosimilmente garantistica: entro quei confini, per vero, l'indirizzo non può che essere frutto della volizione e dell'azione di organi diversi. Ma sul risvolto garantistico che è insito alle teorie plurifasiche dell'indirizzo ci si riserva di tornare al termine del paragrafo.

È necessario, piuttosto, giunti a questo punto della esposizione, illustrare in quali e quante fasi tende a essere scomposto l'indirizzo politico. Schematicamente, si possono discernere due grandi impostazioni dottrinali (o, da una diversa angolatura, due varianti di una comune impostazione di fondo, a carattere plurifasico): (i) l'impostazione dell'indirizzo politico *a struttura bifasica*[161]; (ii) l'impostazione dell'indirizzo politico *a struttura trifasica*[162].

La parziale sovrapposizione delle fasi che le due impostazioni rispettivamente enunciano, suggerisce la trattazione unitaria delle medesime. In ambedue v'è, infatti, un modulo di base comune: si opera, cioè, la separazione concettuale tra un'attività *deliberativa* della politica generale dello Stato e un'attività *esecutiva* della stessa. A differenziare le impostazioni è, invece, il modo di intendere il momento terminale, vale a dire quello dell'attività esecutiva dell'indirizzo: momento che in un caso (teoria bifasica) viene fatto coincidere con la (ed esaurito nella) attuazione delle scelte politiche operate a monte, mentre nell'altro (teoria trifasica) viene fatto precedere da uno stadio intermedio autonomo, rappresentato dalla predisposizione degli strumenti e dei mezzi necessari all'inveramento dei fini prefissati.

Lo svolgersi dell'attività di indirizzo politico poggia, nello specifico, sulle seguenti fasi tipiche, disposte cronologicamente: (i) una prima fase, cosiddetta teleologica o dell'adozione (comune tanto alla teoria bifasica, che ricorre alla seconda denominazione[163], quanto a quella trifasica, che fa uso della prima dizione[164]); (ii) una seconda fase, cosiddetta strumentale

---

160 Del resto, in un ordinamento, come quello fascista, che aveva per buona parte annichilito la separazione dei poteri, l'indirizzo politico non poteva che incardinarsi nell'organo costituzionalmente sopraordinato e politicamente egemone: cfr., al riguardo, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., p. 194.

161 È l'impostazione teorizzata da S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, in *iustitia*, n. 2/1968, p. 125 e ss.

162 La sua prima enunciazione si deve a T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 111-112 (enunciazione richiamata in T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 163, e poi confermata, e ulteriormente sviluppata, in T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 136-142).

163 Cfr. S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 125.

164 Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 112 (dove si parla, per la precisione, non di fase, ma di «momento [...] *teleologico*»), e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 136 (dove si utilizza, invece, l'espressione «fase teleologica»).

(propria della sola teoria trifasica[165]); (iii) e, infine, una terza fase, cosiddetta effettuale o dell'attuazione (enucleata da entrambe le teorie di cui si discorre, che si differenziano soltanto per i diversi lemmi di cui quelle rispettivamente si servono per designarla[166]). Denominate le singole fasi, importa ora riempirle di contenuto definitorio.

Nella prima fase, cosiddetta teleologica (o dell'adozione), gli organi competenti determinano, in corrispondenza alla valutazione della realtà sociale e ai bisogni generali in essa espressi (così come raffigurata, la prima, e mediati, i secondi, dagli operatori politici che agiscono nella comunità statuale), il complesso dei fini in base ai quali dovrà svolgersi la successiva azione politica statuale[167]. Si ottiene così, tramite la selezione e individuazione dei fini, il risultato di ricondurre a unità la multiforme realtà politica espressa dalla comunità statuale (riaffiora, qui, nettamente, quella matrice unitaria che si è precedentemente affermato essere compenetrata al concetto di indirizzo politico)[168].

Il momento determinativo dei fini è immediatamente seguito dall'apprestamento degli *strumenti giuridici* e dalla provvista dei *mezzi materiali* (soprattutto finanziari) indispensabili per il perseguimento, e per il conseguimento, di quei fini: è la seconda fase dell'indirizzo, quella cosiddetta strumentale[169]. Essa congiunge la prima all'ultima fase, poiché consente il passaggio dal momento dell'astrattezza e della mera previsione dei fini da conseguire al momento della puntuale attuazione dei medesimi. Del resto, che questa fase di mezzo sia indispensabile è abbastanza intuibile, e non abbisogna certo di particolare dimostrazione: l'assenza di strumenti (giuridici) e mezzi (organizzativi e finanziari) adeguati impedisce di portare a compimento l'indirizzo politico programmato (o, meglio, in fini in esso ricompresi)[170]; viceversa, la disponibilità di detti strumenti e mezzi rende possibile la messa

---

165 Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 112 (dove si parla, per la precisione, non di fase, ma di «momento [...] *strumentale*»), e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 140 (dove si utilizza, invece, l'espressione «fase strumentale»).

166 Per la teoria trifasica, che impiega il termine «effettuale», cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 112 (dove si parla di momento «*effettuale*»), e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 141 (dove si utilizza l'espressione «fase effettuale»); per la teoria bifasica, che utilizza invece il termine «*attuazione*», cfr. S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 125.

167 Il capitolo successivo, destinato allo studio della *dinamica* dell'indirizzo politico, sarà la sede in cui verranno meglio trattati questi aspetti, nel testo abbozzati per la sola parte che attiene, specificamente, alla struttura dell'indirizzo. Su un punto, però, conviene sin da ora insistere: il nucleo di fini che guida e unifica le attività degli organi dello Stato (*proprium* dell'indirizzo politico) viene selezionato sempre alla stregua di una previa valutazione di situazioni di fatto sul piano della realtà sociale, così come sintetizzata, di volta in volta, a opera delle forze politiche che agiscono nel Paese (sostanzialmente analoga la posizione di P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, p. 86). Detto diversamente, il momento determinativo dell'indirizzo politico si rapporta, sempre, alla valutazione di un determinato dato esistenziale, dal quale non può prescindere: non si tratta, dunque, di selezionare i fini dello Stato in modo astratto e decontestualizzato, bensì di operare una selezione degli stessi che tenga conto del tessuto sociale entro cui ci si colloca e dei dati concreti che in esso trovano espressione. Appaiono, in definitiva, pienamente condivisibili quelle affermazioni di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 111 e p. 121, secondo cui «[a] fondamento dell'indirizzo politico si può porre [o, forse – se si consente la parafrasi –, si pone], ad ogni modo, un giudizio di valore» (p. 111) e, ancora, «la elaborazione dell'indirizzo politico si fonda su un giudizio di valore espresso dalle forze politiche al Governo sui dati della realtà sociale [...], così come essa si atteggia in un determinato momento storico» (p. 121).

168 Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 111-112, e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 136-139, nonché, ma indirettamente, S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., pp. 126-136.

169 Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 111-112, e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 140-142.

170 Qualcuno si spinge, financo, a sostenere che il mancato approntamento di strumenti e mezzi sufficienti impedirebbe la stessa configurazione, sul piano concettuale, dell'indirizzo politico (o, perlomeno, sul piano concreto, di quel determinato indirizzo politico che in astratto si ambiva a realizzare): si sarebbe, cioè, al

in atto degli interessi dello Stato specificati nell'indirizzo, consentendo loro di incorporarsi in atti normativi dotati di copertura finanziaria. Nell'economia della fase strumentale, acquistano senz'altro importanza le procedure attinenti alla legge di bilancio, a loro volta influenzate da fattori endogeni (sono i limiti imposti, *di fatto*, dalle condizioni dell'economia nazionale) e da fattori esogeni (sono i limiti imposti, *di diritto*, dalla serrata interlocuzione con le istituzioni europee). Con l'assolvere la funzione di dotare dei mezzi finanziari necessari al soddisfacimento dei fini prefissati, la legge di bilancio diviene, di questi ultimi, la principale variabile condizionante: a nulla varrebbe, infatti, prestabilire dei fini se, al contempo, non si provvedesse ad approntare una consona dotazione finanziaria.

A chiudere il circuito dell'indirizzo politico è la fase cosiddetta effettuale (o dell'attuazione), che consiste nella realizzazione dei fini sul piano giuridico: nel tradurre, cioè, i fini prestabiliti in termini di produzione di effetti giuridici[171], a loro volta agenti direttamente sulla (e modificanti la) realtà sociale di riferimento. Se è vero che il conseguimento del risultato programmato tende a rappresentare, generalmente, l'effettiva fase terminale dell'indirizzo, questo non significa, tuttavia, che si sia al cospetto di un momento indefettibile: vale a dire che il risultato programmato può anche mancare senza che, per ciò solo, l'attività (di predeterminazione e di programmazione della volontà) precedentemente posta in essere debba considerarsi estranea all'indirizzo politico[172]. In altre, più esplicite, parole: quali che siano le cause, l'omesso conseguimento o il conseguimento soltanto parziale dello scopo non intacca la inquadratura delle attività anteriori precedenti come di indirizzo politico; residuano, difatti, pur sempre, quelle scelte e quelle determinazioni volitive motivate che, una volta obiettivizzatesi in formali atti di indirizzo, costituiscono una «entità omogenea ed in se stessa conclusa»[173].

Per concludere. La declinazione in termini procedimentali dell'indirizzo politico, spunto originale delle riflessioni galeottiana e martinesiana, reca in sé una implicita dose di garantismo. Accettando una nozione dilatata di indirizzo politico, che va oltre la fase elaboratrice degli scopi da perseguire sino a comprendere anche le susseguenti fasi cosiddette strumentale ed effettuale, si finisce per diluire e disperdere la titolarità dell'indirizzo tra più componenti soggettive. A meno, difatti, di voler ipotizzare un unico soggetto che, al contempo, determina i fini, predispone gli strumenti per la loro attuazione e li realizza in concreto (il che non sarebbe certamente compatibile con l'assetto pluralistico della Costituzione repubblicana e con il suo distribuire, in chiave garantistica, le manifestazioni della sovranità statuale), le attribuzioni riguardanti l'indirizzo politico non possono che essere imputate a molteplici, e differenti, organi. Cosicché, in definitiva, non si avrà un esclusivo titolare dell'attività di indirizzo, con la creazione di un insidioso centro di potere monopolistico. All'opposto, vi saranno più organi a cui spetterà, nell'esercizio delle competenze loro proprie, di determinare e di dare corpo all'azione politica dello Stato[174]: un

---

cospetto di una sorta di "non-indirizzo". Nota, ad esempio, T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 142: «se all'individuazione del fine non seguisse la programmazione, nei limiti e con l'apporto strumentale dell'apparato organizzativo, della volontà, non più di indirizzo politico, potrebbe parlarsi, ma, se mai, di un aborto di indirizzo, conseguenza di una volontà politica velleitaria».

171 Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 111-112, e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 140-142, nonché, ma marginalmente, S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., pp. 137-143.

172 Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 140. *Contra* E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 165-166, in conformità alla propria impostazione, riassunta alla nota 155.

173 T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 142.

174 Scrive, incisivamente, G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-11-12/1965, p. 531, sebbene riferendosi esclusivamente al momento della fissazione dei fini politici: «Discende [...] dal sistema pluralista adottato [dalla Costituzione del 1948] la conseguenza che nessun organo costituzionale, nessun centro di potere ha il monopolio della determinazione dell'indirizzo politico. Se

intreccio equilibrato, e reciprocamente controllato, di organi che detengono il potere decisionale politico, formulando sia le grandi scelte dell'indirizzo politico, sia il contenuto degli atti che via via ne saranno attuazione.

Motivi, quelli poc'anzi espressi, che spingono a intraprendere la ricostruzione degli aspetti *dinamici* dell'indirizzo – il che è argomento del secondo capitolo – muovendosi sulla solida, e garantistica, piattaforma della teoria plurifasica.

un tale monopolio esistesse, il pluralismo sarebbe ridotto a vuota larva, privato di ogni concreto contenuto di garanzia politica. La stessa esistenza di una costituzione scritta e rigida [...] perderebbe ogni significato, poiché tutti gli organi costituzionali sarebbero degradati a docili satelliti di quell'unico centro di potere che avesse realizzato il monopolio dell'indirizzo politico».

Capitolo secondo
La *dinamica* costituzionale dell'indirizzo politico: il procedimento, le sue fasi, le relative criticità (nella prospettiva costituzionalistica) e alcune possibili soluzioni

SOMMARIO: 1. Qualche nota preliminare. La pluridimensionalità dell'indirizzo politico: tra dimensione costituzionale e influenze esterne. – 2. Sulla impostazione e sul metodo: una istruzione, a mo' di avvertenza (e a scanso di equivoci), per la lettura del capitolo e la "cassetta degli attrezzi" indispensabile. – 3. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico nel nostro sistema costituzionale: lo schema procedimentale generale. – 3.1. La fase *d'innesco* e l'*impulso democratico*: il soggetto protagonista (corpo elettorale), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 1 e 48 della Costituzione) e gli atti di riferimento (esercizio del diritto di voto ed esito elettorale). – 3.1.1. Il test di democraticità: dal procedimento di definizione, e approvazione, del programma all'impianto del sistema elettorale. – 3.1.2. L'indirizzo politico tra necessaria elasticità (adattamento al sopravvenuto) e conformità al prefissato. – 3.2. La fase *costitutiva* (del "nucleo duro" dell'indirizzo): i soggetti protagonisti (raccordo Parlamento-Governo), il parametro costituzionale di legittimazione (articolo 94 della Costituzione) e gli atti di riferimento (il rapporto di fiducia e gli atti correlati). – 3.2.1. Il test di democraticità: il grado di congruenza tra programmi elettorali, programma *del* Governo e programma *di* governo (indirizzo politico); il ruolo (effettivo) del Parlamento. – 3.3. La fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*): i soggetti protagonisti (Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 70, 76 e 77) e gli atti di riferimento (atti legislativi, normativi e amministrativi). – 3.3.1. Il test di democraticità: spunti per una possibile rilettura del libero mandato parlamentare (articolo 67 della Costituzione), alla luce dei fondamentali principi democratico e della sovranità popolare (articolo 1 della Costituzione). – 4. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico si chiude... ma poi, esistono suoi "custodi"? Alcune brevi riflessioni conclusive, che traghettano verso le variabili esogene dell'indirizzo politico (e dunque verso il terzo, e ultimo, capitolo).

1. Qualche nota preliminare. La pluridimensionalità dell'indirizzo politico: tra dimensione costituzionale e influenze esterne

Dopo aver delineato le coordinate storico-teoriche del concetto di indirizzo politico, occorre adesso coglierne lo svolgimento: si deve ricostruire, cioè, il divenire, il prendere forma dell'indirizzo entro i meccanismi decisionali statuali, mettendo a fuoco i centri di potere che concorrono a dare corpo alla relativa attività. In questo modo, l'indagine trasla dalla *statica* della teoria generale alla *dinamica* costituzionale.

L'aggettivo «costituzionale» punteggia, immediatamente, i margini entro cui il lavoro verrà, nel presente capitolo, contenuto: che sono quelli degli sviluppi che il *circuito* dell'indirizzo politico[1] conosce all'interno, appunto, della dimensione squisitamente *costituzionale*.

Ma nel contesto attuale, in cui l'ordinamento risulta variamente condizionato dall'esterno, un'analisi di tale (limitata) portata sarebbe riduttiva, perché rischierebbe di ritrarre il fenomeno dell'indirizzo in modo parziale e incompleto. Relegare la disamina nei confini costituzionali significherebbe rinunciare ad afferrare quella complessità *pluridimensionale* che appare sottostante al concetto dell'indirizzo politico.

Ampie, profonde e incisive si presentano, difatti, le influenze spiegate da *altri* fattori: fattori di matrice *sovra*-nazionale (paradigmatico l'esempio offerto dall'ordinamento euro-unitario) e fattori *extra*-giuridici (su tutti, il quadro economico-finanziario che fa da sfondo all'agire degli operatori politici).

[1] Per impiegare una metafora che frequentemente ricorre, in virtù della sua espressività, negli studi dedicati al tema dell'indirizzo politico: cfr., ad esempio, S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 126, ed E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1986, pp. 311-315.

Ne discende che è soltanto la valutazione dei menzionati fattori, con il rispettivo ascendente, a consentire di dimensionare l'indirizzo politico alla luce della realtà effettuale, profilando le linee generali di quello che può essere definito l'*indirizzo politico vivente*. Sarà così possibile accertare se, e in quali termini, il circuito dell'indirizzo politico, come classicamente ricostruito (nella dimensione costituzionale), debba essere oggi integrato: vale a dire se, accanto al circuito localizzato tra gli ingranaggi della macchina statuale, siano da collocare ulteriori circuiti, che funzionano e si aprono oltre la latitudine della sovranità nazionale, coinvolgendo soggetti avulsi dalla organizzazione statuale interna; o se, piuttosto, il funzionamento di quel primo circuito sia caratterizzato da una corrente continua di sollecitazioni (tanto di spinta, quanto di freno), il cui impulso origina al di fuori dello Stato.

Una siffatta operazione di accertamento, però, deve potersi valere di uno schema di massima, in relazione al quale cogliere gli elementi di novità e valutarne la portata ordinamentale e costituzionale. Si tratta allora di comprendere, preliminarmente, l'andamento tradizionale della dinamica dell'indirizzo politico, individuando gli organi (o i soggetti) in essa coinvolti, i parametri costituzionali che ne legittimano l'azione e gli atti attraverso cui ciascuno di quegli organi (o di quei soggetti) concretizza il proprio apporto partecipativo; per poi tentare di scorgere, da lì, le linee di tendenza nell'attualità.

2. Sulla impostazione e sul metodo: una istruzione, a mo' di avvertenza (e a scanso di equivoci), per la lettura del capitolo e la "cassetta degli attrezzi" indispensabile

Prima di calare l'indirizzo politico nella Costituzione repubblicana, con lo scopo di articolarne la dinamica, è bene fissare alcuni aspetti di metodo: serve, in particolare, precisare l'impostazione del capitolo e fornire una istruzione, a mo' di avvertenza (e a scanso di equivoci), per la lettura del medesimo.

In primo luogo, un rilievo introduttivo sulla *impostazione*, sullo scheletro del capitolo. Lo si precisava in apertura del paragrafo precedente: oggetto di analisi è il circuito dell'indirizzo politico nella dimensione costituzionale. Nondimeno, non può essere in questa sede (ri)presentata la mera illustrazione di concetti diffusamente esplorati dalla giuspubblicistica. Come eludere, allora, il rischio di una esposizione scolastica?

Per provare ad arricchire la teoria sull'indirizzo politico, verrà qui seguito un approccio articolato su un duplice piano: oltre a esporre, fase dopo fase, la minuziosa meccanica del classico circuito dell'indirizzo (ecco il *primo piano*), nel ripercorrere il suo movimento dentro il disegno costituzionale si cercheranno di isolare, altresì, i maggiori problemi registrabili in ogni fase e di prospettare, frattanto, delle ipotetiche soluzioni (ecco il *secondo piano*).

Nel *secondo piano*, un filo rosso accomuna la disamina dei singoli stadi del circuito, unendoli trasversalmente: è la ideazione di un *test di democraticità*, scaturente, in un certo modo, proprio dalle peculiarità del *primo piano*. La illustrazione *dettagliata* delle fasi, e anzitutto di quella originaria (la fase che verrà denominata *d'innesco*), suggerirà, infatti, di ideare il *test* per ciascuno stadio, sfruttando l'impulso democratico che al circuito dà, a monte, avvio e che ne permea successivamente il complessivo funzionamento, progredendo (da impulso iniziale) in un flusso democratico ininterrotto. Molto brevemente, volendo anticipare un dato che risulterà, comunque, più chiaro nel prosieguo: il *test di democraticità* identifica, per le singole fasi del circuito, dei punti nevralgici (di democraticità), focalizzando taluni requisiti essenziali che sarebbe opportuno sussistessero affinché il flusso democratico, una volta generato alla fonte, possa proseguire il tragitto all'interno del circuito stesso, senza fiaccarsi.

Al *secondo piano* dell'approccio metodologico viene a legarsi, inoltre, la *istruzione-avvertenza* cui si alludeva poc'anzi, da tenere in debito conto onde non insorgano fraintendimenti. Muovendosi sul *secondo piano*, e in risposta alle criticità registrate in ogni fase, verranno via via

prospettate delle soluzioni percorribili. Ebbene – ed è la *istruzione-avvertenza* che preme mettere subito in luce –, le soluzioni teoriche proposte non intendono, in alcun modo, compromettere il funzionamento della democrazia parlamentare, opponendo al paradigma rappresentativo un ipotetico primato della forma di governo democratico-diretta; tantomeno, vogliono esprimere un'istanza antagonista rispetto a una democrazia fondata sui partiti politici. Le ragioni sono intuitive: il sistema rappresentativo, a trazione partitica, resta il modulo fondamentale di organizzazione dello Stato democratico moderno (e contemporaneo), nonché il riferimento principale dei suoi processi decisionali. Non è, dunque, nella logica della concorrenza, e della reciproca esclusione, tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, bensì nella logica della loro organizzazione coordinata a sistema che ci si vuole porre[2]. Lungo quest'ultima direttrice, le soluzioni presentate nel lavoro sono animate esclusivamente dall'intenzione di rendere maggiormente democratico il circuito rappresentativo, iniettando nel suo tronco dosi di democraticità: sì da orientarne il funzionamento verso un'aderenza, quanto più possibile massima, alla *sovrana volontà popolare*[3].

Sovrana volontà popolare (o *sovranità popolare*) e *democrazia* (o *principio democratico*). Le due nozioni, che sovente ricorreranno a supporto delle argomentazioni, rappresentano (figuratamente) gli "attrezzi" da riporre nella "cassetta" che deve accompagnare l'itinerario. Di esse, tuttavia, non si offrirà un apposito inquadramento teorico: per il semplice motivo che sarà la esposizione, nel suo crescendo, a incaricarsi di chiarire in quale accezione, tra le plurime sfumature teoriche affermatesi nella letteratura costituzionalistica, le nozioni di *sovranità popolare* e di *democrazia* vengono impiegate.

---

[2] Per la necessità di leggere la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa «non in opposizione ma in coordinazione reciproca», quali «espressioni idonee ad indicare soltanto l'origine dei procedimenti di produzione delle fonti all'interno del più generale processo in cui le norme costituzionali si oggettivano tra democrazia diretta e rappresentativa», v. A. MANGIA, *Referendum 'manipolativo' e vincolo al legislatore*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/1995, p. 472. Tra chi ritiene non convincente la contrapposizione tra rappresentanza politica e democrazia diretta va ricordato, altresì, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109.

[3] Solo una puntualizzazione, che è bene anticipare in sede di rilievi introduttivi sulla impostazione e sul metodo del capitolo. L'intento di orientare, sfruttando alcuni strumenti (di cui si verrà dicendo), il funzionamento del circuito democratico-rappresentativo verso un'aderenza, quanto più possibile massima, alla sovrana volontà popolare non è una scelta di campo, e di fondo, da tutti condivisa. Non mancano, anzi, all'interno del panorama giuspubblicistico italiano, prospettive metodologiche contrapposte, che mirano per l'appunto all'esatto contrario (rispetto alle intenzioni che sono alla base di questa parte del lavoro). Di opinione opposta a quella prefigurata nel testo è, ad esempio, G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 212, quando sostiene che «i governanti, *in primis* i membri dell'esecutivo (*ma non solo essi*), debbano non solamente essere dotati di stabilità e di consistenti poteri legali [nella prospettiva di soddisfare l'istanza, promossa dall'Autore medesimo, della governabilità], ma anche essere *quanto più possibile indipendenti dagli orientamenti e desideri popolari*» [corsivo di chi scrive], per poi concludere, e ribadire, che «il buongoverno [della democrazia] esige che i governanti non siano troppo sensibili alle istanze ed alle pressioni dei cittadini (elettori)». Una conclusione, quella tratta da Gladio Gemma, che non può essere qui – per ragioni di coerenza con le argomentazioni che verranno a dipanarsi lungo il capitolo – condivisa. Così come non la condivide, d'altronde, anche A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, pp. 120-121, il quale si spinge ad asserire la inesattezza delle conclusioni raggiunte da Gemma, nella parte in cui sono volte a indurre i governanti a dimostrarsi quanto più possibile indipendenti dagli orientamenti e dai desideri popolari, chiosando – a contrasto proprio delle riflessioni conclusive di Gemma – che «essi [ovverosia i governanti] possono (e devono) operare in tal modo [ossia prescindendo dagli orientamenti e dai desideri popolari] unicamente laddove dal corpo sociale ricevano suggestioni ed indicazioni inconciliabili con la Carta e i suoi valori, per il resto trovandosi obbligati a darvi seguito nel quadro di una organica ed incisiva azione politica previamente definita – fin dove possibile – con la massima partecipazione di figure soggettive esponenziali della comunità».

3. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico nel nostro sistema costituzionale: lo schema procedimentale generale

Nel nostro sistema costituzionale, la comprensione dei profili dinamici dell'indirizzo non è operazione immediata: a ostacolare l'analisi è il fatto che la Carta repubblicana – come si è già avuto modo di osservare precedentemente – non reca alcuna esplicita configurazione dell'attività di indirizzo. Non figura, nel testo costituzionale, una disciplina che conformi tale attività, assegnando le competenze in materia a specifici soggetti; una disciplina che, in altre parole, attribuisca il potere d'indirizzo a *certi* organi, legittimandoli ad adottare *certi* atti secondo un *certo* procedimento[4].

In assenza di un'apposita regolamentazione costituzionale, l'attività di indirizzo va ricostruita, necessariamente, per via interpretativa. Rintracciando, all'interno della Costituzione, le disposizioni che appaiono riconducibili, più o meno intensamente, al fenomeno dell'indirizzo politico, è possibile mapparne le dinamiche costituzionali. D'altronde, soltanto mediante l'ancoraggio a solide coordinate di diritto positivo, quali sono quelle ricavabili dalla normazione costituzionale, l'interprete è posto nella condizione di ricostruire il funzionamento e la rete dell'indirizzo politico nell'ordinamento vigente[5].

---

[4] Come registra, esattamente, M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, II, Cedam, Padova, 1974, p. 183, nell'ordinamento italiano «l'attività di indirizzo politico non può qualificarsi giuridicamente in senso funzionale», ossia come funzione autonoma: non viene, infatti, individuato «un complesso di organi costituente un potere, attributario unico della funzione di indirizzo». Analogamente E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 78, il quale rileva come il sistema costituzionale vigente riveli «una particolare povertà di disposizioni formali relative alla qualificazione, titolarità, caratteri dell'attività politica o di governo e della funzione d'indirizzo politico»; disposizioni che vengono individuate essenzialmente negli articoli 49 (secondo cui «*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*») e 95 della Costituzione (là dove affida al Presidente del Consiglio dei ministri la direzione e la responsabilità della «*politica generale del Governo*», oltre al compito di mantenere «*l'unità di indirizzo politico ed amministrativo*», promuovendo e coordinando l'attività dei ministri). È da riscontrare, peraltro, che la scarsità di indicazioni fornite dal testo costituzionale repubblicano non rappresenta una eccezione nel panorama del costituzionalismo contemporaneo: di regola, infatti, i testi costituzionali non disciplinano una funzione di indirizzo politico come autonoma funzione dello Stato e, di conseguenza, non ne assegnano espressamente la titolarità (lo mettono in luce, tra gli altri, T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 145, e G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989, p. 4).

[5] È un approccio, quello adottato nel testo, che viene mutuato dal rigoroso metodo di Costantino Mortati, il quale si richiama al parametro offerto dalle disposizioni costituzionali per procedere alla determinazione dei modi attraverso cui la sovranità si esplica e, correlativamente, dei limiti inerenti al suo esercizio: cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 21-22. Certo, l'Autore, nel passo citato, illustra il distinto concetto di «sovranità nello Stato» (C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 21). Ma, a ben considerare, è proprio nella sovranità interna all'ordinamento che Mortati rinviene il fondamento del «potere [...] di decisione suprema riguardo all'indirizzo generale da imprimere all'ordinamento nel suo complesso, così da farvi convergere le molteplici attività che si svolgono nel suo seno, conferendogli i caratteri della stabilità e della durata» (cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 21). Parafrasando, e invertendo i termini del ragionamento, è nell'attività di indirizzo politico che Costantino Mortati coglie un'espressione tangibile, forse la più pura, del concetto di sovranità; con ciò disvelando come, nella sua dottrina, sia intimo il collegamento tra i due concetti segnalati, ovverosia quello di indirizzo politico e quello di sovranità (collegamento che trova conferma, perché indirettamente ribadito, in C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 28, nota 3, nonché, perché direttamente espresso, in C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 30). In fondo, a un'attenta valutazione, si tratta di un sentiero teorico che l'Autore aveva cercato di esplorare sin da C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 126: in questo scritto, risalente alla seconda metà degli anni Cinquanta, Mortati scriveva, infatti, che «esercizio di sovranità si ha solo nei confronti di quei soggetti che intervengono nella formazione dell'indirizzo generale dello stato, e che in tal modo condizionano la varia attività destinata a svolgere l'indirizzo stesso».

Per raggiungere un simile risultato, e rendere quanto più sistematica possibile la trattazione, conviene porsi in linea di continuità con le conclusioni raggiunte nel paragrafo conclusivo del capitolo primo e lavorare all'interno dello schema plurifasico. Esso, infatti, fornisce l'impalcatura dell'attività di indirizzo, che si tratta adesso di integrare e specificare, chiarendone contenuti ed elementi costitutivi[6].

Se si assume l'indirizzo come attività procedimentalizzata, diviene quasi naturale mutuare l'approccio tradizionalmente tipico della scienza amministrativistica[7] – recepito, nelle sue indagini, anche dalla scienza costituzionalistica[8] – e, di conseguenza, scomporre quell'attività

---

[6] Un chiarimento si rivela opportuno, a scanso di ogni equivoco. La linea di continuità tra le riflessioni che si proporranno nel presente capitolo e le conclusioni raggiunte nel paragrafo conclusivo del capitolo precedente – quando, nell'affrontare l'argomento della struttura dell'indirizzo politico, si era espressa una opzione a favore delle teorie plurifasiche – è limitata a un aspetto comune, che corre tra le une (riflessioni) e le altre (conclusioni): si tratta della suddivisione in fasi del ciclo dell'indirizzo politico. Tanto nelle teorie bifasica e trifasica, in precedenza ritenute preferibili, quanto nello schema dell'indirizzo politico, che qui si enuncerà, è rintracciabile una struttura a fasi plurime (o, per così dire, procedimentalizzata) del fenomeno dell'indirizzo. Ma il connotato della struttura plurifasica (in altri termini: il connotato procedimentale) esaurisce l'aspetto comune. Le diversità restano, d'altro canto, nitide: le impostazioni teoriche passate in rassegna a conclusione del capitolo primo colgono la complessità della vicenda dell'indirizzo e ne individuano delle fasi generiche, principalmente fondate sulla distinzione tra attività *deliberativa* e attività *esecutiva* dell'indirizzo, senza indagarne, in profondità, i relativi tratti caratterizzanti; diversamente, il tentativo – avanzato in questa ricerca – di descrivere il procedimento lungo il quale si estrinseca, e prende progressivamente forma, l'entità dell'indirizzo politico è mosso dall'intento di illustrare, analiticamente, gli stadi di quella parabola procedimentale, focalizzando, per ognuno di essi, i soggetti coinvolti, i parametri costituzionali che ne legittimano la rispettiva azione e gli atti attraverso cui ciascuno di quei soggetti apporta il proprio contributo.

[7] Agli studi condotti dai cultori del diritto amministrativo si deve, in modo predominante, il merito della elaborazione e dell'affinamento teorico del concetto di *procedimento giuridico*: per tale riconoscimento v., su tutti, F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società editrice del «foro italiano», Roma, 1940, p. 425. Oltre al lavoro monografico di Aldo Maria Sandulli (A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940), che resta l'essenziale riferimento in materia, per la dottrina amministrativistica italiana che, in origine, ha preso a oggetto della sua considerazione il fenomeno del *procedimento* nella sua interezza si possono consultare i seguenti Autori: L. RAGGI, *Sull'atto amministrativo (concetto, classificazione, validità)*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1917, p. 214; U. FORTI, *"Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel XXXV anno d'insegnamento*, I, Cedam, Padova, 1931, pp. 456-461; G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Il Foro Italiano*, n. III/1933, pp. 375-383; O. RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1937, pp. 117-121.

[8] Il tentativo, qui presentato, di teorizzare il procedimento dell'indirizzo politico, articolandolo in una successione ordinata di fasi (o stadi), è ispirato da un grande classico della letteratura giuspubblicistica italiana, qual è S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957. Le ricerche di Serio Galeotti, con il loro sforzo costruttivo di affondare lo sguardo «in tutto quel fascio di attività che menano all'atto, [...] colto e ravvisato [...] come unità oggettivamente distinta, ossia come quel fenomeno giuridicamente individuo che è il procedimento legislativo» (S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 7), offrono un criterio metodologico robusto, che affascina al punto da trarne ispirazione. Non si ignorano, peraltro, le differenze – sia di forma sia di sostanza – che corrono tra il tema del procedimento legislativo, sistematizzato dal *Contributo* di Galeotti, e la fattispecie *a formazione progressiva* dell'indirizzo politico, oggetto del presente lavoro: da un lato, si ha un procedimento la cui scansione essenziale è tratteggiata, normativamente e in modo espresso, dal testo costituzionale in una sua apposita sezione (un procedimento, dunque, giuridicamente disciplinato in via esplicita), il che facilita la costruzione di una teoria sistematica; dall'altro, invece, vi è un fenomeno, quello dell'indirizzo politico, che non trova alcuna espressa regolamentazione nel testo costituzionale. Ma le differenze non si esauriscono nel profilo appena messo in luce. Da esso derivano, anzi, ulteriori e significative conseguenze, così riassumibili: la formazione della legge, trovando la propria disciplina generale nel testo della Costituzione, è retta da un procedimento di tipo *prescrittivo*, sicché la violazione delle regole costituzionali appositamente dettate dà luogo a un vizio di forma, che si riflette, poi, sull'atto normativo e sulla sua legittimità; all'opposto, il procedimento dell'indirizzo politico non è di tipo prescrittivo (e non produce, pertanto, conseguenze in termini di legittimità), bensì *descrittivo*, limitandosi a descrivere le dinamiche di estrinsecazione di quel fenomeno. Nonostante le differenze siano evidenti, in ambedue le fattispecie si riscontra la presenza di connotati procedimentali, ossia di una sequela di fasi protese, nel loro

in una serie di fasi (o stadi)[9]: *singolarmente* prese, ciascuna fase apporta un proprio, differente, contributo nel ciclo generale dell'indirizzo e rappresenta, nello snodarsi della sequenza procedurale, l'antecedente necessario della fase successiva, a cui dà il moto propulsivo; *complessivamente* considerate, le fasi tendono a concatenarsi tra loro per portare a realizzazione, a livello ordinamentale (prima) e fattuale (poi), quelle finalità politiche unitarie poste come meta conclusiva da perseguire per lo sviluppo della comunità[10]. Dalla seconda angolatura, la funzionalizzazione e la preordinazione dei singoli anelli della catena alla realizzazione delle

incedere, al raggiungimento di un risultato finale (come osserva S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 14, nella teoria generale del diritto, nonché nella riflessione scientifica del diritto pubblico, il procedimento consiste «nella successione giuridicamente preordinata di attività concatenate nella determinazione di un risultato giuridico finale»); risultato che nell'un caso è dato dalla produzione di quell'atto denominato *legge formale ordinaria*, mentre nell'altro caso è rappresentato dalla realizzazione – giuridica prima, fattuale poi – delle finalità di cui consta l'indirizzo politico. Detto diversamente, in ambedue le fattispecie vi è un *quid* che, percorrendo il cammino tracciato dalle singole fasi del procedimento, cresce, si perfeziona e si modifica lungo il cammino medesimo, per sfociare infine in un risultato giuridicamente ed esteriormente apprezzabile nella sua oggettività. Da tale ultimo punto di vista, è interessante rilevare la coincidenza del prodotto finale nei due procedimenti (quello legislativo e quello di indirizzo politico): prodotto che, in entrambi i casi, è costituito da atti giuridici (nello specifico, da atti normativi) che dispiegano effetti sulla comunità.

[9] È noto che la partizione in fasi (o stadi) rappresenta una caratteristica costante e indefettibile del fenomeno procedimentale, una sorta di implicazione inevitabile del concetto stesso: cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., pp. 105-107 e 223-224. È altrettanto noto, inoltre, che, ancorché la precisa individuazione delle singole fasi presenti in ogni procedimento possa affrontarsi solo nello studio delle singole figure procedimentali, si rende possibile enucleare taluni momenti indefettibili che accomunano ogni serie procedurale. Momenti che possono essere così schematizzati: (i) una fase, iniziale, cosiddetta *introduttiva* (o *instaurativa*), le cui attività instaurano e avviano il procedimento; (ii) una fase, centrale, cosiddetta *costitutiva* (o *deliberativa* o *perfettiva*), che conduce a realizzare la perfezione o giuridica rilevanza della fattispecie oggetto del procedimento; (iii) una fase, terminale, cosiddetta *integrativa dell'efficacia*, che serve a conferire efficacia alla fattispecie già perfetta, che può così effettivamente produrre gli effetti che a essa si ricollegano. Anche per lo schema generale del procedimento, ora descritto, si può fare riferimento a S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., pp. 107-109, seppur con la precisazione che l'Autore attribuisce «carattere di eventualità» alla «fase, successiva a quella costitutiva o deliberativa, destinata ad integrare l'efficacia dell'*atto-totale*» (p. 108).

[10] Facendo leva sul modulo plurifasico, e più specificamente trifasico, elaborato da Temistocle Martines (oggetto di analisi nel paragrafo conclusivo del capitolo primo), per il «carattere processuale di tutta la vicenda che caratterizza l'indirizzo politico» si spende anche G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 134-135. Nel dettaglio, secondo Giovanni Ferrara la processualità contraddistingue l'indirizzo «da quando emerge come progetto dal magma delle domande politiche che costituiscono la realtà ed il contenuto della politica nazionale fino a quando diventa o sta per diventare programma di governo per poi tradursi nella realtà dell'ordinamento come contenuto di questo e come fine realizzato della dinamica costituzionale». In un certo qual modo, pare altresì delineare una sorta di procedimentalizzazione dell'attività di indirizzo politico G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 1. L'Autore, servendosi dell'analisi etimologica, apre la propria voce con le seguenti considerazioni: «"Indirizzo" significa nel linguaggio comune direzione motivata da interessi verso il conseguimento di un fine. Quando, come nella maggior parte dei casi, il raggiungimento del fine richieda una molteplicità di atti o di attività esso postula logicamente che gli atti in questione non siano tra di loro contraddittori o addirittura confliggenti, ma che bensì si ordinino nella loro sequenza rispetto al fine che si propongono. Si può quindi cogliere già nell'idea stessa di "indirizzo" un elemento dinamico, di proiezione nel futuro e che è coerente con il susseguirsi di altri atti che da esso traggono ragione e origine». Da ultimo, sempre in via presuntiva, sembra abbozzare, o comunque percepire, una connotazione procedimentale dell'attività di indirizzo politico A. MACCANICO, voce *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1990, p. 3, laddove, nel riferirsi al «processo di specificazione dei fini dell'azione politica», scrive che «tale processo muove dalla determinazione costituzionale dei fini, passa attraverso la loro interpretazione da parte dei partiti, si traduce in volontà del corpo elettorale, si fissa in un accordo tra i partiti e tra i gruppi parlamentari e si definisce, infine, in un programma governativo consonante con tali accordi e votato dalle Camere con mozione fiduciaria motivata», per poi specificare che con la fiducia il processo non si arresta, ma, più semplicemente, «si chiude [...] la fase anteriore di specificazione non operativa dei fini».

finalità politiche prefissate rinvigoriscono il tentativo teorico di procedimentalizzare l'attività di indirizzo politico: ne esce integrato, per vero, quel principio di *continuità* della serie procedimentale ritenuto inerente alla nozione concettuale di *procedimento*[11].

Nel loro succedersi ordinato e cronologicamente disposto, le fasi entrano a comporre il circuito dell'indirizzo politico, che risulta così scandito: la fase *d'innesco*, che vede nel corpo elettorale il soggetto protagonista, nell'esercizio del diritto di voto il veicolo di espressione delle preferenze tra i diversi programmi politici e nel responso elettorale la prima, e generica, scelta di indirizzo (o, se si vuole, il suo primo momento di specificazione); la fase *costitutiva* del "nucleo duro" dell'indirizzo (o, se si vuole, il secondo momento di specificazione dell'indirizzo), che si concretizza con la instaurazione del rapporto fiduciario tra l'organo Parlamento, nella sua interezza (comprensiva sia delle forze di maggioranza parlamentare, sia di quelle di opposizione), e l'organo Governo; la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, consistente nel trasporre le finalità politiche sul piano giuridico, sì che queste possano dispiegare l'acquisita efficacia (giuridica) sulla comunità, incidendone il tessuto sociale nel verso prestabilito.

L'osservazione globale del circuito, come schematicamente illustrato, consente di estrapolare, sin da subito, tre dati d'interesse: (i) impostando l'indirizzo come attività procedimentalizzata, è evidente che di essa (cioè dell'attività di indirizzo politico) va respinta la concezione cosiddetta esistenziale[12], che la delinea quale risultante empirica, emergente *a posteriori*, dei comportamenti e degli atti assunti dagli organi di direzione politica dello Stato in riferimento a un determinato periodo; (ii) l'indirizzo è una sorta di fattispecie *a formazione progressiva*, frutto di un procedimento di specificazione al quale contribuiscono soggetti diversi e con ruoli differenti; (iii) quello dell'indirizzo è un circolo che ben può essere definito *virtuoso*, dal momento che è avviato, *in entrata*, dal corpo elettorale e su di esso riverbera, *in uscita*, i propri effetti.

Ed è proprio alla ricostruzione analitica di questa virtuosa fattispecie procedimentale, a formazione progressiva, che sono dedicate le pagine che seguono.

3.1. La fase d'innesco *e l'*impulso democratico*: il soggetto protagonista (corpo elettorale), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 1 e 48 della Costituzione) e gli atti di riferimento (esercizio del diritto di voto ed esito elettorale)*

A innescare il circuito dell'indirizzo politico, rappresentandone la «fonte originaria»[13], è il corpo elettorale, porzione politicamente attiva di quel «*popolo*» a cui la Costituzione – nel

---

[11] Ancora una volta, la teorizzazione del «principio [...] della *continuità* [...] della serie procedurale» come corollario del fenomeno procedimentale si deve alla penna di S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 110. In sostanza, nell'inquadramento dommatico di Serio Galeotti, il principio della continuità evidenzia, al di là della «singolarità degli atti che compongono la serie procedurale» e della percezione soltanto isolata dei medesimi, il rapporto: (i) che collega i momenti della serie «all'unità di riferimento in cui il procedimento si identifica e si unifica»; (ii) e che, di conseguenza, annoda, stadio dopo stadio, la concatenazione preordinata alla realizzazione del risultato finale.

[12] Della concezione cosiddetta esistenziale dell'indirizzo politico si è dato conto nel capitolo primo, al paragrafo 3.2, quando si è affrontato il tema della *efficacia* dell'indirizzo politico.

[13] Così, testualmente, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 117 (nonché, in termini pressoché analoghi, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 195 e 202, e T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 163), ed E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 138. Afferma che «la prima e generale scelta di indirizzo è quella popolare» (identificando, quindi, sia pur implicitamente, nel corpo elettorale la "fonte" dell'indirizzo politico) anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 261. Concorde, infine, il pensiero di C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 33 e 38: lo si può desumere, genericamente, nel momento in cui l'Autore scrive che al popolo spetta «di "concorrere" a determinare la politica nazionale mediante l'esercizio del diritto elettorale» (p. 33); lo si può desumere,

comma secondo della sua disposizione d'esordio – imputa la *titolarità* (esclusiva) e l'*esercizio* della sovranità[14]. Il circuito dell'indirizzo viene dunque a ricevere, in entrata, un impulso di tipo democratico, che vale a legittimarlo "dal basso" e a riconnetterlo alla base dell'ordinamento, sostanziata dalla volontà popolare: il che riflette (sul piano della *titolarità*) e vivifica (sul piano dell'*esercizio*) il fondamento democratico del sistema costituzionale repubblicano, nonché il principio della sovranità popolare che lo innerva[15].

Nella fase *d'innesco*, la partecipazione del corpo elettorale alla graduale determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale si estrinseca, principalmente – anche se, come si dirà oltre, non unicamente –, mediante il canale dato dall'articolo 48 della Costituzione: l'esercizio del diritto di voto e il conseguente esito elettorale tracciano la ripartizione del consenso popolare tra le forze politiche partecipanti alle elezioni e tra i diversi programmi dalle stesse

---

specificamente, dalla circostanza che l'Autore fa discendere, dal principio della sovranità del popolo, «l'esigenza dell'attribuzione a questo [cioè al popolo] della scelta dell'indirizzo politico» (p. 38).

[14] È comunemente accettato che mentre il popolo costituisce una entità formata dal complesso di tutti i cittadini viventi in qualunque luogo si trovino, il corpo elettorale rappresenta soltanto una porzione del popolo, vale a dire quella porzione dotata della capacità elettorale attiva: cfr., in proposito, F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Zuffi, Bologna, 1949, pp. 43 e 167, C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Utet, Torino, 1963, pp. 129-130 e 228, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 43-44 e 131, G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1971, pp. 7 e 98, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1976, pp. 80-81 e 596-597, ed E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., pp. 303-304. Con particolare riguardo, poi, al concetto costituzionale di popolo, conviene subito fornire, sotto forma di "pillola", una delucidazione, in considerazione del fatto che ci si riferirà più volte, nel corso del capitolo, a una volontà riconducibile al popolo, a una sovrana volontà popolare. La circostanza – evidente in sé – che il popolo sia composto da una moltitudine di persone, ciascuna (potenzialmente) portatrice di orientamenti differenti sulle singole questioni di vita comunitaria, non priva il popolo del titolo di *soggetto politico* unitariamente inteso: non lo rende, inversamente, un soggetto politico inesistente e oggettivamente inconsistente. Acuti svolgimenti critici attorno alla tesi (del tutto minoritaria) volta a negare l'esistenza del popolo quale soggetto politico, a motivo della supposta mancanza di una volontà collettiva e unitaria imputabile al popolo stesso *ut sic*, possono ora vedersi in A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, cit., pp. 116-118, laddove figurano, altresì, i riferimenti bibliografici della tesi lì fatta oggetto di critica.

[15] Avviando il circuito dell'indirizzo politico, il corpo elettorale prende parte alla organizzazione politica del Paese e contribuisce a garantire la effettiva democraticità dello Stato italiano; esigenze, quelle appena evocate, che vennero indicate in Assemblea Costituente come presupposto indefettibile affinché la sovranità popolare non degradi in principio astratto (o, più correttamente, vennero indicate a supporto della conclusione per cui la sovranità popolare non viene configurata, nel testo costituzionale, come principio astratto). Il principio democratico esprime, difatti, una duplice necessità: «che non solo la legittimazione del potere statale, ma anche il suo concreto funzionamento deve trovare una base nel potere popolare» [M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 12; similmente C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 10, per il quale «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; [...] e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)»]. Non va, d'altro canto, dimenticato che, nell'originario testo di quello che sarebbe diventato l'articolo 1 della Costituzione (testo frutto dell'approvazione delle integrazioni proposte dal comitato di coordinamento), il carattere democratico della Repubblica veniva abbinato non soltanto con l'essenziale fondamento del lavoro, quanto, soprattutto, con la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e – per ciò che qui segnatamente interessa – *politica* del Paese (riferimento, quest'ultimo sulla partecipazione concreta di tutti i lavoratori, che venne infine spostato nell'attuale articolo 3, comma secondo, della Costituzione): cfr., per gli argomenti accennati e per particolareggiati riferimenti circa i lavori preparatori della Costituente, M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., pp. 9-11. Proprio tale primigenia conformazione sistematica del documento costituzionale sembra dare motivo alla lettura dottrinale, affermatasi sin dai primi commenti alla Carta repubblicana (v., ad esempio, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 6), secondo cui la dichiarazione (impressa in apertura della Costituzione) che la Repubblica italiana è democratica, oltre a permeare di sé le restanti disposizioni costituzionali, ha valore riassuntivo delle singole disposizioni sulla partecipazione, in forma diretta o indiretta, del popolo al governo.

rispettivamente proposti[16]. Sono, allora, gli orientamenti espressi dagli elettori a funzionare come un filtro alla fonte del circuito dell'indirizzo politico, selezionando, sulla scorta del principio maggioritario e dei rapporti di forza che ne derivano, il dato preliminare da cui si dovrà attingere per la elaborazione dei contenuti dell'indirizzo[17]. Esprimendo una preferenza per una delle offerte programmatiche, e accompagnandosi a tale preferenza (non una "delega

[16] Nel presupposto, valido perlomeno in linea di pura teoria, che sia in funzione della traduzione concreta degli obiettivi contenuti nei singoli programmi che l'elettore tende a esprimere il proprio voto. Si tratta, in fondo, di un lineare portato del ruolo centrale che, entro il processo democratico, la Costituzione repubblicana assegna ai partiti politici: nella visione liberale imperava la vecchia concezione individualistica, che vedeva l'elezione come pura e semplice scelta dei più capaci, una decisione popolare su persone (capaci) cui si affidavano funzioni pubbliche (v. A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale. Lineamenti d'una critica*, in A. SALANDRA, *Politica e legislazione. Saggi raccolti da G. Fortunato*, Laterza, Bari, 1915, pp. 13-15 e pp. 29-30); nello Stato contemporaneo, con la sua crescente democratizzazione (soprattutto attraverso i partiti), il momento elettorale assume, invece, il valore di una scelta, al tempo stesso, di individui e di idee (cfr. G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950, p. 148). Convalidano una simile lettura, nonché il presupposto da cui si è preso le mosse nella presente nota, le argomentazioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 604, secondo cui la manifestazione di volontà del corpo elettorale, quale si esprime con l'atto di elezione dei membri del Parlamento, assume «valore effettivo di scelta fra i programmi proposti dai partiti, prima ancora che fra i candidati iscritti nelle liste», oltre che valore «di sostanziale investitura, a favore delle forze politiche [...] che hanno elaborato e si sono fatte portatrici del programma approvato dalla maggioranza, del potere di dare ad esso concreta attuazione». A voler essere più precisi, le argomentazioni mortatiane, appena riportate, avevano già trovato una prima espressione qualche decennio prima, nel lontano 1945, benché in una sede diversa da quella scientifica. Nella «Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati», correlata allo «Schema di un progetto presentato dal Commissario Mortati per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente» (schema presentato alla Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, incardinata presso il Ministero per la Costituente: v., per i riferimenti, la nota 33), Costantino Mortati evidenziava quanto segue: «il sistema proporzionale ha come suo compito specifico di sostituire alla rappresentanza atomistica di individui quella organica di gruppi, e quindi, mentre attribuisce agli elettori un compito *non di mera scelta di persone, ma altresì di designazione di programmi politici*, presuppone (e solo a patto della realizzazione del presupposto può raggiungere i risultati che da esso si attendono) l'esistenza di un'organizzazione, promossa dal bisogno di dare espressione al pensiero politico del popolo» [corsivo di chi scrive] (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente – Allegato al verbale n. 17 (seduta del 10 ottobre 1945)*, Stab. tip. U.E.S.I.S.A., Roma, 1946, p. 143). Tra i primi Autori a sostenere – già sul finire degli anni Cinquanta – che la «scelta programmatica» è «implicita nell'atto elettivo», e che nella rappresentanza politica «il momento della scelta programmatica prevale su quello della scelta degli uomini, il rapporto rappresentativo instaurandosi – concretamente – sulla base di determinati programmi politici, di cui ciascun partito è portatore», va altresì annoverato V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958, pp. 150 e 151 (analogo rilievo in L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, I, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 25 e 26). Sulla scia delle considerazioni di Mortati è, poi, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6/1969, p. 55, il quale mette l'accento sulla circostanza che il sistema costituzionale vigente sia «incardinato fin dal momento elettorale sull'idea di programma» e, primo nella scansione temporale (inaugurata, appunto, dal momento elettorale), sul «programma portato avanti dai partiti nelle liste elettorali». Vero è, tuttavia, che la realtà si discosta, molto spesso, dagli schematismi astratti della teoria: sì che l'opzione popolare all'una o all'altra forza politica finisce per legarsi, anziché a convinzioni maturate in relazione alle singole offerte programmatiche, a fattori puramente emozionali o fideistici.

[17] Da questo angolo visuale, la periodicità con cui il popolo è chiamato alla scelta di coloro i quali sono deputati alla gestione degli affari pubblici (la temporaneità, in altri termini, delle cariche elettive) rappresenta, oltre che il mezzo concreto per far valere la responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori (tramite la mancata rielezione), una indubbia garanzia di connessione e di aggiornata consonanza tra il sentire (della maggioranza) dei rappresentati e l'agire (della maggioranza) dei rappresentanti. A mantenere vivi, durante lo svolgimento del mandato elettivo, la relazione di conformità e il collegamento permanente tra popolo e Stato-apparato sono, specialmente, i partiti politici.

in bianco" agli eletti, bensì) la implicita volontà che l'offerta programmatica prescelta sia poi concretamente attuata a livello dello Stato-apparato[18], gli elettori compiono una prima, e generica, scelta di indirizzo: con la loro attività essi perimetrano la *materia* da cui verrà successivamente ricavato e specificato, grazie all'opera dei competenti organi dello Stato, il "nucleo duro" e qualificante dell'indirizzo politico (o, se si vuole, l'indirizzo politico vero e proprio).

3.1.1. Il test di democraticità: dal procedimento di definizione, e approvazione, del programma all'impianto del sistema elettorale

La *materia* programmatica, setacciata tramite lo scrutinio elettorale, non si trova, però, allo stato *grezzo*. È una materia che palesa, invece, le sembianze della sostanza (già) *semilavorata*: semilavorata dai raggruppamenti politici che si presentano alle elezioni.

Cosicché, per l'apprezzamento circa la *reale* democraticità dell'abbrivio del circolo dell'indirizzo politico, acquistano prima di tutto rilevanza le modalità con cui i soggetti che affrontano la competizione politica giungono a definire, e ad approvare, i loro programmi. La pubblicità-trasparenza dei processi decisionali e la potenziale apertura verso l'esterno nella scrittura delle proposte programmatiche sono, all'evidenza, un propellente per il *pieno* radicamento del principio democratico nella fase di messa in moto del suddetto circolo[19].

Le dinamiche endogene alle forze politiche, con le complesse mediazioni che le caratterizzano, tendono, tuttavia, a condurre gli atteggiamenti concreti ben distanti dall'idealtipo poc'anzi auspicato: il che fa sì che quel propellente non venga immesso nel circuito dell'indirizzo politico. A farne le spese è la intensità della corrente democratica che fluisce all'interno del circuito: se questo non disperde, per ciò solo, la democraticità che scaturisce dall'espressione popolare del voto – non per caso si è parlato, poco sopra, di *pieno* radicamento del principio democratico nella fase di messa in moto, e non, semplicemente, di radicamento... –, è indubbio che la intensità della corrente democratica risulta affievolita già in partenza.

La fenditura tra l'ideale democratico (connotato dalla pubblicità-trasparenza dei processi decisionali e dall'apertura all'esterno nella scrittura delle proposte programmatiche) e le usanze della politica (pressoché antitetiche a quell'ideale democratico) è tanto netta da non necessitare di laboriose dimostrazioni. I programmi, troppo spesso, vengono pensati e scritti nelle opache stanze dei partiti (le segreterie)[20], ove hanno "diritto di tribuna" pochi

[18] Vale, anche a tale proposito, il richiamo alle argomentazioni che si sono riportate alla nota 16 (in particolare, a quelle contenute nella citazione, tratta dalle *Istituzioni* di Mortati, che lì figura).

[19] Tra i primissimi commentatori a rilevare l'importanza delle modalità di formulazione dei programmi, una menzione s'impone per G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Rapporti politici. Art. 48-52*, I, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1992, p. 25, che continua a rappresentare una voce alquanto isolata in dottrina: «Per quanto oscuro, vago, superficiale e persino contraddittorio, un programma di partito non può sfuggire dall'indicare alcune misure e alcune proposte che il partito cercherà di tradurre in politiche concrete, in decisioni operative anche nei governi di coalizione. [...] Pertanto, le modalità con le quali [i] programmi [...] vengono definiti e ridefiniti, applicati e modificati sono tutt'altro che irrilevanti nei rapporti fra il partito e i suoi iscritti, il partito e i suoi elettori, il partito e la sua capacità di servire da strumento dei cittadini per concorrere a determinare la politica nazionale». In una certa misura, più di un decennio prima, sembrava intravedere le profonde implicazioni del nesso tra i partiti e la loro elaborazione programmatica anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 23, allorquando identificava nella «deficienza, nella struttura tipica del partito italiano, di luoghi di elaborazione di progetti economici, sociali, istituzionali in termini scientificamente seri» uno dei fattori della crisi del partito medesimo.

[20] Ricorrendo a una formula assai incisiva, G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 132, identifica nella sede di elaborazione programmatica il «*sancta sanctorum* dei partiti».

funzionari, quelli di vertice (i dirigenti), ed entro le quali difettano garanzie sulla democraticità delle procedure che presiedono alla formazione dei programmi medesimi[21].

Salda continua insomma a mostrarsi, nella prassi[22], la tendenza partitica a soffocare la dialettica democratica interna e l'espressione delle variegate istanze della base (da intendersi in un'accezione lata, come il sostrato della società da cui il partito sorge), per dare ossigeno ad assetti di oligarchia autoreferenziale[23]. Con un *risultato* e un *paradosso*, entrambi non

---

[21] Una simile deriva non incontra certo un argine di contenimento nelle trasformazioni che il modello-partito ha conosciuto lungo la linea del tempo [per le nozioni essenziali di tali trasformazioni ci si rifà a S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 23, a F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 311, nonché alle imprescindibili analisi di O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, il Mulino, Bologna, 1971-1979, pp. 243-267, e di K. LENK-F. NEUMANN, *Le tipologie dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, cit., pp. 103-116]. Nella realtà sociale del secondo dopoguerra, quando i Costituenti erano impegnati alla costruzione dell'articolo 49 della Costituzione, si andava prepotentemente affermando il tradizionale modello del partito di massa: vale a dire un modello di partito radicato capillarmente sul territorio, fondato su una forte appartenenza ideologica, rappresentativo delle componenti sociali (e canalizzatore delle domande sociali), dotato di una elevata capacità di mobilitazione e, da ultimo, in grado di funzionare da luogo di integrazione e di socializzazione [tanto da giustificare la definizione dei partiti «come "comunità" [...] se non come vere e proprie "Chiese"»: cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4149]. Dall'inizio degli anni Novanta, invece, il modello-partito ha cominciato a evolvere verso forme differenti, più "liquide" e più "leggere", smarrendo progressivamente i tratti caratteristici dei partiti di massa. Si è, così, giunti a partiti molto distanti dal modello che aveva dinanzi il Costituente: partiti meno ideologizzati (partiti "pigliatutto"), socialmente più eterogenei, con organizzazioni ridotte; partiti che non aspirano al radicamento sul territorio, bensì, prevalentemente, alla comunicazione mediatica; partiti, infine, che hanno natura "leaderistica" (o "personale"), la cui fortuna è legata, pressoché interamente, alla capacità dei rispettivi *leader* di raccogliere, attorno a sé, un consenso più o meno ampio. È interessante, infine, sottolineare un dato, a riprova del rilievo posto in apertura della nota: già al principio degli anni Novanta, G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., p. 25, rilevava come le tendenze alla personalizzazione della politica e al rafforzamento della *leadership*, osservate in alcuni partiti di quel periodo (in particolare, nel Partito Socialista Italiano), riflettessero «il ridursi del peso del singolo iscritto e dei militanti, per non parlare dei "cittadini" dell'art. 49, nella determinazione della politica nazionale».

[22] Era nel vero L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 31, quando, rivolgendosi al problema della funzionalità democratica dei partiti e della loro vita democratica interna, osservava che «la realtà della vita democratica non va giudicata solo con gli strumenti dell'analisi formale, e cioè sulla scorta delle norme giuridiche che la disciplinano, nella specie degli statuti, ma alla stregua delle condizioni effettive in cui essa si svolge». Ebbene, gli statuti delle formazioni politiche possono, bensì – come, in effetti, fanno –, enunciare regole democratiche circa la formazione delle proprie decisioni più importanti, inclusa la deliberazione del programma elettorale. Quasi sempre, tuttavia, l'organo supremo del partito (sia esso denominato congresso, conferenza, comitato nazionale o assemblea nazionale), al quale spetta decidere la linea politica e redigere il programma, si limita a ratificare le proposte di un ristretto apparato oligarchico, composto degli organi dirigenti (la presidenza, la segreteria, la direzione nazionale o come altrimenti si chiami, a seconda dei partiti). Talché la possibilità dell'organo supremo del partito di influire sulla effettiva formazione della volontà politica sono assai limitate e tutte le decisioni autentiche, prima di giungere ai previsti fori di discussione, sono nei fatti già prese. La sede adibita alla determinazione della linea politica (congresso, conferenza, assemblea nazionale o come altrimenti si chiami) finisce, allora, per assumere un valore soltanto formale e non decisionale.

[23] Rimangono, perciò, valide le corrispondenti conclusioni raggiunte: alla fine degli anni Sessanta, da V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 2 (*Le libertà civili e politiche*), Vallecchi, Firenze, 1969, p. 116 («tutti sanno che la fenomenologia politica si mostra sempre più lontana dal modello che si conviene di vedere disegnato in Costituzione, l'effettività del concorrere permanentemente alla determinazione della politica nazionale concentrandosi nelle oligarchie che detengono i centri decisionali nell'interno dei partiti, ed in ogni caso nell'àmbito di ristrette cerchie di professionisti della politica»); alla fine degli anni Settanta, da T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 43-44/1979, p. 12 («Di fatto, [...] i processi decisionali procedono dall'alto verso il basso [...], dalle segreterie nazionali dei partiti verso le articolazioni periferiche ed i singoli iscritti. Di modo che non sono – come vorrebbe l'art. 49 della Costituzione – i cittadini associati in partiti a concorrere a determinare la

rassicuranti. Il *risultato* è che l'associarsi dei cittadini in partiti per concorrere alla determinazione della politica nazionale smarrisce, sin dal principio, parte della sua consistenza[24], finendo per favorire un effetto contrario a quello costituzionalmente voluto: impinguare le schiere della disaffezione politica, a sua volta preludio dell'astensionismo e della defezione, forme sempre (più) allarmanti nell'atmosfera della democrazia[25]. Oltre al risultato, il *paradosso*. Le forze politiche, spogliando la democrazia del suo cuore pulsante (rappresentato dal popolo sovrano), smettono di esercitare, o la distorcono sensibilmente, la

---

politica nazionale bensì gli organi direttivi centrali degli stessi. Ne consegue che l'elaborazione del programma e delle scelte politiche più qualificanti avviene di regola [...] non solo senza alcun apporto diretto di coloro che, pur non essendo iscritti, non di meno votano per il partito ma anche con una sostanziale esclusione della c.d. "base"»); e, a metà della prima decade degli anni Duemila, da F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 750 («Concludendo il ragionamento sulla struttura democratica interna del partito e soprattutto sul ruolo in esso svolto dall'associato, non si può negare che [...] sono ancora molte le aree precluse al singolo e la sua partecipazione al partito spesso si perde nella burocrazia dello stesso, per cui le decisioni e le strategie politiche elaborate dal partito sono più il frutto delle scelte di una piccola oligarchia piuttosto che il risultato di una discussione democratica con la base del partito stesso»). Conclusioni, tutte, che trovano sostanziale conferma, qualche anno dopo, nelle disamine di G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009, p. 1791, di E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 5, di M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 31 e 33, e di I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, cit., p. 193. Per la verità, la preoccupazione che il processo di decisione politica non scaturisse da un'estesa e aperta partecipazione della società civile, ma fosse piuttosto espressione di apparati tendenzialmente oligarchici e burocratizzati, era stata espressa già qualche decennio addietro, nelle acute riflessioni maturate tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta: su tutti, v. E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, n. 2/1958, p. 237, V. CRISAFULLI, *La costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960, pp. 267-268 e pp. 271-272, G. MARANINI, *Presentazione*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960, p. 256, e A. PREDIERI, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960, pp. 288-297.

[24] Senza partecipazione attiva i cittadini non esercitano il loro diritto, costituzionalmente garantito (dall'articolo 49), a partecipare, attraverso i partiti, alla determinazione della politica nazionale, ma, al più, «sostengono passivamente l'indirizzo elaborato da altri, degradando al rango di terzi, ossia di estranei»: cfr. M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, II [*Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*], Cedam, Padova, 2003, p. 40. È un risultato davvero paradossale, che tale appare in specie alla luce della genesi dell'articolo 49 e delle sue finalità, autenticamente illustrate da chi si impegnò in prima persona nella nascita di questo articolo: il deputato socialista Lelio Basso. Scrive, difatti, L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, cit., pp. 134-135: «Che significato aveva per chi la propose e per chi l'approvò la norma contenuta nell'attuale art. 49 [...]? Non v'è alcun dubbio che essa fosse coscientemente diretta al superamento del tradizionale sistema parlamentare, un sistema fondamentalmente oligarchico, proprio delle società liberali ottocentesche e già chiaramente superato nella prassi di tutti i paesi, per passare ad un regime più autenticamente democratico. [...] Ammaestrati [dalla esperienza dello Stato fascista], i socialisti volevano ottenere attraverso la Costituzione un regime democratico moderno, un regime che fosse autentica espressione della sovranità popolare e che poggiasse sul consenso e sulla partecipazione delle larghe masse di cittadini, precisamente quelle masse che il vecchio Stato liberale prima, e poi lo Stato fascista, avevano tenuto di fatto ai margini, o addirittura fuori della vita politica e in gran parte anche della vita sociale. Le proposte che io feci allora alla Costituente – e fra esse quella dell'attuale art. 49 – erano appunto espressione di questa volontà. Si tratta infatti di un gruppo coerente di proposte, il cui scopo comune era di rendere effettiva e non formale la sovranità affermata nell'art. 1».

[25] Dal canto suo, il disinteresse (assai diffuso) dei cittadini alla vita dei partiti contribuisce, esso stesso, ad alimentare e a consolidare il problema delle oligarchie che governano i partiti. Prende abbrivio, in questo modo, un andamento degenerativo e democraticamente vizioso.

funzione costituzionalmente conferita loro: essere gli *strumenti* attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, e *non determinare*, *essi stessi*, quella politica, estromettendo ampie fasce della cittadinanza a tutto vantaggio di apparati strutturati oligarchicamente[26].

La "usurpazione" della sovranità appartenente al popolo, e nella specie esercitata in forma di associazionismo politico, è in definitiva servita: anziché essere *tramite* di opinioni e pulsioni originate dalla base, i partiti diventano *diaframma* interposto fra eletti ed elettori, dal vertice autoreferenziale e con dinamiche in larga misura indipendenti dagli orientamenti dei militanti, degli iscritti e dei simpatizzanti[27]; invece di agevolare la partecipazione popolare nella definizione dei programmi elettorali, i partiti restringono il ruolo degli elettori alla scelta tra prodotti preconfezionati.

Fin qui, lo stato delle cose e nulla più. Ma insistere sullo *stato* (delle cose), abbandonandosi a uno sterile pessimismo senza speranza, non migliora certo le *cose*. Quali antidoti, quindi?

Se è vero che la democraticità della fase d'innesco riposa, per buona parte, sul ruolo effettivamente ricoperto dagli elettori nel procedimento di formazione delle offerte programmatiche elettorali, va riconosciuto che non è nient'affatto agevole immaginare soluzioni in grado di invertire la rotta: in grado, cioè, di tamponare la crisi oligarchica che monopolizza la costruzione dei programmi politici, contrastandola con iniezioni democratiche (calibrate su un qualche coinvolgimento dei cittadini).

Malgrado ciò, due rimedi sembrano astrattamente concepibili: l'uno "forte", sperimentale, di difficile inveramento poiché richiedente un intervento normativo, non disinteressato, di autoriforma; l'altro, per così dire "debole", realizzabile senza innovare il sistema giuridico e spendibile nell'arena politica (in termini di puro rendimento politico, di consenso elettorale).

---

[26] La interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione nei termini esposti si inserisce nel solco della esegesi offerta da G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 135: «Considerata la norma [articolo 49 della Costituzione] nella sua struttura obiettiva, l'elemento grammaticale è chiaro. Si ha una sola proposizione che è retta da un solo soggetto "tutti i cittadini", ai quali va riferita ogni attribuzione di diritti e concessione di relative garanzie, come è del resto per tutte le norme della parte prima della Costituzione che garantiscono appunto i diritti dei cittadini. Non v'è regola grammaticale o sintattica che legittimi il riferimento di un solo elemento della proposizione ad altri che non sia l'unico soggetto, e non v'è regola logica che legittimi l'attribuzione di diritti e garanzie ai partiti»; esegesi che è stata successivamente avvalorata dal pensiero di V. CRISAFULLI, *La costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p. 271 («Soggetti del diritto garantito nell'art. 49 sono [...] *i cittadini*, e non già i partiti come tali; i cittadini, *attraverso i partiti*»), poi riecheggiato in V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 133. Sulla medesima linea esegetica si situa, altresì, S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo. Finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Liguori, Napoli, 1977, p. 134, là dove mette in evidenza che l'articolo 49 della Costituzione «riconosce la posizione e la funzione del partito in quanto strumento nelle mani dei cittadini per realizzare [...] finalità politiche e interessi generali altamente rilevanti da un punto di vista strettamente costituzionale»; la vicinanza di Gambino alla interpretazione offerta da Ferri e da Crisafulli si delinea, poi, in modo ancor più chiaro in un passaggio successivo, ove si legge che l'articolo 49 della Costituzione «individua nella totalità dei cittadini e non nei partiti soltanto il soggetto politico destinatario della tutela costituzionale» (*ivi*, p. 148). Che la formula espressa dall'articolo 49 della Costituzione «[individui] nei cittadini i veri protagonisti della determinazione della politica nazionale e [assegni] ai partiti solo una funzione strumentale» è sostenuto, più di recente, anche da G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 990. D'interesse, infine – anche e soprattutto rispetto a quanto si è sostenuto, da ultimo, nel corpo del testo –, i rilievi di P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 88, il quale, dal precetto costituzionale dell'articolo 49, trae la preclusione a che il partito si trasformi «da strumento della partecipazione politica dei cittadini a strumento di apparati strutturati oligarchicamente».

[27] La distinzione tra «partito *tramite*» e «partito *diaframma*» è tratta da L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 409-410. Qualche anno prima, per vero, la distinzione figura già in G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, cit., p. 109 [«Da strumento fondamentale e irrinunciabile per l'attuazione di una democrazia di massa, i partiti si sono trasformati in un ostacolo al buon funzionamento di quella democrazia: da *tramiti* a *diaframmi*» (corsivo di chi scrive)].

Il primo rimedio, "forte", per tingere di colore democratico l'innesco dell'indirizzo politico muove dal «*metodo democratico*» di cui fa menzione l'articolo 49 della Costituzione.

Com'è risaputo, il sintagma «*metodo democratico*» ha dato luogo a una panoplia di interpretazioni, il contenuto delle quali copre sia il versante dell'attività *esterna* dei partiti, sia il versante della (regolazione della) vita *interna* dei partiti[28]. Scartata la percorribilità di un qualunque controllo di natura ideologica, le letture costituzionalistiche si sono divise fra opzioni interpretative contrapposte: da un lato, i sostenitori di un'applicazione di quel criterio di condotta («*metodo democratico*») alle sole attività *esterne* all'organizzazione partitica; sul lato opposto, i fautori di un intervento normativo capace di vincolare l'attività *interna* dei partiti politici.

Nel solco della seconda opzione ermeneutica trova collocazione il rimedio, "forte", anzidetto: che fa perno, di conseguenza, su una regolamentazione giuridica.

Dilatando l'interpretazione della dibattuta locuzione del testo costituzionale («*metodo democratico*»), l'intervento normativo – oggetto qualificante della seconda opzione – si proietterebbe all'interno delle compagini politiche, ma con un campo applicativo inedito. Un campo applicativo differente rispetto a quello disegnato da una soluzione già ampiamente evidenziata in dottrina: dai meccanismi di selezione delle candidature (ed è questo il campo applicativo della soluzione dottrinale appena accennata)[29] alla fase di composizione del

---

[28] La ricchezza di tali interpretazioni, e dunque delle implicazioni dell'espressione costituzionale in oggetto, è esaustivamente documentata da S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, Utet, Torino, 1995, pp. 709-712, da F. RESCIGNO, *I partiti politici*, cit., pp. 732-752, e da G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., pp. 990-994. Più di recente, l'annoso tema è stato lambito da A. GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Persona e formazioni sociali. Tra diritti individuali e diritti collettivi*, FrancoAngeli, Milano, 2021 (*Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, n. 2/2021), p. 108 (soprattutto nota 9), che si sofferma sulle due contrapposte letture del «*metodo democratico*» prefigurato dall'articolo 49 della Costituzione, individuandone i capisaldi dottrinali classici.

[29] A sintetizzare, in modo efficace, la necessità di incanalare i paradigmi democratici nel processo di selezione dei candidati alle cariche elettive è G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006, pp. 24-25: «poiché i partiti non possono o non vogliono ("legge ferrea dell'oligarchia"), non sanno o non riescono a diventare soddisfacentemente democratici nel loro funzionamento interno e nelle loro procedure di selezione dei candidati – al massimo acquisendo modalità definibili come competizione fra oligarchie, caso classico, in positivo, quello delle correnti nella Democrazia cristiana [...] –, si impone la ricerca di nuove modalità che "democratizzino" quanto meno le procedure di scelta dei candidati alle cariche elettive». Per il dibattito in merito alla possibilità e alla opportunità di prevedere, sulla scorta dell'addentellato costituzionale del «*metodo democratico*» (di cui all'articolo 49 della Costituzione), una regolamentazione normativa delle modalità di selezione delle candidature all'interno dei partiti, che imponga o incentivi il ricorso alle cosiddette elezioni primarie, v., inoltre, gli Autori di seguito elencati: C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca - Rivista della Federazione Universitaria Cattolica Italiana*, 1949, ora in *Nomos*, n. 2/2015, pp. 14-16; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950, pp. 23-25 e pp. 28-29; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 138; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano. Spunti introduttivi al IX Convegno nazionale di Studio dell'UGCI*, in *iustitia*, n. 3/1958, pp. 257-261; M. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, cit., pp. 155-157 e p. 200; V. ATRIPALDI, *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 490-492; S. GAMBINO, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, n. 2/1983, pp. 316-317; G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, n. 1/1984, pp. 94-95; G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., pp. 20-30 (soprattutto p. 30); S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995, pp. 23-27; A. LORELLI, *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, cit., pp. 143-151; G. MOSCHELLA, *Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, cit., pp. 31-54; S. CECCANTI, *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa*, in *Diritto*

programma (ecco il campo applicativo inedito)[30]. In sostanza, l'ipotesi in discussione verte sulla progettazione di una legislazione di contorno, applicabile a una *parte* limitata

pubblico comparato ed europeo, n. III/1999, pp. 1069-1073; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, pp. 325-326; C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006, p. 43 ss.; A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006, pp. 246-247; G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 994; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2007, pp. 264-269; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2008, pp. 144-147; G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 501; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010, pp. 10-11; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2016, pp. 78-85; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 47-54 e p. 229 ss.; U. RONGA, *La selezione delle candidature: regolazione giuridica e dinamiche partitiche*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, cit., pp. 234-235, p. 255 e pp. 262-263; A. SAITTA, *I partiti politici*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, cit., p. 324.

[30] La sopra proposta dilatazione del significato da attribuire alla dizione «*metodo democratico*», sino al punto da estenderne il campo applicativo alla fase della composizione del programma, vuol tentare di rivitalizzare alcuni spunti di una dottrina che non pare essere stata, sull'aspetto in questione, adeguatamente valorizzata [se si eccettuano il generico accenno alla necessità, ricavata dallo scopo strumentale attribuito dalla Costituzione ai partiti, che «il legislatore intervenga regolando con legge le procedure interne di partito, fissando i principî che assicurino il concorso del cittadino iscritto in tutte le fasi di formazione della volontà dei partiti», nonché l'isolato accenno alla necessità di disciplinare il «diritto di partecipazione alla redazione del programma di governo», che sono rispettivamente presenti – tra le voci del dibattito sulla regolamentazione pubblica dei partiti – in M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), cit., p. 217, e in G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, cit., p. 146]. Si fa riferimento, nello specifico, a C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, cit., p. 235, quando l'Autore scriveva, a circa un lustro di distanza dalla entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che «la solenne dichiarazione che i singoli possono associarsi in partiti "per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (se ha un significato e non consta di parole in libertà) implica innanzi tutto che i partiti siano organizzati in modo che i singoli cittadini associati determinino essi l'indirizzo dei partiti, attraverso cui dovrebbero concorrere in seconda istanza a determinare l'indirizzo politico dello Stato» (a ispirare lo spunto di Esposito fu, molto probabilmente, un contributo dato alle stampe pochi anni prima: v. G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., pp. 133-136 e p. 144). Non vi è dubbio, infatti, che la Costituzione elevi i partiti a poli istituzionalmente e strutturalmente destinati a consentire la maggiore partecipazione possibile dei cittadini tutti alla vita politica dello Stato; il che deve realizzarsi sin dalla elaborazione dei programmi elettorali, giacché essi incorporano quegli orientamenti politici di sintesi a partire dai quali verrà successivamente plasmato l'indirizzo politico vero e proprio (passaggio, questo, che si perfeziona – come si esaminerà oltre – esclusivamente con l'intervento degli organi dello Stato-apparato). Tracce della opportunità di regolare la vita interna dei partiti (come «presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia») e, soprattutto, di proiettare il metodo democratico nella procedura di costruzione del programma si possono scorgere, altresì – dotandosi di una buona dose di elasticità interpretativa –, nei dibattiti dell'Assemblea Costituente, tra le pieghe degli interventi di qualche lungimirante giurista lì presente: su tutti, fu Piero Calamandrei, nella seduta del 4 marzo 1947 (la prima dedicata alla discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana), ad affermare che «una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici» (v. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, I, Colombo, Roma, 1970, p. 164). Lungo la strada del più intenso coinvolgimento dei cittadini politicamente attivi nella dialettica interna ai raggruppamenti politici sembrava muoversi, infine, anche la relazione finale redatta, nella IX legislatura, dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (nota come "Commissione Bozzi" e istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983). La relazione finale conteneva, nel dettaglio (e tra l'altro), la proposta di riformulazione dell'articolo 49 della Costituzione, il cui comma terzo avrebbe così recitato: «*La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa*

(cronologicamente, ma non sostanzialmente) dell'attività *interna* degli schieramenti politici: la elaborazione del programma elettorale.

Il rimedio suggerito si espone, tuttavia, a qualche inconveniente. Rendere giuridicamente rilevante, per mezzo di un'apposita regolamentazione *eteronoma*[31], il procedimento di compilazione del programma significa intaccare l'autonomia negoziale dei raggruppamenti politici[32]. Riemergono così, inalterati, i classici interrogativi con cui l'interprete è chiamato a rapportarsi quando incorre nella spinosa questione dei limiti che l'autonomia delle formazioni politiche frappone alla legislazione ordinaria: fino a che punto il legislatore può intervenire e imporre modelli precostituiti? Qual è il margine di manovra che gli è permesso dentro il quadro costituzionale?

Sono interrogativi attorno ai quali, da tempo remoto, si consuma il dibattito scientifico, sebbene su una latitudine diversa da quella esaminanda: non già, appunto, la latitudine della composizione del programma elettorale, bensì la latitudine della procedura di reclutamento dei prescelti per le cariche elettive[33]. Nondimeno, i nodi concettuali sottesi ad ambedue le

---

la designazione dei candidati alle elezioni» [cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, *Doc. XVI*-bis*, n. 3 (IX legislatura)*, p. 15; il documento, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati, contiene la «*Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*», presentata, dal Presidente della Commissione parlamentare (onorevole Bozzi), alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985]. Evidentemente, la disposizione formulata dalla Commissione bicamerale Bozzi – mai trasfusa in un progetto di legge di revisione della Costituzione avviato a esame parlamentare – avrebbe potuto essere interpretata nel senso di includere, dentro il campo applicativo della «*legge*» recante «*disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti*», (non soltanto la «*designazione dei candidati alle elezioni*», ma) anche la elaborazione del programma elettorale, che rappresenta una fondamentale fase di «*formazione della volontà politica*» di uno schieramento politico.

[31] Che, però, a conti fatti, «è [...], pur sempre, da un certo punto di vista una... *autoriforma*», dal momento che, essendo la legge la fonte politica per antonomasia, «[la legge] non può che venire alla luce col consenso e il decisivo apporto degli stessi partiti, espresso attraverso i loro "rappresentanti" in seno all'istituzione parlamentare»: è questa l'opinione – argomentata con la consueta finezza – di A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 6.

[32] Notoriamente costituiti nella forma giuridica di «*associazioni non riconosciute*» e in quanto tali regolati dal codice civile, il cui articolo 36, comma primo, rimette la disciplina dell'«*ordinamento interno*» delle predette associazioni agli «*accordi degli associati*».

[33] Sulla regolamentazione della procedura di reclutamento dei prescelti per le cariche elettive, il dibattito dottrinario è tanto remoto da risalire sino alle soglie della elezione dell'Assemblea Costituente. Non può non ricordarsi, a tal proposito, il pioneristico schema di disposizioni legislative (una sorta di schema di progetto di legge, ancorché mai incardinato nell'*iter* legislativo) steso da Costantino Mortati nel 1945 e teso a regolamentare, per l'appunto, il procedimento di formazione delle liste di candidati per la elezione dei componenti la Costituente (per l'esattezza, ci si riferisce allo «Schema di un progetto presentato dal Commissario Mortati per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente», accompagnato dalla «Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati»: cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente – Allegato al verbale n. 17 (seduta del 10 ottobre 1945)*, cit., pp. 140-147). Si tratta di un progetto che lo studioso aveva presentato alla Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, istituita con decreto ministeriale 31 agosto 1945 (e incardinata presso il Ministero per la Costituente, a sua volta istituito con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435). La Commissione, tuttavia, avendo già deliberato di «consentire piena libertà di presentazione di liste», non procedette all'esame del progetto di Mortati, limitandosi ad allegarlo ai propri verbali come «risultato di uno studio personale utile» (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente – Allegato al verbale n. 17 (seduta del 10 ottobre 1945)*, cit., p. 140, nota 1). In breve, e senza spingersi ad analizzare dettagliatamente l'articolazione tecnica del progetto, Costantino Mortati immaginava un complesso meccanismo, assai innovativo, di assemblee di sezione (assemblee di primo grado, aperte agli interventi, oltre che degli iscritti, dei cittadini esterni – cosiddetti simpatizzanti – che aderissero alle direttive espresse dai singoli raggruppamenti politici) e poi di delegati (assemblee di secondo grado) che concorressero a determinare fino alla metà dei candidati, alla presenza di un pubblico notaio e con la previsione di un sistema di ricorsi giurisdizionali; era, inoltre, prevista la facoltà, da parte di gruppi di elettori in numero non inferiore a trenta, di presentare alla direzione di circoscrizione di uno dei raggruppamenti politici ammessi alla presentazione delle

latitudini appaiono, per la gran parte, assimilabili. Comune resta, principalmente, l'esigenza di fondo: che è di sopperire al *deficit* di democraticità che, innegabilmente, impregna i moduli organizzativi e le dinamiche di svolgimento interni ai partiti[34]. Comuni restano, altresì, gli intenti: anzitutto, di restituire al popolo il ruolo primario che gli spetta nella filiera della democrazia, recuperando lo slancio "dal basso" che ontologicamente la contraddistingue[35]; in secondo luogo, di soddisfare il bisogno di dare reale espressione, tramite i partiti, al pensiero (politico) e alle convinzioni (politiche) di ogni cittadino (politicamente attivo) in ordine ai problemi più rilevanti della vita dello Stato (bisogno che postula, chiaramente, anche il vaglio sulle persone ritenute più idonee alla rappresentanza e alla trasmissione, nello Stato-persona, di tali pensieri e convinzioni)[36]; da ultimo, e in via consequenziale, di restituire ai partiti la capacità – in buona misura dispersa – di esprimere una *piena legittimazione* democratica[37] (antecedente indispensabile, questo, per riportare a *piena legittimazione* le istituzioni rappresentative).

---

liste, anche se non fossero a essi iscritti, nomi di candidati proponendone l'inclusione nelle liste del raggruppamento: in questo modo, si sarebbe garantito che la fase formativa delle liste avvenisse con il rispetto di forme democratiche di designazione "dal basso". Mentre il possesso dei requisiti contemplati, puntualmente, dal progetto (tra i quali spiccava – all'articolo 1, lettera *a)* – «*un ordinamento interno disciplinato con norme relative al numero, al modo di formazione, alla competenza e funzionamento degli organi, nonché alle modalità di ammissione dei soci*») era necessario affinché i raggruppamenti politici fossero ammessi a presentare liste di candidati per la elezione dei componenti la Costituente, l'inosservanza di qualcuna delle modalità prescritte per la formazione delle liste medesime faceva decadere dal diritto di partecipare, con proprie liste, alla scelta dei deputati.

[34] Nella consapevolezza che è «la deviazione dei partiti dal modello costituzionalmente previsto di partecipazione politica» a determinare, più di ogni altra concausa, «la crisi della democrazia in Italia»: così A. SAITTA, *I partiti politici*, cit., p. 327.

[35] D'altra parte, come avverte A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005, p. 1, sarebbe «un'illusione» ritenere che «il semplice svolgimento di "libere" elezioni possa denotare l'esistenza della democrazia». Al contrario, un vero ordinamento democratico «richiede strutture politiche ed istituzionali capaci di indirizzare le istanze dei cittadini attraverso meccanismi rappresentativi idonei», in difetto dei quali «si impoverisce la stessa funzione del voto, ridotta a mera legittimazione di facciata del potere». Per vero, il regime democratico, «se non vuole essere solo una maschera che copra il dominio di oligarchie incontrollate, deve tendere a promuovere e ad arricchire la coscienza politica di ogni cittadino, anche del più umile, contribuire a fare emergere dalla massa la persona, l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato, e ha quindi bisogno di *organismi sociali [quali, soprattutto, i partiti politici] che consentano la formazione e la manifestazione di tale coscienza*» [corsivo di chi scrive] (passo di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., p. 6). La democrazia, insomma – per riannodarsi all'oggetto del discorso condotto nel testo –, non può essere ridotta a un rito formale di cui le elezioni sono le grandi cerimonie e gli apparati burocratici dei partiti i suoi celebranti.

[36] La democraticità intrapartitica diviene, così – ripetendo le parole di A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *federalismi.it*, n. 24/2014, p. 7 –, «garanzia di inclusione sociale». Rileva, lucidamente, G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., p. 23, che «Affinché i cittadini riescano davvero ad influenzare la politica nazionale, a concorrere a determinarla, occorre che le loro esigenze e le loro preferenze trovino una sede adeguata di ricezione e traduzione all'interno dei partiti». Come, infatti, più volte è stato sottolineato, «in tanto i partiti possono essere utile, ed anzi necessario, fattore di organizzazione del popolo e di stabile collegamento tra popolo e Parlamento, in quanto abbiano, *essi per primi*, autenticità rappresentativa» (V. CRISAFULLI, *La costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p. 271). Non bisognerebbe mai scordare, peraltro, che «il partito è il luogo preposto alla partecipazione dei cittadini, e perciò all'esercizio effettivo da parte loro dei diritti politici oltre il momento elettorale, attraverso la raccolta delle idee e del contributo di ciascuno alla vita politica: è lo strumento nel quale, per usare le parole di Mortati in Assemblea costituente, "si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi di esprimere organicamente la loro volontà"»: con queste parole E. ROSSI, voce *Partiti politici*, cit., p. 4148.

[37] Legittimazione democratica che, per i partiti, «non è data solo dai voti conseguiti nelle elezioni ma altresì dai circuiti democratici che li legano alla base degli iscritti»: lo evidenzia – ed è assai utile per quanto scritto nel corpo del testo – A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit., p. 326. Ed è d'uopo rimarcare come la piena legittimazione democratica degli schieramenti politici (presenti in Parlamento), unitamente alla loro autentica capacità rappresentativa, è fattore essenziale se solo si considera che «il

Ebbene, regolamentando i tratti salienti del procedimento di compilazione del programma, si sintonizzerebbe l'intera catena democratica, che verrebbe a essere, di gran lunga, qualitativamente migliorata: quel congegno procedimentale, adeguatamente conformato dalla legislazione statale, fornirebbe, infatti – sulla carta –, una sufficiente garanzia di corrispondenza fra le soluzioni adottate dai pubblici poteri, i programmi enunciati in sede elettorale (composti con l'apporto della cittadinanza attiva simpatizzante o, quantomeno, degli iscritti) e gli orientamenti politici (della maggioranza) di coloro nei confronti dei quali dette soluzioni produrranno, infine, i loro effetti. Verrebbero, perciò, a essere ripristinate le condizioni di autentica rappresentatività delle esigenze socio-politiche della società[38].

Non è tutto. Il rimedio prospettato non entrerebbe nemmeno in tensione con quella importante corrente dottrinaria secondo cui la Costituzione, alla luce di inequivocabili indicazioni evincibili dai dibattiti in Costituente[39], pone limiti precisi a eventuali interferenze pubblicistiche sull'ordinamento interno dei partiti. Non si tratterebbe, invero, di ampliare a dismisura il perimetro dell'intervento e di predisporre una legislazione *organica* sui partiti,

---

collegamento rappresentativo delle assemblee parlamentari con il popolo non è più diretto e immediato (se mai lo è stato...), ma di secondo grado», e perciò in tanto realmente sussiste in quanto i partiti in quelle direttamente "rappresentati" possiedano, a loro volta, i due menzionati attributi: cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 117.

[38] A tacere del fatto che la regolamentazione del procedimento di compilazione del programma soddisfarebbe, altresì – e non può che essere virtuoso nella prospettiva costituzionale –, la opzione politica contenuta nell'articolo 3, comma secondo, del testo costituzionale, nella parte in cui impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che «*impediscono [...] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese*». Ne segue che, scorrendo lungo la traiettoria del principio di eguaglianza sostanziale, la regolamentazione in discorso potrebbe fungere, finanche, da primo – sia pur parziale – correttivo alla degenerazione registrata, sul finire degli anni Sessanta e guardando (non al figurino costituzionale, bensì) all'esperienza di fatto, da S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 128: in quella sede scientifica veniva, invero, osservato come, nei regimi parlamentari ad assetto multipartitico e con sistema elettorale basato sulla rappresentanza proporzionale, il popolo rimane sostanzialmente in una posizione esterna e marginale rispetto al processo decisionale politico o, tutt'al più, «vi giunge alla soglia, regolando l'ingresso dei partiti che saranno legittimati a partecipare al circuito decisionale [...] e determinando, per ciascuno di essi, il quoziente di forza politica (in seggi parlamentari) con cui potrà eventualmente concorrere in quella decisione». Il popolo, prosegue l'Autore sulla scia delle osservazioni di Maurice Duverger [cfr. M. DUVERGER, *La repubblica tradita* (traduzione italiana di R. Zorzi), Edizioni di comunità, Milano, 1960, p. 66], «è come se fosse invitato ogni cinque anni a distribuire le carte "tra uomini ch'egli non può scegliere, per un gioco dal quale resta escluso e che si svolge senza di lui"» (*ivi*, p. 129).

[39] Come, giustamente, annota C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p. 46, «in seno alla Costituente prevalse con nettezza la posizione di quanti – memori della pericolosa istituzionalizzazione di sindacati e partiti nel regime fascista – furono ben fermi nel volere il partito, ancor prima e più del sindacato, libero da invadenze pubblicistiche che potessero offrire il destro a pericolose e illiberali interferenze». A riprova che la soluzione data alla questione (del ruolo, della natura giuridica e della disciplina del partito politico) non presta il fianco ad ambiguità starebbero – lo ricorda, ancora, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p. 47 – «i tentativi alla Costituente di Mortati, Basso e Moro, tutti rintuzzati, volti a prevedere espressamente in Costituzione l'ipotesi o addirittura l'obbligo per il legislatore di dettare una disciplina pubblicistica del partito politico, in considerazione appunto delle funzioni che esso nell'ordinamento sarebbe stato destinato ad avere» [specifiche ricostruzioni del dibattito che si tenne in sede di Assemblea Costituente si trovano, altresì, in C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 2/1968, pp. 281-300, in G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., pp. 7-15, e in M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I [*Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*], Cedam, Padova, 1998, pp. 55-71]. Il manifesto respingimento di quei tentativi (tutti provenienti da autorevoli esponenti della Costituente), unito alla differente disciplina rispettivamente apprestata per i partiti (rispetto ai quali l'articolo 49 della Costituzione si limita a prescrivere il «*metodo democratico*» nell'attività di concorso alla determinazione della politica nazionale) e per i sindacati (rispetto ai quali, invece, l'articolo 39, comma terzo, della Costituzione ipotizza, in forma più penetrante, che debbano avere un «*ordinamento interno a base democratica*»), complica, difatti, ogni proposta che intendesse muoversi nella direzione di una *organica* disciplina pubblicistica dell'ordinamento interno dei partiti.

ritenuta eccessivamente invasiva della loro autonomia. Si tratterebbe, piuttosto, di disciplinare un *segmento* limitato (cronologicamente, ma non sostanzialmente) dell'attività dei partiti, preparatorio rispetto al procedimento elettorale (o che, comunque, a esso inerisce, ricollegandosi in qualche modo alla formazione degli organi rappresentativi della Repubblica). E, nel dettaglio, di farlo approntando una disciplina – «di carattere *sezionale*»[40] – sulla redazione del programma che contempli forme allargate di partecipazione democratica[41] (coinvolgendo, cioè, nella scrittura delle proposte programmatiche i cittadini associati o, perché no, la cittadinanza attiva simpatizzante[42]), al più con la previsione di una serie di *requisiti minimi* che spetterebbe, poi, all'autonomia statutaria dei partiti attuare e integrare: una disciplina, in fin dei conti, *sezionale* e *di contorno*[43].

---

[40] Per ripetere la locuzione adoperata da E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1985, p. 1061, allorché, nel passare in rassegna la legislazione ordinaria – giustappunto «di carattere *sezionale*» – sui vari aspetti dell'attività dei partiti politici, tentò di "fotografare" il «diritto dei partiti».

[41] Obiettivo, quello dell'allargamento degli spazi di partecipazione dei cittadini, che può reputarsi di indubbio rilievo costituzionale e, come tale, passibile di giustificare l'imposizione, per atto legislativo, di limitazioni o vincoli – eventualmente sotto forma di requisiti minimi, da attuare e integrare a opera dei singoli statuti – al procedimento seguendo il quale i partiti giungono ad approvare i rispettivi programmi. Che la garanzia di interessi costituzionalmente rilevanti sia in grado di legittimare la posizione di regole procedurali (eteronome) che limitano l'autonomia dei partiti, senza che questo possa essere considerato costituzionalmente inammissibile, è sostenuto, ad esempio, da E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., pp. 5-6.

[42] Magari prevedendo, al fine di non annacquare la identità del partito e di non far tramontare la concezione del partito come *associazione*, che i diritti di partecipazione alle decisioni interne riconosciuti ai soggetti non iscritti abbiano un raggio di azione inferiore a quello che spetta a coloro che, iscrivendosi, hanno optato per la forma più stretta di appartenenza all'associazione.

[43] In questo senso, e a ulteriore sostegno del *tipo* di proposta avanzata nel testo (ossia in merito alla percorribilità, in linea generale, di una legislazione *sezionale* e *di contorno*, che fissi requisiti minimi di democraticità per un certo ambito dell'attività dei partiti e rimetta all'autonoma scelta degli statuti la disciplina attuativa delle regole minime), conviene rifarsi, nuovamente, alle posizioni espresse da C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p. 48, nonché a quelle espresse da P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 116 [queste ultime riproposte inalterate, anni dopo, anche da L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, cit., p. 412, da A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit., p. 325, e – come pare di doversi dedurre – da I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., p. 201]. Appigliandosi ad alcune posizioni precedentemente argomentate da Giuseppe Ugo Rescigno – che aveva ipotizzato l'opportunità di regolare, nei partiti, «*a*) le iscrizioni; *b*) il modo di determinare le maggioranze nelle assemblee; *c*) la scelta dei candidati per le diverse cariche elettive; *d*) il finanziamento dei partiti e degli uomini politici» (G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, cit., p. 92) –, il primo Autore afferma quanto segue: «non è affatto necessario pubblicizzare o istituzionalizzare i partiti per disciplinare certi aspetti dell'attività, che del resto non è affatto solo di essi, preparatoria rispetto alla partecipazione al procedimento elettorale o altre che si ritengano di specifica rilevanza pubblica». Coglie perfettamente nel segno anche il commento del secondo Autore surriferito, che risulta così articolato: «Ove [...] si ritenga che l'art. 49 lasci spazio ad interventi del legislatore, essi potrebbero sicuramente disciplinare le condizioni minime del rispetto del principio del concorso e del metodo democratico anzitutto nella vita interna del partito [...], riservando all'autonomia statutaria l'ulteriore disciplina delle modalità di attuazione di tali regole». È bene, inoltre, chiarire che non sarebbe opportuno inserire la democraticità del procedimento di formazione del programma come requisito soddisfacendo il quale la formazione politica ha titolo per accedere al finanziamento pubblico (indiretto), allo stato disciplinato dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (recante «*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*» e convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13). Non sarebbe appropriato, in altre parole, legare l'erogazione del finanziamento pubblico (indiretto) a un simile adempimento, dal momento che si tratta di due aspetti concettualmente indipendenti fra loro. Il motivo della inopportunità è ben spiegato, (benché non sul piano speciale del rapporto tra procedimento di definizione del programma elettorale ed erogazione del finanziamento pubblico, ma) su un piano generale, da E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., p. 73: «L'idea di condizionare l'erogazione di finanziamenti pubblici (indiretti) al rispetto di standard di democrazia all'interno del partito è da rigettare con forza in quanto viola quanto imposto dall'art. 49 Cost.: *la democrazia interna ai partiti è un obbligo, e non un onere*; il diritto dei cittadini a concorrere con metodo democratico non è un diritto disponibile. Se si accetta che l'art. 49

Congegnato con la struttura minimale appena descritta, l'intervento normativo (*sezionale* e *di contorno*) farebbe salvo uno spazio per autonome scelte organizzative interne. Spazio da difendere, tenuto conto che una determinata configurazione del procedimento di definizione del programma, impostato secondo certe modalità, può possedere financo valore identitario per un raggruppamento politico[44].

Ma la fragilità del rimedio "forte" sta tutta – come preannunciato in precedenza – nella sua ardua (forse, addirittura, utopistica) praticabilità. La volontà di evitare indebite ingerenze pubbliche, gelosamente custodita dai partiti nella storia repubblicana, ostruisce, di fatto, la strada che conduce alla imposizione (legislativa) di disposizioni di cornice sul procedimento di elaborazione del programma: difficilmente le formazioni politiche darebbero il benestare a una legge ordinaria di autoriforma, manifestamente non disinteressata, che finirebbe col restringerne la libertà di azione.

A fianco del rimedio "forte", allora, ve n'è un secondo in astratto concepibile: è il rimedio "debole", che si affida alle spontanee dinamiche politiche e valorizza la spendibilità nella competizione politica di un programma democraticamente elaborato. L'apertura democratica di uno schieramento partitico, realizzata senza coercizioni eteronome, potrebbe costituire un virtuoso, fecondo, valore da spendere nell'arena politica, per catturare l'elettorato attento al *come* i documenti programmatici di partito vengano approvati: la genuina partecipazione democratica alla composizione del programma diverrebbe una "carta" (vincente?) potenzialmente giocabile in campagna elettorale, per intercettare il consenso degli elettori – certamente non maggioritari... – sensibili a talune dinamiche interne (sensibili alla vocazione realmente democratica, e non solo di facciata, delle forze politiche).

Per l'apprezzamento circa il *reale* carattere democratico dell'abbrivio del circolo dell'indirizzo politico, a rilevare non sono solamente le modalità attraverso cui i soggetti della competizione politica definiscono, e approvano, i rispettivi programmi. Altrettanto è da dirsi per l'impianto del sistema elettorale: sarebbe vana, d'altronde, la presenza – in ipotesi – di procedure di definizione dei programmi democratiche in massimo grado, se poi l'atto temporalmente contiguo (le elezioni) non fosse governato da una legislazione informata a canoni egualmente democratici.

Siccome le elezioni sono il presupposto necessario per la investitura (democratica) al potere, legittimando le formazioni politiche ad accedere agli organi costituzionali e ad assumere, pertanto, la direzione politica dello Stato, anche il loro grado di democraticità

Cost. impone il rispetto del principio democratico all'interno di *tutti* i partiti, ne segue necessariamente che non è costituzionalmente legittimo concedere al partito finanziato in via esclusivamente privata la licenza di essere strutturato in maniera autocratica. Ciò che è costituzionalmente lecito (il finanziamento pubblico) non può essere collocato sullo stesso livello di ciò che è costituzionalmente imposto (la democrazia interna)». Uscendo, infine, dai confini nazionali e ampliando lo sguardo al panorama comparatistico, lo schema della predisposizione di una legislazione che contempli requisiti minimi di democraticità da far rispettare all'interno dei partiti, restando salva, per il resto, la libertà di questi di regolarsi autonomamente (restando salva, in altri termini, la possibilità, per gli statuti dei singoli partiti, di apprestare normative residuali), trova realizzazione nell'ordinamento tedesco (nel cui impianto costituzionale figura, com'è risaputo, un precetto costituzionale sulla democrazia interna ai partiti): v., su questo punto, E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti: un'analisi dell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2016, p. 146. Di qui la conclusione che proprio la legislazione vigente in Germania potrebbe rappresentare l'archetipo di riferimento per strutturare, in Italia, un eventuale intervento legislativo sull'ordinamento interno dei partiti politici: così, ancora, E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., p. 76.

[44] Il pensiero corre, ad esempio, al MoVimento 5 Stelle, che fonda la sua base valoriale identitaria, fra l'altro, proprio sul riconoscimento agli iscritti di un «*effettivo ruolo di indirizzo e determinazione delle scelte fondamentali per l'attività politica dell'Associazione*», reso concreto «*attraverso idonee piattaforme internet o altre modalità, eventualmente anche non telematiche*» [cfr. articolo 2 («*Carta dei Principi e dei Valori - Finalità*»), sezione 2 («*Finalità*»), lettere *b)* e *d)*, e articolo 5 («*Iscritti al MoVimento 5 Stelle*»), lettera *g)*, punto 1, dello statuto del MoVimento 5 Stelle].

diviene "cartina di tornasole" per misurare il tasso di democraticità dell'innesco del circuito dell'indirizzo politico.

Affinché sia garantita la effettiva e intrinseca democraticità dei risultati elettorali, il sistema elettorale, quale che sia la sua impostazione di fondo, dovrebbe assicurare che la volontà espressa dal corpo elettorale venga fedelmente rispecchiata (come *massimo* costituzionalmente aspirabile) o, almeno, non eccessivamente distorta (come *minimo* costituzionalmente accettabile) in sede di assegnazione dei seggi[45]: il che è fattore determinante per preservare il peso reale del corpo elettorale nell'ambito del circuito dell'indirizzo politico e garantire, perciò, la impronta democratica di quest'ultimo[46].

---

[45] In altre parole, il sistema elettorale, quale che sia la sua impronta, dovrebbe assicurare – entro un certo insopprimibile grado – la cosiddetta *rappresentatività* del Parlamento nei confronti del corpo elettorale: vale a dire la capacità delle Assemblee elettive e dei singoli parlamentari di rappresentare il corpo elettorale e, con esso, le (diverse) esigenze, le (diverse) aspirazioni, i (diversi) sentimenti, le (diverse) tendenze politiche e gli interessi sociali (anch'essi diversi) presenti nel Paese [la fornita definizione di *rappresentatività* prende le mosse, per rivederla in parte, dalla definizione di *organo rappresentativo* formulata da M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (Princìpi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 759]. Se è vero, infatti, che non vi è «un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (come ha ricordato la Corte costituzionale nella sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, al punto 3.1 del «*Considerato in diritto*»), è altrettanto vero che vi è un grado di rappresentatività del Parlamento che, nel nostro ordinamento costituzionale, il sistema elettorale deve in ogni caso assicurare affinché non si presti a subire censure di manifesta irragionevolezza (come ha parimenti chiarito la Corte costituzionale nella sentenza poco sopra richiamata, nonché nella successiva sentenza 9 febbraio 2017, n. 35, al punto 9.2 del «*Considerato in diritto*»). Sui criteri dettati dalla Corte per «individuare un grado di rappresentatività delle assemblee parlamentari costituzionalmente necessario ed incomprimibile» (C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 170), si vedano, per tutti, gli ampi e approfonditi rilievi sviluppati da C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 161-172, mentre, per una lettura della giurisprudenza costituzionale nel senso di ritenere che la rappresentatività sia stata cucita prevalentemente sull'adozione di un sistema elettorale a base proporzionale (pur ammettendosi che un certo grado minimo di rappresentatività debba, comunque, essere garantito anche da un sistema elettorale maggioritario), si può fare riferimento alle osservazioni riportate nel recente organico studio di D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 171-182 (soprattutto p. 176 e pp. 178-179).

[46] Ancorché non interessi, in questa sede e per i motivi di cui a breve si dirà, approfondire la variazione del peso del corpo elettorale (sul circuito dell'indirizzo politico) a seconda dell'assetto della legge elettorale, possono richiamarsi le considerazioni riassuntive svolte, tra gli altri, da N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009, p. 9, secondo il quale: nei sistemi elettorali proporzionali, «il corpo elettorale si limita perlopiù a determinare il peso relativo, in termini di seggi parlamentari, spettante alle diverse forze politiche, lasciando poi alla dialettica tra queste la formazione della coalizione e del programma di governo»; nei sistemi elettorali maggioritari, invece, «aumenta sensibilmente il contributo del corpo elettorale alla definizione dell'indirizzo politico, in quanto esso è tendenzialmente chiamato ad esprimersi sia sulla coalizione (che si forma prima delle elezioni) sia sul programma di governo (definito preventivamente e sottoposto ai cittadini)». Osservazioni di tenore similare sono ricavabili da G. DI COSIMO, *Art. 1*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 6. Un ultimo, non secondario, appunto. Si evidenziava, in apertura della nota, la carenza di interesse nell'approfondire, in questa sede, come cambia l'influenza del corpo elettorale (sul circuito dell'indirizzo politico) a seconda dell'impianto della legge elettorale in vigore. Ebbene, non interessa procedere oltre in quella direzione per i seguenti motivi: la dinamica procedimentale dell'indirizzo politico non muta, nella sua forma e nella sua progressione per fasi, in relazione alla conformazione della legislazione elettorale; non mutano, inoltre, né gli aspetti teorico-contenutistici che ineriscono alla fase *costitutiva* del "nucleo duro" dell'indirizzo, successiva a quella adesso in analisi, né, tantomeno, lo schema del test di democraticità che verrà proposto quando si giungerà a trattare della suddetta fase.

3.1.2. L'indirizzo politico tra necessaria elasticità (adattamento al sopravvenuto) e conformità al prefissato

Le modalità di approvazione dei programmi politici e la fisionomia del sistema elettorale costituiscono, verosimilmente, due tra le lenti più adatte per leggere il tasso di democraticità dell'innesco del circuito dell'indirizzo[47]. A prescindere da quali, e quante, componenti ottiche si ritengano di utilizzare ai fini di una siffatta indagine sulla democraticità, è evidente – nella prospettiva teorica da cui si è preso le mosse[48] – che l'opzione degli elettori si esercita, nell'attivazione del circuito, sui programmi dei gruppi politici (essendo, soprattutto, verso di essi che si dirige la volontà degli elettori).

Se, però – come si ritiene sia –, i programmi politici, nella loro qualità di prodotto delle determinazioni di organismi estranei alla organizzazione statuale, non sono (ancora) indirizzo politico, ma mere *proposte* di indirizzo[49] (o, mutuando il lessico costituzionale, mere formulazioni di «*politica nazionale*»[50]); e se le scelte manifestate dal corpo elettorale, avendo a

---

47 Sono, s'intende, due lenti adatte nella prospettiva teorica da cui si è preso le mosse: che, cioè, sia in funzione della traduzione concreta degli obiettivi contenuti nei programmi delle formazioni politiche che l'elettore tende a esprimere, in sede elettorale, il proprio voto. Ancora una volta, dunque, è utile rinviare alle tesi di Costantino Mortati, riferite alla nota 16.

48 Prospettiva sunteggiata alla nota precedente.

49 Che programma politico e indirizzo politico non siano termini intercambiabili, sottintendendo essi concetti convenzionalmente diversi, è stato avvertito, con argomenti sostanzialmente affini, da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 102-107, e, in un secondo momento (sulle orme delle argomentazioni di Vezio Crisafulli), da T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 119. In rapida sintesi, il programma, in quanto programma di azione, appartiene al campo delle intenzioni e non ancora al mondo del volere: esso consiste in un complesso di valori, di giudizi e di enunciazioni di principio, culminanti generalmente nella dichiarazione, più o meno solenne e più o meno caratterizzata da generalità e genericità, di determinate aspirazioni e intenzioni pratiche intorno all'assetto e alla vita dello Stato e del suo governo, nonché intorno alla struttura della società. L'indirizzo è, invece, il programma in quanto concretamente assunto come contenuto di volontà e assegnato, a opera dell'organo (o degli organi) a ciò competente (o a ciò competenti), a tutti gli altri organi statuali (principalmente agli organi costituzionali "attivi") come compito da attuare nella loro attività: è, in sostanza, il programma che ha preso corpo e forma, divenendo volontà dello Stato. Pone la distinzione concettuale tra programma politico e indirizzo politico, ma da una prospettiva argomentativa differente, che guarda al grado più o meno preciso del loro contenuto (per l'indirizzo: del contenuto degli atti che lo svolgono), anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 604, nota 1. Ad ogni modo, e per concludere, dall'accoglimento della differenza teorica tra programma politico e indirizzo politico discende la non condivisione della posizione sostenuta da V. SICA, *L'attività politica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1957, p. 845, secondo cui «l'elezione dei membri delle Camere [...] è caratterizzata [...] da una *pluralità* di *indirizzi politici*» (dovendosi al più parlare, in conformità a quanto si è affermato nel corpo del testo, di una *pluralità* di *proposte* di indirizzi politici).

50 Assecondando l'idea che il programma politico sia una mera *proposta* di indirizzo politico o – per valersi, interpretandolo, del lessico costituzionale – una mera formulazione di «*politica nazionale*» (locuzione, questa, di cui vi è traccia nell'articolo 49 della Costituzione), il divario concettuale che separa l'area di quest'ultima e l'area dell'indirizzo politico può essere impostato, con ogni probabilità, nel modo seguente: la «*politica nazionale*» si dispiega sul terreno prestatuale, è riconducibile – in special modo, anche se non esclusivamente – all'attività dei (cittadini organizzati in) partiti politici e viene a essere riempita, soprattutto, dalla sommatoria, e dallo "scontro", dei loro programmi e delle innovazioni o messe a punto che questi, nel corso del tempo, subiscono (una sorta di grande recipiente in cui confluisce la globalità delle risposte alle domande politiche emergenti dalla società civile e, in definitiva, degli interessi sociali canalizzati dai partiti); l'indirizzo politico è, invece, un concetto proprio della sfera statuale, prodotto dello Stato-governo e dei suoi organi (utile da richiamare, a conferma che la «*politica nazionale*» si colloca nel terreno prestatuale mentre l'indirizzo politico in quello statuale, una pagina di M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 37, che annota: «se il terreno della politica nazionale è in larghissima misura quello prestatuale della rilevazione e dell'interpretazione delle esigenze della società civile, ciò non toglie che essa abbia comunque bisogno di un qualche punto di emersione al livello della statualità: è quanto accade, precisamente, con la traduzione delle scelte maturate in sede di determinazione della politica nazionale in scelte di indirizzo politico attraverso il giuoco del confronto parlamentare fra la maggioranza e l'opposizione»; appunti di eguale sostanza si leggono,

oggetto delle mere *proposte*, identificano semplicemente delle prime, e generiche, direttrici di indirizzo politico; allora v'è un punto da chiarire: occorre indagare il rapporto tra le scelte *generali* di indirizzo (genericamente inteso), operate dagli elettori, e le scelte *specifiche* di indirizzo (assunto nel significato proprio), compiute nella fase post-elettorale dagli organi statuali a ciò deputati.

Il tema, peraltro, è suscettibile di essere ampliato al di là della relazione tra elettori e istituzioni politiche, essendo riproponibile per l'intero circuito dell'indirizzo. Nel senso che per ciascuna fase del circuito è possibile soffermarsi a riflettere sulla qualità del vincolo che viene a derivare rispetto alla fase immediatamente successiva: così è, giustappunto, tra i risultati della consultazione elettorale e la fase, che prende avvio immediatamente dopo, tesa a ricercare la convergenza di una maggioranza parlamentare su di un programma condiviso, sì da consentire la nascita di un Governo; così è, ancora, tra il "nucleo duro" dell'indirizzo politico, posto a fondamento del rapporto fiduciario, e le susseguenti volontà che gli organi politicamente responsabili manifestano, sotto forma di atti, nell'arco della legislatura.

Astraendosi dalla specifica sequenza di fasi presa in considerazione, un "motivo guida" percorre, in longitudine, l'indirizzo politico, marcandone la sua essenza: l'indirizzo politico è un fenomeno necessariamente *elastico*.

Ogni passaggio procedimentale dell'indirizzo fornisce niente più che una *traccia* essenziale di azione per i pubblici poteri. Ma questa traccia essenziale, in quanto tale, non è, e non potrebbe essere, rigida e immodificabile. Al contrario, essa si presta a subire innovazioni, aggiornamenti e aggiustamenti nel corso del tempo[51]. Governare è, infatti, un'azione intrinsecamente dinamica, e il dinamismo implica la possibilità di modulare l'azione degli

altresì, in A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in G. AMATO-A. BALDASSARRE-A.A. CERVATI-G. CONSO-V. DENTI-P. FARNETI-F. GALGANO-M.S. GIANNINI-A. MALINTOPPI-C. MEZZANOTTE-L. PALADIN-S.P. PANUNZIO-P. RESCIGNO, *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 17). Un poco anticipando quanto si dirà meglio oltre, può dirsi che la «*politica nazionale*» e l'indirizzo politico rappresentano due concetti distinti, ma collegati [in tal senso si pronunciano anche G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 37, e – come sembra di poter dedurre – S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, Padova, 1990, p. 439]. In particolare, il collegamento che viene a stabilirsi fra di essi è dato dal fatto che la «*politica nazionale*», racchiudendo (specialmente) l'insieme degli obiettivi e dei programmi delle forze politiche operanti nello Stato comunità, rappresenta «il crogiuolo dei *possibili* indirizzi politici statuali» (E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 176): è, cioè, quella piattaforma dalla quale, sulla base dei rapporti di forza fra i diversi partiti e delle loro alleanze, prenderà vita l'ipotesi programmatica omogenea destinata a ispirare un determinato indirizzo politico (cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 102); oppure – per dirla con S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., p. 713 – quel «terreno di cultura dal quale i protagonisti del conflitto politico estraggono le linee direttive da perseguire quando attingono a responsabilità di governo». A ben considerare, il collegamento fra «*politica nazionale*» e indirizzo politico è coessenziale alla forma di governo parlamentare accolta dalla Costituzione repubblicana, nella quale deve considerarsi regola basilare il vincolo di continuità – sebbene entro i margini elastici che saranno precisati, poco oltre, nel testo – tra i programmi dei singoli partiti (o, meglio, tra i programmi di quei partiti che, mediante i rispettivi gruppi parlamentari, sostengono il Governo, programmi che della «*politica nazionale*» sono una particella) e l'indirizzo politico dello Stato.

[51] Lo aveva, d'altronde, già avvertito, agli inizi degli anni quaranta del secolo scorso, C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit., p. 168, nota 61, quando scriveva, tra le righe di una fitta nota, che «l'indirizzo, appunto perchè contenente criterî di massima, è suscettibile di adattamenti e di modificazioni, entro certi limiti, perchè si ottenga l'adeguazione di esso alla situazione del momento in cui si realizza». Peraltro, l'indirizzo politico è espressione di un'attività sostanzialmente politica; e l'attività politica «non può pienamente aderire a un mandato fissato globalmente in anticipo», giacché i processi di decisione politica hanno, intrinsecamente, «carattere incrementale»: così M. MIDIRI, voce *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2491.

apparati statuali a seconda del contesto fattuale, che è fluido e in continuo divenire[52]. L'indirizzo politico viene dunque a essere accompagnato, all'atto della sua fissazione, da un implicito: che debba valere a condizione che, e fino a quando, non si materializzino cause sopravvenute e che non si verifichi alcuna mutazione dei presupposti di fatto sui quali l'indirizzo è stato formulato (oltre che, evidentemente, a condizione che perduri il patto politico che sta alla base della volontà di perseguire e conseguire quel determinato indirizzo). L'indirizzo contiene, difatti – si diceva –, una *traccia* essenziale di azione, che mira a improntare, come un tutto omogeneo e coerente, le varie estrinsecazioni materiali dei pubblici poteri per il futuro; e nel futuro ben può accadere che si avverino eventi tali da consigliare di deviare, per un tratto minore o maggiore, da quella *traccia*. Diversamente, – se, cioè, l'indirizzo politico venisse letto come concetto rigido e immodificabile –, diverrebbe impossibile fronteggiare gli imprevisti che ciclicamente investono la comunità[53].

A validare l'assunto della elasticità come tratto connaturato, e ineliminabile, dell'indirizzo politico è, del resto, lo stesso modello di democrazia tracciato dalla Carta del 1948: un modello che resta prevalentemente di tipo *rappresentativo*, seppur integrato da talune aperture verso la democrazia diretta. La qualità *rappresentativa* della nostra democrazia – *salve le precisazioni che verranno svolte a suo luogo*[54] – si traduce nella garanzia di una insopprimibile *quota* di libera gestione politica nei confronti del popolo, sciogliendo i detentori del potere politico da ogni vincolo di eseguire, in relazione a quella *quota*, (eventuali) istruzioni particolari ricevute dagli eletti e traslando le scelte politiche, con la relativa responsabilità, in capo alla rappresentanza. Il che, beninteso, non significa, d'altro canto, annichilimento del principio democratico e di quello della sovranità popolare: gli orientamenti espressi dal corpo sociale (e specialmente quelli espressi, nel suo seno, dalle forze di maggioranza) devono

---

[52] Muovono da presupposti pressoché analoghi anche A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 59 («la dinamica di attuazione del programma si caratterizza per una inevitabile tensione dialettica fra scelte di indirizzo politico e quelle scelte empiriche [...] che si affacciano di volta in volta sui singoli problemi»), e N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 9 («governare significa [...] non solo attuare un programma già definito, ma reagire alle sollecitazioni provenienti dalla realtà, che è in costante e sempre più veloce movimento e che non rimane certo ferma, una volta che si è proceduto alla definizione del programma: cambia il contesto internazionale (si pensi agli effetti sulle grandi scelte di politica internazionale e militare determinati, ad esempio, dagli attentati dell'11 settembre 2001), mutano le dinamiche economiche, si evolvono le preferenze politiche»).

[53] Un chiarimento, cucito sulla fase in esame (di innesco del circuito dell'indirizzo), può aiutare ad argomentare ulteriormente la tesi esposta sopra. I programmi politici, che – come si è assunto in precedenza, sulla scorta delle riflessioni di Costantino Mortati (su cui v. nota 16) – dovrebbero stare a motivo delle scelte compiute dagli elettori in sede di selezione della rappresentanza parlamentare, si limitano a esprimere una serie di orientamenti generali sullo sviluppo del Paese (per una definizione più precisa del programma, si rimanda alla nota 49). Tali orientamenti generali, inevitabilmente, non considerano i problemi specifici e le istanze particolari o contingenti (queste ultime, per natura, non predeterminabili): ovverosia tutti quegli aspetti che possono manifestarsi in momenti lontani rispetto alla formulazione dei programmi e che, di conseguenza, non sono confluiti nel "nucleo duro" dell'indirizzo politico, sancito e identificato nel rapporto di fiducia. Nondimeno, quei problemi specifici e quelle istanze particolari o contingenti devono, per necessità, trovare una risposta nell'azione dei supremi organi politici dello Stato. Ma in che modo ciò si estrinseca? Come si può mettere in atto un'azione politica, fornita di "veste" giuridica, che non attinge la propria matrice dalla traccia essenziale di azione scolpita nell'indirizzo politico frutto dell'incontro di volontà, saldantesi nella relazione fiduciaria, tra le due Camere e il Governo? La convergenza politica degli organi costituzionali che, interconnettendosi, generano la struttura istituzionale di sostegno dell'indirizzo politico, qual è il rapporto di fiducia, può consentire di deviare dalla traccia di azione inizialmente concordata: ed è precisamente in ciò che consiste, essenzialmente, la *elasticità* dell'indirizzo politico.

[54] Nel paragrafo 3.3.1, quando, nell'analizzare la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, si intercetteranno i temi della rappresentanza politica e dell'articolo 67 della Costituzione.

rappresentare, costantemente, la bussola che guida l'azione di coloro ai quali è affidato il potere politico[55].

In fondo, quando si afferma – come si è fatto in precedenza – che l'indirizzo politico è una sorta di fattispecie *a formazione progressiva*, si allude anche a quello che si è poco prima sostenuto. Oltre a formarsi progressivamente in quanto frutto di un procedimento di specificazione a cui concorrono soggetti diversi e con ruoli differenti, l'indirizzo si forma progressivamente anche perché è chiamato a confrontarsi con le circostanze e le situazioni di fatto, per natura non sempre interamente prevedibili; e dunque, in via logica, non sempre preventivamente considerabili in sede di determinazione del progetto organico e coerente di fini da raggiungere (un esempio, il più eclatante, su tutti: le situazioni emergenziali ed eccezionali, di natura sanitaria ovvero economica). Nell'essere condizionato dal (o, quantomeno, nel dover tenere conto del) divenire della realtà effettuale, l'indirizzo politico rivela, a ben guardare, buona parte della sua democraticità: non soltanto l'indirizzo trae origine dal "basso", con la spinta propulsiva datagli dal corpo elettorale, ma è sempre dal "basso" che si alimenta. È alla stregua dei bisogni manifestati dalla collettività, delle eventuali emergenze che vengano a colpirla, nonché delle aspettative che i più nutrono con riguardo alla modificazione di certe situazioni presenti, che i governanti (o i futuri governanti) sono chiamati prima ad abbozzare, e poi eventualmente a ritoccare in corso d'opera, le grandi linee a cui informare l'azione politica dello Stato[56]. L'attinenza delle scelte politiche alla realtà sociale, e in particolare ai bisogni in essa reclamati, comporta che le prime non possano in alcun modo prescindere dalla seconda, originando una ininterrotta osmosi: l'osservazione, la valutazione e la interpretazione della realtà sociale, e dei suoi dati empirici, divengono la strada obbligata per riempire di contenuto le scelte politiche[57]. Si innesta qui l'importanza

---

[55] In questo senso, rifacendosi alle riflessioni di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 109, si può ritenere, seppur entro gli insopprimibili margini *elastici* che si è detto contrassegnare l'indirizzo politico, che «il programma abbia, per il partito cui si riferisce, un'efficacia politicamente vincolante, in quanto è stato proprio sulla base ed in ragione di quel dato programma che il partito ha potuto raccogliere il consenso dei suoi organizzati e l'adesione delle masse, sicchè l'infedeltà al programma – almeno nei suoi capisaldi fondamentali – rappresentando moralmente un vero tradimento della fiducia delle masse, può condurre a reazioni, non sempre esattamente precisabili nè calcolabili nei loro effetti in linea teorica, delle masse medesime, e, più in generale, della cosidetta pubblica opinione». Non dissimili, sul punto, le convinzioni di C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 26: con il passaggio alla sovranità popolare – scrive l'Autore –, al popolo è stato affidato non solo il compito della «designazione dei titolari del supremo potere decisionale», ma, altresì, quello della «scelta dell'indirizzo politico generale», cosicché dev'essere necessariamente garantita «la fedeltà ad esso [indirizzo politico generale] dell'attività rivolta alla sua attuazione ed al suo svolgimento, deferita, nella sua sede più elevata, all'apparato centralizzato costituito dallo Stato-governo». Dall'anzidetto consegue, infine, la condivisione – ancorché nei limiti di cui a breve si dirà – di una delle conclusioni cui perviene M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., p. 20, precisamente di quella secondo cui la nozione di sovranità popolare oggi consolidata negli Stati comunemente ritenuti democratici è «consegnata alle forme della democrazia rappresentativa, nella quale essa serve a riconoscere al popolo la funzione non di decisore ultimo, ma di propulsore e controllore dell'attività dei governanti». È una conclusione, si diceva poco sopra, condivisibile. Ma soltanto alla condizione di ritenere che «la propulsione e il controllo popolare sul funzionamento dello Stato-governo» siano assunti entro la prospettiva finalistica individuata dall'ideatore di quella formula (qual è G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1962, pp. 93 e 101, che pure è richiamato nel contributo di Marco Olivetti), vale a dire «al fine di assicurare la nota relazione di conformità» tra governanti e popolo governato.

[56] Da menzionare l'importanza che viene ad assumere, al riguardo, l'attività di informazione, nel duplice significato prefigurato, con lungimiranza, da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 604, nota 2: vale a dire «di raccolta di tutti i dati necessari ad illuminare il governo sulle esigenze avvertite nel paese e sullo stato dell'opinione pubblica, ed inoltre di divulgazione di tutte le notizie utili a render noto in quale modo l'attività statale si svolge per corrispondere alle attese del paese, in esecuzione delle direttive da esso approvate».

[57] Lo intuisce, in un certo senso e benché per inciso, anche T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 148, quando scrive che «nei sistemi che si fondano sul principio della sovranità popolare, le forze politiche dominanti

degli altri strumenti – cui più sopra si alludeva – tramite i quali il corpo elettorale (ma non solo) può influire sulla graduale determinazione delle grandi finalità della politica nazionale: l'osservazione, la valutazione e la interpretazione, da parte dei soggetti politici, della realtà sociale non possono astrarsi dalle forme di esercizio delle libertà costituzionali, avvengano esse in forma singola o collettiva. Attraverso l'esercizio delle libertà costituzionalmente riconosciute, e soprattutto delle libertà politicamente più rilevanti[58], il corpo elettorale esercita la sua influenza sul circuito dell'indirizzo politico, a cominciare dalla fase prodromica della elaborazione dei programmi politici[59]. Riaffiora, in questo modo, ma da una differente angolatura, la democraticità dell'indirizzo politico, che lo investe sin dai primordi del suo evolvere: la formulazione dei programmi da parte delle forze politiche, embrione che darà poi vita all'indirizzo politico, non è decontestualizzata dall'ambiente sociale in cui essi, una volta trasformatisi in indirizzo, saranno chiamati a operare. All'opposto, la formulazione dei programmi tenderà a recepire, dall'ambiente e dal corpo sociale, quanti più stimoli e istanze possibili, di modo da massimizzare il consenso. E quale miglior modo, a disposizione (tendenzialmente) di tutti, per stimolare, dal "basso" e alla radice, il circuito dell'indirizzo a

---

dovranno tener conto, nel determinare i fini della loro azione, dei valori espressi a livello dello Stato-comunità». Del resto, a voler rispolverare taluni risalenti studi sui caratteri degli ordinamenti democratici, non ci si può esimere dal rimarcare che alla base del concetto di democrazia sta proprio «l'idea di un governo che assicuri un'attività conforme alle esigenze del popolo» (p. 397), talché democratici possono dirsi «solo e tutti quei *sistemi i quali risultino, in qualunque modo, atti a garantire la uniformità dell'azione governativa alle reali esigenze della collettività popolare*» (p. 398): così C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. II/1956, pp. 397 e 398. Degna di nota è, infine, l'opinione V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 613, che rileva come la sensibilizzazione continua dell'apparato organizzativo alle esigenze e ai problemi del Paese costituisca un «fattore di *stabilità*» del sistema e un efficace rimedio per superare «il pericolo di una *rottura* tra sistema e comunità».

[58] Come la libertà di manifestazione del pensiero (di cui all'articolo 21 della Costituzione), la libertà di riunione (di cui all'articolo 17 della Costituzione) e la libertà di associazione (di cui all'articolo 18 della Costituzione), in quest'ultima inclusa la peculiare estrinsecazione dell'associazionismo politico (di cui all'articolo 49 della Costituzione). Ai partiti politici, specialmente, la Costituzione attribuisce una funzione basilare nella vita della nostra democrazia rappresentativa. Con il disporre che «*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*», l'articolo 49 fa dei partiti lo strumento attraverso il quale i cittadini possono influire sulle decisioni degli investiti del potere e possono concorrere, con continuità e organicità, alla determinazione delle direttive politiche dello Stato: in argomento, conservano tutt'oggi attualità i rilievi di C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 226-228.

[59] A richiamare, genericamente, l'attenzione circa l'influenza spiegata dall'esercizio delle libertà costituzionalmente riconosciute sul circuito dell'indirizzo politico è V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., p. 148: la potestà di indirizzo politico «è [...] influenzata e limitata – positivamente e negativamente – da una serie di ulteriori interventi popolari, che non sempre passano per il canale obbligato del corpo elettorale, potendosi manifestare attraverso l'esercizio, da parte dei cittadini singolarmente o tra loro raggruppati, oltre che dei diritti politici propriamente detti (dal diritto di petizione, al diritto di voto; dal diritto di associarsi in partiti, all'iniziativa delle leggi e al *referendum*), anche di talune altre libertà costituzionali, civili ed economiche, suscettibili di assumere significato e rilevanza politica (riunione ed associazione, in genere; manifestazione del pensiero, specie a mezzo della stampa; libertà sindacale e di sciopero...)». È chiaro che l'influenza derivante, nello specifico, dall'esercizio delle libertà civili costituzionalmente sancite non va interpretata come provenienza, dal corpo sociale, di direttive vincolanti, destinate a essere forzatamente immesse nell'attività statale con l'interposizione degli schieramenti politici: affinché possano produrre effetti sul piano ordinamentale, le manifestazioni concrete delle libertà civili necessitano sempre della intermediazione degli organi dello Stato. Nella medesima direzione va, altresì, l'opinione di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 118-119, che precisa: «È senza dubbio esatto che l'esercizio delle libertà civili, mentre forma il presupposto per il buon adempimento dei compiti relativi ai diritti politici, consente ai non elettori di influenzare la condotta dello stato. Ma tale influenza, nella quale si sostanzia la "pubblica opinione" [...], è solo preparatoria ed indiretta, e perciò non sovrana, efficace solo se ed in quanto sia accolta dagli altri soggetti, che lo stato inserisce nel proprio ordinamento affidando loro il compito di filtrare, per così dire, l'opinione stessa, e di appropriarsi di quella sola parte ritenuta rilevante».

scorrere verso determinate direzioni se non valendosi delle libertà costituzionalmente garantite?

Se l'indirizzo politico – come si è tentato di spiegare – è un fenomeno che non può essere pietrificato una volta per tutte, imbrigliandolo entro schemi immutabili, cionondimeno sarebbe, del pari, errato indulgere nella conclusione opposta: non si può ritenere, cioè, che l'indirizzo politico sia una entità liquida, in grado di sfuggire alle indicazioni di massima espresse dai vari soggetti intervenuti nelle singole fasi che ne scandiscono la dinamica; non si può ritenere, in altri termini, che la *elasticità*, consustanziale all'indirizzo, possa essere tirata sino al punto di essere *strappata*. Ed è comprensibile che così debba essere: che utilità potrebbe mai avere la teorizzazione di un concetto, quale quello dell'indirizzo politico, funzionale a imprimere un impulso unitario e ordinato all'azione dei pubblici poteri, se poi, alla base di quel concetto, vi fosse una sostanza che prende la forma delle contingenze e muta in continuazione, privando le decisioni politiche precedenti di quel minimo di vincolatività che solo può garantire la realizzazione di un progetto organico, coerente e a lungo raggio? Quale beneficio verrebbe veicolato nell'ordinamento dalla introduzione di una entità concettuale (l'indirizzo politico) finalizzata ad assicurare, con la predeterminazione delle linee generali di azione, un minimo di stabilità e coerenza all'agire statuale, se poi qualsiasi modificazione fattuale, indotta da congiunture esterne posteriori, potesse sovvertire detta entità nella fase della sua concreta attuazione?

Occorre, allora, sforzarsi di ricercare un punto di equilibrio tra l'istanza della *conformità al prefissato* e l'istanza dell'*adattamento al sopravvenuto*[60]. Sebbene l'operazione di bilanciamento non risulti agevole all'atto pratico[61], a livello teorico è utile distinguere a seconda che il contesto nel quale ci si colloca sia di *ordinarietà* o, piuttosto, di *straordinarietà* (o *eccezionalità*).

In un contesto di *ordinario* funzionamento del sistema, le eventuali divergenze di ogni fase rispetto alla traccia essenziale impressa nella fase precedente non possono risultare eccessive e sproporzionate, giacché ne verrebbe compromesso il funzionamento democratico dell'intero circuito, che si mostrerebbe tale (ovverosia democratico) soltanto all'apparenza[62].

---

[60] Si tratta di un punto di equilibrio che, a un'attenta analisi, si rivela altresì insito nell'istituto della rappresentanza politica e nel modo di intendere il ruolo dei rappresentanti (anche e soprattutto – per quanto qui rileva – rispetto al circuito dell'indirizzo politico e alla concreta traduzione del suo contenuto sul piano giuridico). Nel senso che anche la rappresentanza politica – come in parte lascia intuire, di recente, pure E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, cit., p. 125 – si muove, lungo l'asse teorico e in una prospettiva evolutiva, tra l'estremo della indipendenza del rappresentante (estremo denominabile, per comodità espositiva, *mandato libero*) e l'estremo della subordinazione di quest'ultimo ai bisogni e alle aspettative del rappresentato (estremo denominabile, per comodità espositiva, *mandato vincolato*); bisogni e aspettative che, a loro volta, trovano la propria fonte legittimante negli impegni politici assunti dalle formazioni politiche in sede elettorale e trasfusi nei programmi, su cui – giova ripeterlo – si è coagulato il consenso dell'elettorato. In ogni caso, sui temi della rappresentanza politica e dell'articolo 67 della Costituzione, inquadrati ed esaminati nello sfondo del (democratico) circuito dell'indirizzo politico, si avrà occasione di tornare nel prosieguo della trattazione, quando si illustrerà la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo.

[61] Focalizza precisamente il *punctum dolens* della questione A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 65-66, quando si domanda: «Com'è [...] possibile – e devesi, anzi, avvertire che, secondo la dottrina assolutamente dominante, non lo è – distinguere con sufficiente approssimazione di vero i casi in cui è lecito procedere ad un semplice aggiornamento (d'intesa fra gli organi di indirizzo) del programma, rimanendo fedeli all'impostazione inizialmente datavi, dai casi in cui, invece, eventuali interventi successivi ne stravolgerebbero la essenza, sicché parrebbe maggiormente congruo, allo stato delle cose, ripercorrere sin dalla partenza la via che porta alla definizione, col concorso di un diverso Governo, di nuove linee politiche?».

[62] Se una fase potesse allontanarsi oltremodo, fino a distaccarsene, dalla traccia essenziale impressa nella fase precedente, il circuito dell'indirizzo politico vedrebbe significativamente depotenziata la corrente democratica che, nello schema astratto qui adottato, lo attraversa con continuità. Si consideri, a titolo di esempio, il tratto

Conformità e *non eccessiva difformità* dalle linee essenziali tracciate nel momento logicamente anteriore rappresentano i due *poli* entro cui, nell'ordinario svolgersi del sistema, è chiamato a oscillare il pendolo dell'indirizzo politico in tutte le fasi del suo complesso sviluppo.

Più ampia è, invece, l'oscillazione che sembra ragionevole concedere al pendolo dell'indirizzo dentro un contesto *straordinario* (o *eccezionale*), connotato dall'emergenza e dall'urgenza di provvedere. L'emergenza, di per sé, è circostanza imprevista e imprevedibile: rispetto a essa, quindi, è difficilmente configurabile un indirizzo di azione preconfezionato. Venendo a mancare un parametro di riferimento con cui valutare le eventuali difformità dell'azione concreta dei pubblici poteri, e dovendosi escludere l'impossibilità di agire per la carenza di un preventivo indirizzo sul punto, ne risulta un margine di apprezzamento e di decisione più vasto. Margine giustificato, tuttavia, dal sopraggiungere di situazioni emergenziali, le quali sottopongono sovente a concreto pericolo sia la comunità politica, sia l'esercizio, da parte dei consociati, dei diritti costituzionali riconosciuti loro.

Le argomentazioni sinora proposte sono d'ausilio per tornare, infine, su quell'aspetto accennato agli inizi del paragrafo, ma volutamente lasciato sospeso. Ci si interrogava, in particolare, sulla natura dei programmi politici promossi dalle forze politiche alle elezioni e sul tipo di relazione che essi vengono a instaurare con il contenuto dell'indirizzo politico vero e proprio: l'indirizzo politico deve trovare esatta rispondenza nel programma prescelto (o nei programmi prescelti) dalla maggioranza dei suffragi? Oppure il programma (o i programmi), nel trasformarsi in indirizzo, può subire (o possono subire) dei mutamenti e distaccarsi, benché solo parzialmente, dalle indicazioni generali espresse dalla maggioranza del corpo elettorale?

Ebbene, dal carattere duttile e flessibile dell'indirizzo politico si trae conforto per argomentare – o, più precisamente, per confermare – la natura dei programmi elettorali: si tratta di mere *proposte* di indirizzo, che ciascuna formazione politica redige contemperando gli ideali che la caratterizzano e la propria visione della società, da un lato, con le esigenze e con le sensibilità che animano quest'ultima, dall'altro. Affinché quelle proposte divengano indirizzo politico serve l'intervento di organi dello Stato-apparato: ma con ciò si approda al secondo stadio del circuito dell'indirizzo.

---

del circuito dato dal passaggio dalla fase, pre-statuale, dei programmi elettorali alla fase, statuale, della composizione dell'indirizzo politico dello Stato: se i rappresentanti, eletti a motivo di un determinato programma politico, potessero, dopo l'elezione, stravolgere il contenuto di quel programma e dare vita, per il tramite dell'organo rappresentativo, a un indirizzo politico difforme, la democraticità del circolo dell'indirizzo rischierebbe di ridursi, fin dall'avvio del suo funzionamento, a una finzione. L'esigenza, per i rappresentanti eletti, di non eludere gli impegni politicamente assunti dinanzi agli elettori, specie di in un ordinamento costituzionale che si proclama fondato sulla sovranità popolare, è raffigurata, in modo esemplare, da V. CRISAFULLI, *La costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p. 270, il quale chiarisce come «Nessun richiamo testuale alla "rappresentanza nazionale", nessuna norma escludente il "mandato", possono impedire che la rappresentanza politica [...] implichi sempre, *sotto pena di non essere più tale*, un certo rapporto, *condizionato alla scelta compiuta dagli elettori* sulla base del convincimento di una omogeneità di interessi e di orientamenti politici tra chi dà e chi riceve il voto». Scrive ancora l'Autore: «Dal momento che il rapporto rappresentativo si instaura ormai tra gli elettori e i partiti, prima e più che tra elettori e candidati; che i partiti sono strumento per consentire ai cittadini un effettivo concorso alla determinazione degli indirizzi politici, bisogna pure che coloro i quali sono stati eletti sulla base di certe piattaforme programmatiche e di certi impegni politici, siano e rimangano a questi fedeli: sino al limite, naturalmente, del "*caso di coscienza*" vero e proprio, per il quale tuttavia, dovrebb'essere garanzia sufficiente il principio dell'art. 67» (*ivi*, p. 274).

3.2. La fase costitutiva *(del "nucleo duro" dell'indirizzo): i soggetti protagonisti (raccordo Parlamento-Governo), il parametro costituzionale di legittimazione (articolo 94 della Costituzione) e gli atti di riferimento (il rapporto di fiducia e gli atti correlati)*

Una volta che il circuito dell'indirizzo politico sia stato innescato, con la spinta propulsiva proveniente dalla base democratica dell'ordinamento, il passaggio susseguente consiste nel modellare e nello specificare l'indirizzo politico vero e proprio o, più correttamente, il suo "nucleo duro": ci si muove, così, lungo il circuito dell'indirizzo politico, dalla fase d'innesco alla fase denominabile *costitutiva*.

La denominazione della seconda fase come *costitutiva* aiuta a comprendere, immediatamente, in che cosa essa consista. Lavorando sulla materia (semilavorata) offerta dal contenuto dei programmi[63], così come pesata dal suffragio nella investitura elettorale, si deve procedere a estrapolare e a *costituire*, per l'appunto, il "nucleo duro" dell'indirizzo politico[64]: ossia l'insieme delle finalità politiche generali che, funzionando da tendenziale guida di movimento, orienteranno indicativamente l'azione dei pubblici poteri, indirizzandoli verso il raggiungimento delle finalità prestabilite.

Una precisazione terminologica, in premessa, merita di essere sinteticamente svolta. Si è parlato, qualche rigo sopra, di costituzione (non già dell'indirizzo politico, bensì) del *"nucleo duro"* dell'indirizzo politico. Perché? A motivare la scelta lessicale sono le caratteristiche ontologiche dell'indirizzo politico, messe in evidenza precedentemente[65]: possedendo l'indirizzo una consistenza *elastica* – esso limitandosi a delineare una traccia essenziale di azione per gli organi dello Stato ed essendo, per converso, passibile di subire innovazioni, aggiornamenti e aggiustamenti al mutare delle condizioni fattuali nel tempo –, l'opzione di assumere a oggetto della fase costitutiva il "nucleo duro" dell'indirizzo è la sola a non contraddire quelle medesime qualità ontologiche (e, simultaneamente, le riflessioni del paragrafo precedente). Residua, in tal modo, nella costruzione teorica che qui si espone, uno spazio sufficiente per giustificare – in astratto – tutte quelle rettifiche all'indirizzo, politicamente accettate, che si leghino al materializzarsi di cause sopravvenute, agenti sui (e modificanti i) presupposti di fatto in ragione dei quali l'indirizzo era stato inizialmente fissato.

---

[63] Segnatamente lavorando sulla parte per così dire *qualificante* dei programmi. È di comune osservazione, infatti, l'esistenza nei programmi elettorali di (almeno) una dualità di contenuto: una parte di rilevazione di bisogni e delle più svariate necessità e aspirazioni, accompagnata dalla generica necessità di provvedervi (si tratta di quella che G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 145, definisce «parte fittizia del programma, di uso strategico e perituro, come complesso di desideri e di aspirazioni, speranze e promesse, che si agitano per sedurre gli animi e vincere una battaglia elettorale»); una restante parte che comprende la enunciazione di una linea politica e che è spesso corredata della precisazione di alcuni specifici provvedimenti da adottare come soluzione (è quella che sempre G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 145, chiama «parte reale, duratura [del programma], che è enunciazione e determinazione di fini cui la collettività statuale deve indirizzare l'attività dei suoi organi»). È quest'ultima la parte connotativa (o *qualificante*, per l'appunto) dei programmi, da cui occorre attingere per modellare il "nucleo duro" dell'indirizzo politico (che non può certo sostanziarsi in generiche e vaghe aspirazioni): in argomento, oltre alle ulteriori osservazioni riportate in G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., pp. 145-146, cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., pp. 59-60, e A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 134-144.

[64] Torna utile rievocare la icastica definizione – già evocata alla nota 50 – di «*politica nazionale*» suggerita da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 176: essendo costituita, in prima battuta, dall'"incontro-scontro" delle offerte programmatiche delle singole forze politiche, e compendiando perciò gli obiettivi politici dalle stesse rispettivamente perseguiti, la «*politica nazionale*» rappresenta «il crogiuolo dei *possibili* indirizzi politici statuali», vale a dire quella piattaforma dalla quale i protagonisti del conflitto politico, nel momento in cui assurgono a responsabilità di governo, estraggono le linee direttive da perseguire nella propria azione politica.

[65] Per la precisione, nel paragrafo 3.1.2, alle pp. 75-76.

Come e dove (per meglio dire: in che "luogo" istituzionale) si giunge alla costituzione del "nucleo duro" dell'indirizzo politico? Quali centri di potere politico vi concorrono e a quali parametri costituzionali si aggancia la rispettiva azione?

Nel passaggio dall'innesco del circuito alla costituzione del "nucleo duro" dell'indirizzo mutano, prima di tutto, i soggetti protagonisti e, di conseguenza, lo scenario. Mentre la fase d'innesco – come si è visto – risulta interamente governata dalla relazione tra corpo elettorale e organismi, quali sono le forze politiche, che stanno (formalmente) al di fuori della organizzazione statuale (con uno scenario rappresentato, perciò, dal terreno *prestatuale*), lo stadio successivo, costitutivo del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, si svolge nella dialettica tra (taluni) organi costituzionali dello Stato (con uno scenario rappresentato, invece, dal terreno *statuale*)[66]. Sono questi, infatti, i soggetti designati a dare vita all'indirizzo politico propriamente inteso; coloro che, interagendo tra loro nella sfera dei raccordi istituzionali fissati dalla Costituzione, trasformano i programmi politici in indirizzo[67].

---

[66] Una indiretta conferma della estraneità – dal punto di vista formale – dei partiti rispetto alla formazione (in senso stretto) dell'indirizzo politico e, di contro, della spettanza di quest'ultima agli organi costituzionali dello Stato, si può trarre prendendo spunto dalla quadripartizione dei rapporti fra Stato e partiti elaborata da Heinrich Triepel e adagiandola sulla conformazione che il nostro ordinamento costituzionale ha attribuito ai partiti politici. Fin dalla notissima «*Rede*» tenuta all'Università di Berlino il 3 agosto 1927 (v. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Preußischen Druckerei, Berlin, 1927, p. 8 ss.), lo studioso tedesco poneva in evidenza come il cammino percorso dal regime giuridico della vita e dell'attività dei partiti politici fosse passato attraverso, nell'ordine, quattro tappe, tutte succedutesi tra la prima metà del XIX e la prima metà del XX secolo: (i) l'atteggiamento di ferma ostilità dello Stato nei confronti dei partiti («*Bekämpfung*»), corrispondente agli albori dello Stato liberale; (ii) lo stadio di sostanziale indifferenza del diritto costituzionale verso il fenomeno partitico («*Ignorierung*»); (iii) il riconoscimento giuridico dei partiti («*Anerkennung und Legalisierung*»), fase che con la precedente segna il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico; (iv) la incorporazione dei partiti nell'organizzazione statale («*Inkorporation*»). Ebbene, come si evince agevolmente dall'articolo 49 della Costituzione (e dalla sua sistematica collocazione nella parte prima del testo costituzionale, dedicata ai «*Diritti e doveri dei cittadini*», e non nella parte seconda, riservata all'«*Ordinamento della Repubblica*»), il regime giuridico dei partiti nell'ordinamento costituzionale italiano non è caratterizzato dalla loro incorporazione nello Stato, bensì, piuttosto, dal loro concorrere a determinare la politica nazionale. È quindi, in breve, la configurazione data ai partiti dalla Carta repubblicana a precludere l'approdo al quarto stadio della tassonomia triepeliana e a determinare, pertanto, la necessità che i fautori dell'indirizzo politico statuale siano soggetti *altri* rispetto ai partiti politici.

[67] Osserva, rigorosamente, V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., p. 148, che «la potestà di indirizzo politico, quando sia strettamente intesa come la specifica potestà di stabilire le singole concrete direttive politiche dell'azione statale, con efficacia, a secondo dei casi, rigorosamente ovvero tendenzialmente vincolante, spetta poi ad organi dello Stato-soggetto: al Governo, in collaborazione con le Camere; quindi, in sostanza, al raccordo Governo-maggioranza parlamentare». Allo stesso modo anche T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 119 (secondo cui «l'indirizzo politico, inteso come schema direttivo della politica generale dello Stato, viene enunciato ed attuato da organi dello Stato-soggetto»), E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 95-96 (il quale sottolinea come nell'ordinamento costituzionale vigente «l'indirizzo politico è [...] funzione affidata [...] agli organi costituzionali investiti del compito di esprimere la volontà delle forze di maggioranza»), e G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 1 (per cui «l'individuazione formale dell'indirizzo politico [...] con lo Stato e con i suoi organi appare necessaria ai fini di ogni ulteriore svolgimento»). È comunque opportuna, in conclusione, una precisazione, utile a chiarire e ad anticipare, sin da ora, alcune scelte di metodo. Occorre, cioè, notare che la individuazione e la distinzione – compiuta nel presente lavoro – dei soggetti e degli organi coinvolti, con l'abito di protagonista, in ciascuna fase del circuito dell'indirizzo non va né sottovalutata, né enfatizzata. La necessità di mantenere formalmente e funzionalmente separati – pur nelle innegabili interconnessioni tra di essi sussistenti – i ruoli rispettivamente svolti dai partiti (protagonisti nel terreno *prestatuale*, soprattutto con la scrittura dei programmi elettorali) e dagli organi costituzionali dello Stato (operanti nel terreno *statuale* e artefici dell'indirizzo politico) nel processo circolare dell'indirizzo politico è stata dalla dottrina sottolineata, verosimilmente, con l'obiettivo di evitare l'invadenza formale delle formazioni partitiche nella vita pubblica (rischio, questo, assai concreto laddove si operi, sul piano almeno della forma, una scelta contraria a quella sostenuta nel testo e un momento addietro sintetizzata): parrebbe essere questo, in particolare, l'intento sotteso

Tipico raccordo (o "luogo") istituzionale nel cui seno si costituisce il "nucleo duro" dell'indirizzo politico è il rapporto di fiducia che avvince il Governo alle due Camere del Parlamento[68]. Costituzionalmente prevista dall'articolo 94, comma primo, della Costituzione, la instaurazione del vincolo fiduciario rappresenta, oltre al connotato della forma di governo parlamentare[69], il fulcro essenziale del circuito dell'indirizzo politico: dal che l'opportunità di ricostruirne il funzionamento di fondo, iniziando dagli aspetti *strutturali* per approdare, poi, agli aspetti *funzionali* (o *materiali*)[70]. Seguendo un simile itinerario, verranno in rilievo, per un verso, i centri di potere politico chiamati a formare il "nocciolo" dell'indirizzo, con le funzioni che essi sono rispettivamente chiamati ad adempiere, e, per altro verso, le concrete modalità traverso cui viene estratto, dalla piattaforma programmatica, quel "nocciolo".

Di *struttura* trilatera, poiché imperniato sugli organi Governo (nella sua composizione collegiale), Camera dei deputati e Senato della Repubblica, il rapporto di fiducia scorre, come un flusso continuo, lungo due assi interconnessi: l'asse "Governo-Camera" e l'asse "Governo-Senato". In senso figurato, sfruttando l'efficacia rappresentativa delle immagini, il rapporto di fiducia può essere ricostruito come un triangolo *a geometria variabile*.

---

al ragionamento che si distende nell'opera di T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., soprattutto pp. 168-169, p. 174, pp. 189-191, p. 201 e p. 207. Se una simile posizione metodologica merita, senz'altro, di essere condivisa e assecondata – come, d'altronde, si è inteso fare nel corpo del testo –, sarebbe nondimeno riduttivo relegare alla sola fase d'*innesco* l'influenza esercitata dalle forze politiche sulla vicenda (complessiva) dell'indirizzo politico. Il tema, che andava qui accennato per prevenire obiezioni, verrà adeguatamente ripreso nel capitolo finale del lavoro (il terzo), allorché si sosterrà che proprio i partiti politici individuano una delle *variabili esogene* del circuito dell'indirizzo politico.

[68] Negli ordinamenti, come quello italiano, nei quali alla determinazione dell'indirizzo politico concorrono, in qualche modo, più organi diversi (di regola, organi legislativi e Governo), la rilevanza giuridica dell'indirizzo politico «si accentua e si configura [...] con maggiore evidenza di contorni», esigendo la sussistenza di disposizioni (di rango costituzionale) che profilino la disciplina dei rapporti giuridici tra gli organi medesimi: cfr., per le parti citate, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 100-101, e, per considerazioni parzialmente sovrapponibili, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., p. 191.

[69] È, in particolare, M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 388, a sostenere, quale premessa indispensabile della propria indagine, che «il momento centrale del regime parlamentare contemporaneo è l'instaurazione della fiducia». Ma – e sia pur con uno slittamento, ben tollerabile, dal piano, *specifico*, della *instaurazione* del rapporto (di fiducia) al piano, *generale*, del *rapporto* (di fiducia) globalmente considerato – la centralità dell'istituto della fiducia nel tipo del governo parlamentare non è rilevata esclusivamente (ed è ovvio sia così) dall'Autore testé richiamato. Costituisce, difatti, affermazione largamente diffusa nella dottrina giuspubblicistica quella per cui il rapporto di fiducia che lega il Governo al Parlamento (meglio: alle due Camere del Parlamento) è caratteristica fondamentale, e indefettibile, della forma di governo parlamentare: così si esprimono, ad esempio, V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 605, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. II/1958, pp. 152-153, L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 642, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 8 e 60, G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989, p. 1, G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989, p. 18, G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento III, I, Utet, Torino, 2008, p. 378, e, infine, M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 585.

[70] A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 53, sottolinea, nello stesso ordine di idee, che la relazione fiduciaria presenta «una struttura organizzativa, [...] definita dal combinato disposto [degli articoli] 94, 1° comma, e 64, 3° comma della Costituzione» e «una struttura funzionale: canonizzata nella "mozione motivata" con la quale il Parlamento accorda la fiducia». Nella linea di queste considerazioni è anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 202, ad avviso del quale «la fiducia opera, nel contempo, sul piano dell'attività e su quello dell'organizzazione». Come si avrà modo di puntualizzare più in là, le due strutture (per riprendere la terminologia utilizzata da Andrea Manzella) o i due aspetti (per riprendere la terminologia impiegata nel testo) sono distinguibili soltanto per comodità teorica, poiché la instaurazione della relazione di fiducia tra Governo, Camera dei deputati e Senato della Repubblica produce, con un solo atto, un effetto duplice.

Nella sua astratta configurazione costituzionale, quel rapporto è raffigurabile come un *triangolo equilatero*: al vertice superiore va collocato il Governo[71], e ai vertici della base le due Camere che compongono il Parlamento. L'armonico equilibrio di questa figura geometrica e la congruenza dei suoi lati restituiscono, icasticamente, il ruolo di ciascuno dei tre organi nel legame fiduciario: un ruolo di equivalenza e di reciproco contrappeso (o di reciprocità), senza che sia contemplata la prevalenza di un organo sugli altri due o, inversamente, la subalternità di alcuno di essi[72]. Ne discende che non esistono soggetti passivi del rapporto fiduciario, bensì parti contraenti[73].

---

[71] Si è già avuta occasione di chiarire la ragion d'essere della collocazione, in senso figurato, del Governo al vertice superiore del triangolo equilatero nello studio M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, p. 123: oltre a rivestire il ruolo di organo "propulsivo" – giacché a esso competono la preparazione e la deliberazione, in sede consiliare, delle linee programmatiche su cui si fonderà poi la presentazione, per l'investitura fiduciaria, dinanzi alle due Camere –, il Governo instaura una relazione funzionale «a carattere continuativo e bidirezionale» [G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 67] con ciascuna delle due Camere. Accanto alle due ragioni ora individuate, ve n'è una terza che motiva la scelta di collocare il Governo al vertice superiore del triangolo equilatero: se ne darà conto alla nota 80.

[72] Sulla struttura trilatera paritaria della relazione fiduciaria (assunta nel suo schema astratto, costituzionalmente tratteggiato) si veda, primariamente, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 359: «A concorrere, secondo costituzione, alla formulazione dell'indirizzo politico assieme al governo, non è un inesistente organo costituzionale "parlamento" – rifiutato all'assemblea costituente per la manifestazione fiduciaria da esprimersi in seduta comune – ma sono bensì la camera e il senato, organi politici della cui distinta "correntezza" di fiducia il governo abbisogna». Configurano il rapporto di fiducia in termini analoghi, ossia come rapporto trilaterale, anche G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 3, G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, cit., p. 71, nonché, volendo, M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, cit., p. 123. Una conferma della struttura trilatera paritaria della fiducia può essere scorta nei meccanismi atti ad avviare e a far cessare il funzionamento di quel rapporto (cfr., in parte, M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, cit., pp. 123-124): nella fase *in ingresso* (quella, cioè, che attiene alla costituzione del rapporto fiduciario), le Camere, in virtù dell'autonomia costituzionale di cui godono nella cornice di un bicameralismo perfetto, possono, almeno in teoria, accordare la fiducia al Governo anche sulla base di due mozioni differentemente motivate purché tra loro non inconciliabili, sussistendo il limite implicito della unitarietà dell'indirizzo politico (se le motivazioni che sorreggono le mozioni di fiducia approvate dalla Camera e dal Senato non fossero, in qualche misura, tra loro conciliabili, spetterebbe al Governo la decisione sul da farsi, dal momento che la mozione, prima di essere posta in votazione, deve essere da esso accettata: in particolare, di fronte a due motivazioni divergenti, il Governo potrebbe chiedere ai presentatori di modificare la motivazione e, ove questi non accedessero alla richiesta, l'unica soluzione percorribile, in coerenza con gli effetti dell'approvazione della mozione, sarebbero le dimissioni del Governo); sempre nella fase *in ingresso*, il Governo potrebbe decidere di dimettersi dopo aver ottenuto la fiducia nella prima Camera e prima di presentarsi nell'altra, perché dissente con le motivazioni contenute nella mozione di fiducia per prima approvata (ciò ad avvalorare, ulteriormente, la tesi – precedentemente sostenuta – che la relazione di fiducia ha struttura trilaterale e che si sviluppa, contemporaneamente, lungo l'asse "Governo-Camera" e lungo l'asse "Governo-Senato"); nella fase *in uscita* (quella concernente, cioè, la rottura del rapporto fiduciario), è sufficiente la manifestazione formale, da parte di uno dei tre organi coinvolti nel circuito decisionale politico, della volontà di porre fine all'attuazione dell'indirizzo inizialmente concordato per determinare l'interruzione, con successivo scioglimento, dell'intero circuito.

[73] Ad affermare che il «negozio giuridico fiduciario» non tollera la partecipazione a esso mediante atti aventi «essenzialmente natura autorizzativa, o se si vuole approbatoria», ma postula, più correttamente, la presenza di soggetti aventi «la funzione e lo *status* di "parti contraenti"» di detto negozio è S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 368. Da siffatta angolatura – e forse un poco eccedendo con le metafore –, il rapporto fiduciario può essere, altresì, paragonato alla figura della cosiddetta *affectio maritalis*, propria del matrimonio romano e consistente nella volontà di vivere come marito e moglie (su cui v. M. MARRONE, *Manuale di diritto privato romano*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 143): come il matrimonio romano persisteva finché permaneva, nei coniugi,

Quando si invera nella prassi istituzionale, tuttavia, quel triangolo equilatero tende a variare verso differenti configurazioni, che lo avvicinano a un *triangolo isoscele* o *scaleno* (a seconda dell'assetto che la configurazione concretamente assume). A rendere non più congruenti i lati del triangolo è, in questo caso, il peso effettivo che si osserva in capo ai tre organi che entrano a comporre il rapporto fiduciario; un peso che tende ad accentuare la "forza" del Governo e a ridurre, di riverbero, quella dei due rami parlamentari (che, se consonanti e politicamente omogenei, sono in grado di determinare, tutt'al più, la forma *isoscele*, piuttosto che *scalena*, del triangolo). Si badi bene: la trasfigurazione che lo schema astratto, costituzionalmente tratteggiato, della fiducia subisce nella pratica non può essere, per nulla, sottovalutato. Con riserva di approfondire il tema nel paragrafo seguente, può anticiparsi che la pesatura del ruolo rivestito dall'organo direttamente rappresentativo nella fissazione dell'indirizzo politico (entro il quadro fiduciario) individua una delle due grandezze utili a valutare il *reale* tasso di democraticità della seconda fase del circuito dell'indirizzo.

Ma, al di là delle vistose asimmetrie della prassi, la conformazione simmetrica che la Costituzione attribuisce al rapporto di fiducia resta l'appiglio a cui ancorarsi: le deformazioni pratiche di un istituto centrale come quello della fiducia, se certamente vanno tenute in considerazione per comprendere il vivo funzionamento della nostra forma di governo, dall'altro lato non possono essere enfatizzate al punto da assurgere a primario osservatorio per l'indagine dogmatica. Indagine, quest'ultima, che quelle deformazioni possono, semmai, integrare, ma non certo fondare: si incorrerebbe, infatti – ove si assecondasse tale ultima via –, nel rischio di confondere le *regolarità* (politico-istituzionali) con la *regola* (costituzionale).

E la conformazione costituzionale della fiducia non si presta a fraintendimenti interpretativi: lo stabilimento del rapporto è il frutto delle concordi manifestazioni di volontà dei tre soggetti che contribuiscono a strutturarlo.

All'interno dell'impianto fiduciario, nella relazione attiva che interconnette il Governo e le due Camere, si delinea l'indirizzo politico quale entità costituzionalmente rilevante. In altre parole, il "nucleo duro" dell'indirizzo è situato a fondamento del rapporto di fiducia, del quale costituisce il versante *funzionale* (o *materiale*).

Di nuovo, risalta l'utilità delle immagini per descrivere il figurino costituzionale. Recuperando il triangolo equilatero, è il suo epicentro a individuare, simbolicamente, il "nucleo duro" dell'indirizzo[74]. Dai tre vertici del triangolo, occupati dai soggetti coinvolti nella fiducia, si dipartono le mediane degli apporti finalistici egualitari che ciascuno di tali soggetti fornisce. Apporti che sono formalizzati dai seguenti comportamenti o atti: per il Governo, dalla esposizione dinanzi alle Assemblee elettive[75] delle dichiarazioni

---

quell'atteggiamento soggettivo (oltre alla convivenza), così il rapporto di fiducia persiste finché permane la volontà, da parte dei tre soggetti coinvolti, di essere parte di tale rapporto.

[74] Anche in questo caso, la posizione, perfettamente centrata, del baricentro nel triangolo equilatero restituisce, in termini nitidi, la centralità che il "nucleo duro" dell'indirizzo politico (simbolicamente raffigurato dal baricentro del triangolo equilatero) occupa nell'ambito della relazione fiduciaria (simbolicamente raffigurata dal triangolo equilatero).

[75] A voler essere più precisi, a partire dal 1980, con la presentazione del governo Forlani, la illustrazione orale delle linee programmatiche ha luogo solo presso l'Assemblea chiamata per prima a discutere e a esprimersi sulla fiducia (per il parere – reso in identico testo dalla Giunta per il Regolamento della Camera e dalla Giunta per il Regolamento del Senato – che ha innovato la prassi, precedente, della ripetizione della esposizione programmatica in ciascuna Camera, v. G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, cit., p. 79, nota 41); Assemblea che sarà individuata nella Camera dei deputati o nel Senato della Repubblica secondo l'applicazione del criterio dell'alternanza affermatosi nella prassi, il quale riflette, a sua volta, il carattere paritario del nostro assetto bicamerale (si tratta, quindi, di una prassi di correttezza costituzionale, oltre che, evidentemente, di economia procedurale). Nell'altra Assemblea, invece, viene depositato il testo delle dichiarazioni programmatiche già pronunziate, adempimento cui provvede personalmente il Presidente del Consiglio dei ministri una volta conclusa l'esposizione orale del programma dinanzi all'Assemblea prescelta in

programmatiche (a opera, solitamente, del Presidente del Consiglio dei ministri), le quali foggiano e ufficializzano il programma *del* Governo (a sua volta sintetizzante i programmi politici dei partiti riuniti nella compagine governativa[76])[77], nonché dall'intervento, successivo alla discussione, reso in sede di replica (sempre a opera del Presidente del Consiglio)[78]; per le Assemblee elettive, dal dibattito fiduciario sulle comunicazioni del Governo, introdotto dalle comunicazioni medesime, e dall'approvazione delle due mozioni parlamentari di fiducia[79].

---

forza del criterio dell'alternanza (a tal fine, la seduta della Camera chiamata, per prima, a pronunciarsi sulla fiducia viene sospesa per consentire al Presidente di recarsi presso l'altra Camera). È una prassi, quella della cosiddetta alternanza, che ha trovato continuità anche negli accadimenti politico-istituzionali temporalmente più vicini (al momento in cui si scrive): così è stato nella XVIII legislatura, in occasione della instaurazione del rapporto fiduciario del governo Conte I (presentatosi prima al Senato, per la esposizione programmatica, poi alla Camera), del governo Conte II (presentatosi prima alla Camera, per la esposizione programmatica, poi al Senato) e del governo Draghi (presentatosi prima al Senato, per la esposizione programmatica, poi alla Camera); così è stato, altresì, ai primordi della XIX legislatura, in occasione della instaurazione del rapporto di fiducia del governo Meloni (presentatosi prima alla Camera, per la esposizione programmatica, poi al Senato).

[76] Nel presupposto, costituente un fatto notorio, che la storia dei governi della Repubblica italiana è, per la gran parte, storia di governi di coalizione frutto di accordi post-elettorali: si ritornerà sul tema, con taluni essenziali riferimenti bibliografici, più avanti, all'altezza della nota 106.

[77] In uno dei pochi, organici, studi scientifici costituzionalistici appositamente riservati all'argomento, il «programma di governo» (che, a voler riprendere il lessico impiegato nel testo, sarebbe da intendere nel significato, più ristretto, di programma *del* Governo) viene, non a caso, definito come «il complesso degli obiettivi per l'azione generale dello Stato elaborati dal Governo [...] ed esposti al Parlamento [nelle dichiarazioni che il Presidente del Consiglio dei ministri rende alle Camere nei giorni immediatamente successivi al giuramento] in vista della fiducia e allo scopo di dare vita all'indirizzo politico» (così A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, cit., p. 6). Se è vero, poi, che il Presidente del Consiglio dei ministri – ai sensi dell'articolo 95, comma primo, della Costituzione – «*dirige la politica generale del Governo*» ed effettua, perciò, la esposizione delle dichiarazioni programmatiche di fronte alle due Camere, tali dichiarazioni devono, nondimeno, essere preventivamente discusse e approvate nella sede collegiale governativa rappresentata dal Consiglio dei ministri: sono sottoposte, difatti, alla deliberazione di tale organo «*le dichiarazioni relative all'indirizzo politico [e] agli impegni programmatici*» [secondo il disposto dell'articolo 2, comma 3, lettera *a)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*», che specifica le previsioni dell'articolo 95, commi primo e secondo, della Carta repubblicana, nella parte in cui rimettono, implicitamente, all'organo collegiale governativo la determinazione della politica generale del Governo]. Fin qui la forma giuridica, sempre rispettata. Nella sostanza politica, però, il programma *del* Governo, esposto con le comunicazioni programmatiche, tende a non essere frutto della decisione collegiale del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo, piuttosto, finisce per operare, di fatto, come «organo di specificazione di fini altrove elaborati» [come registra, esattamente, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., p. 124, e come indirettamente conferma, anni dopo, F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*), Cedam, Padova, 1985, p. 176]: per vero, già durante le trattative che precedono la formazione del Governo, e che hanno come scopo di determinare l'accordo di coalizione, vengono fissate le linee fondamentali del programma *del* Governo (muovendo, sempre, dai programmi delle forze politiche della coalizione), sì che il Consiglio dei ministri si trova, sostanzialmente, di fronte a un "pacchetto" programmatico già elaborato e concordato in sede extra-governativa.

[78] L'intervento reso dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di replica fa tutt'uno con il programma *del* Governo, chiarendone il contenuto o costituendone il completamento. Sulla base dei rilievi emersi nel corso del dibattito parlamentare sulla fiducia, la replica può assolvere la funzione di meglio chiarire il programma, specificandone i punti che risultano ambigui o eccessivamente generici e rendendo espliciti gli impegni che fossero eventualmente rimasti in ombra a causa dell'imprecisa, o ambigua, formulazione linguistica. In teoria, la replica può anche costituire il mezzo formale mediante cui vengono apportate modificazioni sostitutive, aggiuntive o soppressive al programma *del* Governo. Nella prassi, tuttavia, quasi sempre la replica si limita a controbattere alle argomentazioni critiche emerse durante il dibattito e a ribadire la validità del programma *del* Governo (sui punti evidenziati in questa nota, cfr. A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, cit., pp. 126-127).

[79] In base all'articolo 94, comma secondo, della Costituzione, ciascuna Camera «*accorda [...] la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale*». La regola costituzionale è ripresa, altresì, dai regolamenti parlamentari, nello specifico dall'articolo 115, comma 1, primo periodo, del Regolamento della Camera dei

Convergendo e saldandosi nel baricentro per le parti concordi[80], le mediane – figuratamente rappresentative dei singoli apporti finalistici degli organi che formano il triangolo fiduciario – concorrono, su di un piano paritario, alla formazione dei fini primari dell'azione pubblica[81]: con ciò, il programma *del* Governo, affinato grazie all'apporto parlamentare, si fa programma *di* governo, sorgente più pura del "nucleo duro" dell'indirizzo politico[82].

---

deputati («*La mozione di fiducia al Governo deve essere motivata e votata per appello nominale*») e dall'articolo 161, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica («*La mozione di fiducia e quella di sfiducia al Governo debbono essere motivate e sottoposte a votazione nominale con appello*»).

[80] A facilitare, in un certo modo, la saldatura è la facoltà riconosciuta al Presidente del Consiglio nel caso in cui vengano presentate, durante il dibattito fiduciario, più mozioni di fiducia recanti motivazioni programmatiche differenti. In tale eventualità, infatti, il Presidente deve indicare quale, tra le mozioni in esame, deve essere posta in votazione (l'approvazione della mozione da lui indicata preclude la votazione delle altre), in quanto più idonea a manifestare l'orientamento della maggioranza parlamentare a sostegno del Governo e a consentire, in definitiva, la congiunzione tra le singole manifestazioni di volontà parlamentare e la manifestazione di volontà governativa. A un'attenta osservazione, la facoltà presidenziale in parola fornisce un ulteriore motivo, il terzo, a supporto della collocazione, in senso figurato, del Governo al vertice superiore del triangolo equilatero della fiducia (tema, questo, che si è già avuto modo di accennare alla nota 71). Sulla spettanza, al Presidente del Consiglio dei ministri, della facoltà di scegliere, tra le varie mozioni di fiducia presentate, quella su cui accettare il voto v. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 458, e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 103.

[81] L'apporto parlamentare alla elaborazione politico-programmatica, su di un piano egualitario con il Governo, segna un netto confine rispetto alla situazione sussistente nell'atmosfera del parlamentarismo ottocentesco, quando le Camere erano chiamate a valutare – oltre al Governo nei suoi componenti effettivi – non tanto il programma quanto la sua attuazione, nel quadro di una impostazione che accentuava il ruolo di controllo parlamentare *a posteriori*, culminante nel potere di crisi della Camera, e non di assunzione iniziale di impegni programmatici da parte di essa: su cui cfr. S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV, Utet, Torino, 1989, p. 110.

[82] È nel vero, quindi, F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, cit., pp. 172 e 178, quando afferma: che «il programma [del Governo] è l'antecedente logico e temporale dell'indirizzo, cioè l'enunciazione dell'azione che il Governo si propone di perseguire qualora ottenga il necessario consenso parlamentare» (p. 172); che «una volta confortato dal voto di fiducia delle Camere, il programma del Governo si trasforma in indirizzo, cioè da dichiarazione di intenzioni diviene impegno di azione nell'attività politica e amministrativa» (p. 178). In modo pressoché analogo anche V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 107, il quale sostiene che il programma del Governo non sia ancora indirizzo politico, ma che lo divenga soltanto «in quanto effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente [...], a tutti gli altri organi statali, e principalmente agli organi costituzionali, legislativi ed esecutivi, come compito concreto da svolgere nella loro attività». Ebbene, portando a ulteriore sviluppo – se è concesso farlo – le argomentazioni di Vezio Crisafulli, si reputa che la instaurazione del rapporto fiduciario sia proprio l'atto costituzionalmente deputato ad appagare quella istanza, intuita ed evidenziata dall'Autore, di assegnazione agli organi costituzionali del compito di attuare, con gli atti di propria competenza, il contenuto dell'indirizzo politico posto a fondamento di quello stesso rapporto. Da quanto detto (qui, in nota, e sopra, nel testo) discendono, quali logici corollari, due distinzioni: (i) in primo luogo, la distinzione concettuale tra programma *del* Governo e indirizzo politico; (ii) in secondo, la distinzione concettuale tra «*politica generale del Governo*» (di cui all'articolo 95, comma primo, della Costituzione) e indirizzo politico. Conviene affrontarle separatamente. I concetti della prima distinzione, lungi dall'essere sinonimi, si differenziano tra loro sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello dell'effetto giuridico: il programma *del* Governo è espressione della volontà del solo Governo e non può vincolare (fintanto che la fiducia non lo converta in indirizzo politico) l'apparato dello Stato; l'indirizzo politico, invece, nasce sempre dalla convergenza delle volontà di Governo, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, costituendo per essi un *"vincolo"* positivo di azione – che si vedrà avere consistenza squisitamente *politica* – nella direzione concordata (in senso similare si esprime anche A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, cit., p. 7, il quale però parla, genericamente, di «programma di governo» anziché di programma *del* Governo, non distinguendo tali due concetti, ma semmai identificandoli). Contrario alla posizione qui sostenuta, e difensore della identità sostanziale del contenuto delle due espressioni in oggetto, è invece A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., pp. 124 e 130, per il quale programma *del* Governo e indirizzo politico sono «termini sostanzialmente affini, addirittura sinonimi» (p. 124), «esprimendo entrambi la medesima realtà concettuale» (p. 130): una conseguenza, questa, spontanea della posizione assunta da Armando Mannino, che esaurisce l'indirizzo politico nell'ambito

Ancora una volta, insomma, sono la concordanza e la fusione delle tre manifestazioni di volontà (del Governo, della Camera e del Senato) a convertire le proposte teleologiche dei singoli organi, espresse nella forma degli atti a ciò deputati e aventi la loro fonte nelle piattaforme programmatiche dei partiti, in finalità condivise: ossia in indirizzo politico vero e proprio[83]. Per facilitare, poi, la congiunzione delle anzidette manifestazioni di volontà, e

---

del Governo e affida al Consiglio dei ministri il compito esclusivo di determinarlo. Infine, distinto dall'indirizzo politico deve considerarsi anche il concetto di «*politica generale del Governo*»: e si giunge, con ciò, alla seconda distinzione concettuale poco prima delineata. La ragione della distinzione deriva, in modo indiretto, dalla stessa qualificazione dell'indirizzo politico, così come è stata precedentemente individuata: *se* – come precisato (nel corpo del testo e qualche rigo sopra) – l'indirizzo politico, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, si forma sempre, almeno teoricamente, nella convergenza delle volontà di Governo, Camera e Senato, *e se* dunque il Governo non è l'unico soggetto competente a determinare il "nucleo duro" dell'indirizzo politico, *allora* la «*politica generale del Governo*», essendo soggettivamente riconducibile al solo Governo (e non al raccordo composto da Governo e Parlamento), è da considerarsi necessariamente *altro* rispetto all'indirizzo politico. Scendendo nel dettaglio, sembra allora corretto – in linea con il preliminare inquadramento fornito da T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 154-155, successivamente ripreso da G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 144 e 146 – considerare la «*politica generale del Governo*» un'attività strumentale, e susseguente, rispetto all'indirizzo politico (inteso nel suo momento determinativo di finalità politiche da perseguire), il quale si pone, per quella (ovverosia per la «*politica generale del Governo*»), in termini di premessa maggiore. Si potrebbe, riassuntivamente, dire che la «*politica generale del Governo*» identifica la (parziale) quota *attuativa* – trattandosi di attività di mera *attuazione*, quella quota non può che presupporre, logicamente, un indirizzo già formulato... – dell'indirizzo politico, o meglio dei fini in esso incorporati, realizzata dall'organo Governo per la parte di sua *pertinenza* (con la precisazione che quest'ultima non va sovrapposta, e confusa, con la configurazione e la ripartizione, per materia, tra organi costituzionali – eventualmente ricavabile dal diritto positivo – della *competenza* ad adottare gli atti normativi necessari al perseguimento delle singole finalità politiche); un'attività, la «*politica generale del Governo*», che, proprio in virtù della sua connotazione e della sua imputazione soggettiva, si impernia sul potere direzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, potere che non potrebbe invece, e di tutta evidenza, avere a oggetto l'indirizzo politico (considerato giustappunto che l'indirizzo, nella fase determinativa dei fini, non è riempito di sostanza finalistica dalla sola, preminente, attività del Governo, ma risulta definito dalla congiunta, paritaria, attività del Governo e delle due Camere).

[83] Che le Camere, con la votazione della mozione motivata di fiducia, concorrano alla determinazione dell'indirizzo politico è conclusione difficilmente contestabile, perché deducibile dal dato positivo offerto dallo schema costituzionale della fiducia. Eppure, la tesi non è unanimemente condivisa nella letteratura. Tende, anzi, a prevalere la posizione di coloro i quali ritengono che la fiducia, deliberata dalle Assemblee parlamentari, non co-determini l'indirizzo, ma si limiti, piuttosto, a esprimere una sorta di giudizio programmatico positivo su un indirizzo politico; indirizzo che necessita, sì – per Costituzione –, di essere accolto dalle Camere, ma la cui formulazione viene interamente ricondotta alla penna del Governo. In tal modo, però, il raggio di azione della fiducia viene ristretto oltremodo: si transita dalla collaborazione su di un piano paritario (con il Governo) alla mera approvazione parlamentare di un oggetto avente contenuto "eteronomo" (una sorta di pacchetto blindato, da prendere o lasciare). Ad argomentare una posizione in linea con quella maggioritaria è, tra gli altri, E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 142, quando scrive che la concessione della fiducia condiziona «il contenuto [...] della funzione d'indirizzo affidata al Governo: il giudizio connesso alla votazione della fiducia [...] investe, infatti, [...] l'indirizzo politico del Governo nella sua unità e complessità. Conseguentemente, nel voto di fiducia [...] è possibile cogliere il momento di massima evidenziazione dell'indirizzo politico, cioè il punto di formazione [...] di quella omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e Governo su cui viene a svolgersi tutta la dinamica della funzione d'indirizzo». A stretto rigore, difatti, l'Autore, con il parlare di «funzione d'indirizzo affidata al Governo», con il riconoscere alla fiducia la sola "efficacia" di condizionarne il contenuto, e con il leggere nel voto di fiducia (non già il punto di formazione dell'indirizzo politico, quanto) il punto di formazione della «omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e Governo», non va nella direzione di riconoscere una posizione paritetica agli organi coinvolti nello schema fiduciario. Sulla medesima lunghezza d'onda di Enzo Cheli (ma con considerazioni di qualche anno precedenti) v., inoltre, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 115-116 [nell'esercizio della potestà di indirizzo politico – denominazione, questa, abbozzata da Temistocle Martines in quel saggio per indicare proprio l'attività volta alla determinazione dell'indirizzo politico (si rimanda, al riguardo, alle considerazioni riportate nel capitolo primo, alla nota 128) – «si può delineare una prevalenza del Governo, quale espressione della maggioranza parlamentare, [...] mentre spetta al Parlamento il compito [...] di approvare o meno l'indirizzo politico governativo»], V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 606 («La fiducia, deliberata dalle Camere,

consentire alle Camere di partecipare attivamente e a *pieno* titolo (non già, invece, a titolo *inferiore*) alla elaborazione del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, si potrebbe ipotizzare che il Presidente del Consiglio dei ministri enunci, per mezzo delle proprie dichiarazioni, un programma (*del* Governo) *aperto* al contributo parlamentare: un programma, cioè, che formuli delle proposte alternative sui punti controversi, lasciando degli *spazi vuoti* che spetterebbe a ciascuna Assemblea riempire tramite le mozioni di fiducia[84]; [oppure, in alternativa, quegli *spazi vuoti* potrebbero essere colmati direttamente dal Governo, in sede e per mezzo della

è [...] un giudizio programmatico sull'indirizzo politico del Governo. [...] Essa è in fondo il primo atto politico della maggioranza che vota per il Governo, che ne approva l'indirizzo»), p. 611 (la relazione di fiducia «garentisce la *omogeneità funzionale* del Parlamento e del Governo, *uniti* nello svolgimento dell'indirizzo politico formulato dal Governo ed approvato dalle Camere») e p. 623 («L'art. 94 disciplina il rapporto fiduciario [...] vincolando la fiducia [...] ad una valutazione dell'indirizzo politico del Governo, attraverso la mozione motivata»), A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., p. 192 («pur ammesso che venga motivata [la mozione di fiducia], essa non è in grado di incidere positivamente e profondamente nel programma del governo, bensì soltanto di condizionarlo negativamente»; indicativo, inoltre, il titolo del paragrafo – il numero 3, alla p. 191 – nel quale l'Autore affronta l'argomento, titolo che recita «*La motivazione della mozione di fiducia non è in grado di giustificare la partecipazione delle camere alla determinazione dell'indirizzo*»), e F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 409 («il programma governativo, cioè l'indirizzo politico, è deciso dal Governo, e da esso soltanto, e la votazione di fiducia manifesta il consenso – o il dissenso – delle Camere, ma non una collaborazione alla formulazione di tale programma»). Non mancano, d'altro canto, Autori che seguono la strada interpretativa prospettata in apertura della nota. Primo in ordine temporale S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 92-93, nota 28, secondo cui nel disposto dell'articolo 94 della Costituzione va scorta «la configurazione di una sorta di atto complesso (atipico) cui partecipano le due distinte manifestazioni di volontà del governo e della maggioranza, che non la disciplina di un atto *unilaterale* governativo, cui successivamente acceda la maggioranza». Successivamente, è A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., pp. 53 e 54, a individuare nel «programma politico codeterminato da governo e maggioranza» il «contenuto specifico della relazione fiduciaria» (p. 53); relazione fiduciaria che va inquadrata, pertanto, come una «relazione di equilibrio», «come lo è d'altronde ogni relazione fra organi costituzionali in un sistema pluralistico come il nostro nel quale ciascun centro di potere pubblico si pone quale articolazione omogenea e partitaria della sovranità popolare (art. 1, 2° comma, Cost.)» (p. 54). A sua volta, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 448, addita come inesatto «l'atteggiamento di chi vede in tale conferimento della fiducia un congegno rivolto solo a sanzionare formalmente l'accettazione da parte del Parlamento della guida del Governo, senza effettiva incidenza sull'indirizzo politico già formatosi attraverso gli accordi intercorsi tra il *Premier* ed i partiti», con il che rivelando come alla mozione motivata di fiducia spetti un ruolo di attiva costruzione dell'indirizzo politico (se ne trova una implicita conferma, d'altronde, in M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 449, dove la «figura dell'approvazione» viene ritenuta inapplicabile alla specie del conferimento della fiducia, «dato che essa presupporrebbe un indirizzo già formato ed attribuirebbe alla fiducia soltanto la capacità di condizionare l'esplicarsi dell'efficacia dello stesso»). Tra chi reputa – correttamente – che il rapporto di fiducia consista in uno schema funzionale in cui l'organo titolare del potere esecutivo è politicamente responsabile nei confronti dell'organo titolare del potere legislativo «per l'attuazione di un indirizzo politico che entrambi concorrono a determinare», va inoltre ricordato G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 1. Similmente, da ultimo, anche S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 110 («Le Camere partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico anzitutto [...] con la votazione della mozione di fiducia al Governo»), e G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, cit., pp. 378 e 388 [il quale, da un lato, configura la fiducia parlamentare come «vincolo di carattere sinallagmatico che intercorre tra gli organi del potere esecutivo e quelli del potere legislativo rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico e all'attuazione del programma di governo» (p. 378) e, dall'altro, individua nella motivazione della mozione di fiducia l'elemento che dovrebbe esprimere, in maniera costruttiva, «l'apporto parlamentare alla definizione dell'indirizzo politico» (p. 388)].

[84] Come giustamente osserva A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, cit., p. 131 – Autore che, per primo, intuì l'importanza della enunciazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi alle Camere, di «programmi "aperti"» al costruttivo contributo delle Assemblee parlamentari –, una soluzione del genere eviterebbe, peraltro, la possibilità che l'intervento parlamentare modificativo o integrativo del programma *del* Governo venga interpretato come una sconfitta per il Governo, indebolendo l'appena costituita compagine ministeriale.

replica, mediante modificazioni sostitutive, aggiuntive o soppressive al programma *del* Governo, le quali andrebbero a recepire gli orientamenti e i rilievi emersi dalla discussione parlamentare sulla fiducia; modificazioni che dovrebbero essere successivamente solennizzate nelle (e, per così dire, ratificate dalle) mozioni di fiducia].

Come abitualmente avviene per la formazione delle singole volontà degli organi collegiali legislativi, lo stabilimento della fiducia richiede che sull'atto parlamentare oggetto della deliberazione (in ispecie, una mozione: la mozione di fiducia) converga la maggioranza semplice[85]. Ma la circostanza che la fiducia si instaura in forza del principio maggioritario non denota – come da taluno è stato, peraltro, sostenuto in passato[86] – che il rapporto (di fiducia) sottostante venga in essere tra la maggioranza parlamentare formatasi in ognuna delle due Assemblee e il Governo. Quello fiduciario resta, infatti, un rapporto interorganico, che vincola a fini comuni organi considerati, ciascuno, nella complessiva composizione[87]. E il testo costituzionale, nel riferire tale rapporto al Governo, per una parte, e alle due Assemblee parlamentari, per l'altra, intende proprio sottolineare come la convergenza della maggioranza debba esprimersi nella contrapposizione dialettica e nel dialogo costruttivo con le minoranze,

---

[85] Nel caso della fiducia, la regola della maggioranza semplice (o relativa) si desume dall'assenza, nella trama costituzionale, di una disposizione speciale che – in deroga alla prescrizione generale contenuta nell'articolo 64, comma terzo, della Costituzione (secondo cui, appunto, le decisioni parlamentari vengono abitualmente adottate «*a maggioranza dei presenti*»), applicabile salvo che il testo costituzionale non prescriva una maggioranza speciale – fissi il *quorum* deliberativo in una grandezza numerica o in una frazione di voti favorevoli più elevata rispetto alla maggioranza relativa.

[86] V., ad esempio, G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., p. 79 e pp. 80-81, che individua, giustappunto, nel «governo» e nella «maggioranza» i «soggetti [...] tra i quali intercorre il rapporto fiduciario» (p. 79). Una posizione, quella dell'Autore, sostenuta con tale convinzione da ritenere, in coerenza con quelle premesse, che «la responsabilità politica del gabinetto sussiste soltanto nei confronti della maggioranza e non, come ritiene la dottrina tradizionale, tra governo e parlamento o tra governo ed opposizione» (pp. 80-81).

[87] Viene, con ciò, condivisa l'impostazione di M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 406. Impostazione subito "sposata", a chiare lettere, da A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 56, nota 56 («Si ritiene, con il Galizia [...], che parte del rapporto fiduciario debbano considerarsi le Camere nel loro complesso e non la sola maggioranza parlamentare. La lettera dell'art. 94, 1° e 2° comma, significa appunto che il farsi della maggioranza che accorda la fiducia debba dialetticamente interessare le minoranze e gli indirizzi dei quali queste siano portatrici»), e poi accolta, anni dopo, anche da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., pp. 204-205 («nell'individuazione dei soggetti che danno origine al rapporto fiduciario, non si può restare aderenti al solo dato esistenziale, che isola in ciascuna camera una maggioranza sulla quale si appoggia il governo [...]; in rapporto agli altri organi statali, e quindi anche nei confronti del governo, ciascuna camera si configura invece in modo unitario, con una volontà che, malgrado la pluralità degli orientamenti politici in esse presenti, e benché sia in concreto determinata dalla sola maggioranza, è attribuita all'organo nel suo complesso») e pp. 221-222 («la fiducia, pur essendo materialmente concessa soltanto da una parte delle forze politiche presenti in parlamento, non investe soltanto queste, ma ciascuna camera nel suo complesso»), da S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 275 («il rapporto di fiducia [corre] tra Governo e Camere complessivamente intese»), nonché, sul piano manualistico, da L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 243 («il rapporto fiduciario intercorre fra i due organi costituzionali nella loro interezza»). Fermo restando che la relazione di fiducia intercorre fra organi costituzionali nella loro interezza, alla fase genetica di tale relazione possono riconnettersi, casomai, effetti «di tipo organizzativo e qualificativo», tal che «i gruppi di maggioranza e di opposizione saranno [...] collocati su fronti opposti ogni qualvolta venga chiamato in causa, nell'attività parlamentare, il nesso fiduciario con il Governo»: con queste condivisibili parole, ancora, L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 243 (conclusioni sostanzialmente identiche si leggono, altresì, in S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 271, secondo cui la motivazione della mozione di fiducia, comportando l'aggregazione di «forze politiche omogenee rispetto a certe opzioni programmatiche», contribuisce «a far emergere il concetto di maggioranza politica e di opposizione»).

soppesandone gli interessi e ricercando il più ampio consenso: perché a sostegno dell'impianto costituzionale sta sempre, come sua colonna portante, il principio pluralista[88].

Dev'essere chiaro, però, che il presupposto indispensabile per il materiale dispiegarsi dell'indirizzo politico nel quadro della relazione fiduciaria resta, in ogni caso, di tipo numerico-maggioritario. Sia pur all'interno di un meccanismo costituzionale d'azione che coinvolge sempre organi complessivamente intesi, la traduzione delle singole finalità politiche in moduli giuridici abbisogna, nei fatti, di appoggiarsi su di una maggioranza politico-parlamentare, che può essere chiamata a qualificarsi espressamente in occasioni di peculiare rilievo[89].

Per tirare le fila della esposizione, annodando gli aspetti *strutturali* agli aspetti *funzionali* (o *materiali*). La instaurazione della relazione di fiducia tra Governo, Camera dei deputati e Senato della Repubblica produce, con un solo atto, un effetto duplice: da una parte, segna il sorgere del raccordo strutturale-istituzionale che sorregge l'attività di indirizzo politico (ecco l'aspetto *strutturale*); dall'altra, e contemporaneamente, essa determina la traiettoria di base dell'indirizzo (quello che si è denominato il suo "nucleo duro"), che articola funzionalmente il raccordo stesso (ecco l'aspetto *funzionale* o *materiale*)[90]. Da quest'ultimo angolo visuale, la costituzione della fiducia traccia un confine nell'ambito della complessa vicenda dell'indirizzo politico, separando idealmente un *prima* (di matrice *prestatuale*) e un *dopo* (di matrice *statuale*): sino alla instaurazione del rapporto di fiducia, esiste semplicemente del materiale programmatico (semilavorato), da cui attingere per modellare i tratti essenziali dell'indirizzo politico; allorché tale rapporto sia costituzionalmente perfezionato, e la relazione Governo-

---

[88] Rilievi similari (taluni dei quali sviluppati con riguardo ai più generali temi della partecipazione dei partiti nelle fasi successive alla elettorale e della collegialità delle Assemblee parlamentari), si possono trovare nei seguenti Autori: G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 150 (il partito di minoranza «non può e non deve attuare il suo indirizzo, ma concorre alla specificazione e attuazione dell'indirizzo di maggioranza attraverso l'opposizione, come a dire precisandolo e circoscrivendolo negativamente»); V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 611 («Le Camere sono organi collegiali, decidono a maggioranza. È questa che ne formula la volontà; ma nella discussione, nei dibattiti intervengono tutti i gruppi, tutti concorrono alla determinazione. È la maggioranza che decide; ma la maggioranza deve restare tale nel suo *dialogo* quotidiano con la minoranza»); E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, cit., pp. 236-237 («i costituzionalisti hanno già da tempo rilevato come l'indirizzo politico generale scaturisca sempre dalla contrapposizione di forze condizionantesi reciprocamente, quale risultante su cui è dato necessariamente di influire, in proporzione del loro peso politico, anche ai partiti non governativi o di opposizione»); V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), cit., p. 294 («La decisione spetta alla maggioranza ma questa è influenzabile; il dialogo maggioranza-minoranza non è fine a se stesso, non resta legato a posizioni nette ed opposte. La decisione finale reca l'orma della minoranza»); P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 103 («la determinazione [dell'indirizzo politico] non si risolve per intero nel raccordo fra il governo ed i partiti che lo sostengono, giacché la concreta attuazione dell'indirizzo politico risente in misura più o meno estesa [...] della necessità del confronto in parlamento con un più ampio spettro di aggregazioni politiche e di forze sociali di cui questo tende a divenire il luogo di raccordo. In questo modo, [...] viene fatta salva [...] l'attitudine della "politica generale del Governo" ad inquadrare il programma della coalizione in una visione globale degli interessi della comunità statale»).

[89] Emblematica, al proposito, è la situazione che si determina in conseguenza della posizione della questione di fiducia su determinati atti parlamentari posti in votazione.

[90] Il pensiero esposto nel testo si pone in linea con le opere di Mario Galizia (v. M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 406, e M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 186 e 202), successivamente riprese da A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 53, nota 50, e da T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 150. Contrario, invece, S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 330-331: secondo l'Autore, la fiducia iniziale non integrerebbe un controllo sul programma-indirizzo politico; piuttosto, l'oggetto del controllo che si esprime nell'istituto della fiducia delle Camere al Governo sarebbe individuabile solo nelle persone che compongono il Governo e nella idoneità delle stesse ad attuare un indirizzo politico conforme agli orientamenti prevalenti delle Camere.

Camera-Senato sia avviata, l'indirizzo politico viene a costituirsi nei suoi lineamenti, funzionando da parametro che orienta, in linea di massima, la futura attività degli organi costituzionali dello Stato e ne incanala la marcia di azione.

Tra le pieghe della esposizione riassuntiva ora abbozzata, si traggono spunti per tornare a riflettere sulla efficacia dell'indirizzo politico[91]. Ravvisare nella fiducia (ovverosia nel modulo prescrittivo che razionalizza il rapporto tra il Governo e le due Camere del Parlamento), e più in generale nella permanente convergenza politica degli organi costituzionali in essa coinvolti, il crogiuolo istituzionale dell'indirizzo politico (e, innanzitutto, del suo "nucleo duro"), nonché la sua articolazione strutturale, consente di trarre alcune implicazioni proprio in punto di efficacia dell'indirizzo.

Per prima cosa, la instaurazione del rapporto fiduciario non trasmette all'indirizzo politico, che ne è al centro, il vigore del giuridicamente vincolante[92] (vigore che deriva, semmai – ma "di riflesso" e *a posteriori* –, solo a seguito della trasfusione dei singoli fini politici in forme giuridiche tipiche[93], ciò che ha luogo, tuttavia, nella fase attuativa dell'indirizzo)[94]. La natura prettamente *politica* della relazione di fiducia[95] dà motivo, invece, alla consistenza altrettanto *politica* dell'indirizzo. L'indirizzo politico non può avere, così, né "forza" giuridica *intrinseca* (vale a dire *di per sé*, indipendentemente dai modi e dalle forme delle manifestazioni

[91] Tema, quello della *efficacia* dell'indirizzo politico, già ispezionato nel capitolo primo: per la precisione, nel paragrafo 3.2, alle pp. 38-47.

[92] Ciò se si ritiene, seguendo canoni tradizionalmente consolidati nella scienza giuridica, che la giuridicità consista in regole eteroapplicabili e suscettibili di condurre a rimedi, nonché all'applicazione di sanzioni, nella ipotesi della loro inosservanza.

[93] Principalmente atti normativi, come si approfondirà nel paragrafo 3.3.

[94] Non convince, in breve, la posizione di F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, cit., p. 172, secondo cui – per l'appunto – la instaurazione del rapporto di fiducia «conferisce al programma, divenuto indirizzo, un ruolo giuridicamente vincolante». Apparentemente similare anche la posizione di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 209-210, per il quale nel nostro ordinamento «è data una specifica rilevanza giuridica all'indirizzo politico ed alla relazione fiduciaria, che lo sorregge». Va soggiunto, tuttavia, che l'Autore da ultimo citato, se da un canto ammette che le direttive di indirizzo abbiano carattere giuridico e che «la sanzione conseguente alla emanazione di un atto politico indipendentemente dalla precedente fissazione dell'indirizzo politico è l'invalidità» (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 216), dall'altro sostiene – non senza contraddire le enunciazioni precedenti o, quantomeno, ridimensionandole di molto –, che il vincolo giuridico derivante dalla direttiva di indirizzo è «connesso col potere di modificazione dell'indirizzo», talché «la direttiva politica è obbligatoria [...] fino a che non sia stata modificata attraverso una nuova determinazione, che [...] può essere anche implicita, non espressa» (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 214-215). Per concludere, infine – con una posizione che tenta di conciliare ciò che, obiettivamente, appare difficilmente conciliabile, l'una affermazione sembrando escludere l'altra –, che la obbligatorietà giuridica delle direttive di indirizzo politico è fluida e «non ha i contorni netti, che assume negli altri settori dell'esperienza giuridica, ma, ciò nonostante, riveste, pur sempre, le linee fondamentali di tale figura» (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 218).

[95] Tra coloro che sostengono l'essenza politica del rapporto di fiducia v. G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 2 (il quale annota, per giunta, come sia «tendenza generale dei regimi parlamentari quella di perseguire una situazione di equilibrio tra gli organi costituzionali mediante l'impiego di strumenti prevalentemente politici»), e G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, cit., p. 70. Del resto, a riprova della natura essenzialmente politica della relazione di fiducia, si deve rammentare: che le Camere ben possono, in ipotesi, mantenere la fiducia al Governo anche laddove questo non tenga fede agli impegni politici (e alle finalità, sempre politiche, che ne formano l'oggetto) fondanti il rapporto fiduciario; e che, per altro verso, le Camere sono libere, sempre ipoteticamente, di interrompere la fiducia al Governo anche in presenza di un ineccepibile adempimento di detti impegni, e ciò in virtù, giustappunto, di considerazioni esclusivamente politiche.

dell'indirizzo[96])[97] né, tantomeno, valore esistenziale (come sostengono gli esistenzialisti), ma la materia finalistica che vi è incorporata rimane "viva" sino a quando, e nella misura in cui, quel patto politico da cui scaturisce la relazione trilatera fiduciaria permanga attivo e funzionante[98]. Il che equivale, in sostanza, a dire che gli obiettivi componenti l'indirizzo politico sottendono una precisa "efficacia": tali obiettivi impegnano la responsabilità politica dei soggetti coinvolti nel rapporto di fiducia sino a quando il patto politico che lo sorregge mantenga la sua vitalità; venuto meno quel patto, e venuto conseguentemente meno il

[96] Manifestazioni che – come anticipato più sopra, alla nota 93 – assumono, in primo luogo, la forma degli atti normativi.

[97] Non mancano, nel panorama dottrinale, studiosi che ricavano la normatività e il carattere giuridicamente vincolante dell'indirizzo politico direttamente (e non, si badi, indirettamente) dalla efficacia normativa degli atti che esprimono e manifestano l'indirizzo medesimo: così è, segnatamente, per E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 168, secondo il quale «esiste una natura "normativa" e vincolante dell'indirizzo politico che si presenta come il riflesso diretto ed immediato dell'efficacia giuridica riconosciuta agli atti, legislativi o amministrativi, attraverso i quali la funzione d'indirizzo si viene ad esprimere». Ebbene, la posizione dell'Autore ora menzionato non coincide, e non va confusa, con la tesi esposta nel testo: questa, anzi, si discosta nettamente da quella. La conclusione raggiunta da Enzo Cheli costituisce il lineare e coerente sviluppo della sua teorica: la identificazione dell'indirizzo politico – in chiave monofasica (se ne è parlato nel capitolo primo, al paragrafo 3.3 e, soprattutto, alla nota 155) – con la «*traduzione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza*» (E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 164) non può che condurre, infatti, quella dottrina a esaurire l'indirizzo nelle sue estrinsecazioni ultime, che s'identificano in atti tipici muniti di efficacia giuridica, e, di conseguenza, ad affermare che «una volta identificato l'indirizzo politico nell'azione connessa all'emanazione di determinati atti *giuridici*, il carattere normativo della funzione discende come conseguenza inevitabile» (E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 167-168). Convinca, o meno, una siffatta costruzione teorica, essa non combacia con quella proposta nel testo. A scanso di ogni equivoco, conviene chiarire i confini che le separano. A differenziare le due costruzioni teoriche in parola è, innanzitutto, la efficacia dell'indirizzo politico: che nella riflessione di Cheli è normativa e giuridicamente vincolante, mentre nel presente lavoro è affermata, nei termini chiariti, come prettamente politica (e che acquista il vigore del giuridicamente vincolante solo "di riflesso" e *a posteriori*, a seguito della trasfusione dei singoli fini politici in forme giuridiche tipiche). Il secondo elemento di differenziazione, connesso al primo, sta nella diversa struttura attribuita all'indirizzo: che è monofasica per Enzo Cheli, mentre nel presente lavoro è plurifasica (o procedimentale). Dall'adesione a una impostazione monofasica o, viceversa, a una impostazione plurifasica discendono – come si accennava poc'anzi – implicazioni in punto proprio di efficacia dell'indirizzo politico (strettamente inteso, come attività creativa di finalità politiche). Appiattendo, come fa l'impostazione monofasica di Cheli, l'indirizzo politico sulla fase attuativa (di traduzione normativa delle finalità politiche), non v'è spazio alcuno per teorizzare l'essenza politica del concetto dell'indirizzo politico: inevitabilmente, entro una cornice teorica di quel tipo, l'indirizzo politico non può che tingersi, interamente, di colore giuridico, acquisendo efficacia normativa. Lo spazio per teorizzare l'essenza politica del concetto dell'indirizzo politico si apre, invece, proprio entro (e con) la scansione in fasi dell'indirizzo. In quanto tale, infatti, la scansione procedimentale consente di tenere separati (sebbene comunicanti) i due momenti della preliminare determinazione dei fini e della loro trasposizione sul piano normativo. Questa separazione, già di suo, permette di guardare al di là della giuridicità o normatività (dell'indirizzo) che diviene spontaneo assecondare se si restringe lo spettro dell'indirizzo politico alla sola fase dell'attuazione per via normativa; al contempo, detta separazione apre la strada alla possibilità di attribuire all'indirizzo una consistenza politica (nei termini innanzi spiegati nel corpo del testo), sfruttando la fase della trasposizione normativa dei fini per evincere, semmai, una vincolatività giuridica dell'indirizzo medesimo in via indiretta, "riflessa" e *a posteriori*. Ulteriori elementi a conforto, e a chiarificazione, delle argomentazioni sostenute in questa nota emergeranno nel prosieguo della trattazione: precisamente al paragrafo 3.3 (e, soprattutto, alla nota 138), quando si procederà alla illustrazione della fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico.

[98] Tale asserzione conduce, altresì, a ritenere che la questione circa la efficacia normativa o esistenziale dell'indirizzo politico sia, in fondo, puramente astratta. Per vero, *se* l'indirizzo politico risulta politicamente vincolante fino al momento in cui, e nei limiti entro i quali, la relazione fiduciaria seguiti a sussistere, *allora* la soluzione della sua efficacia non può certo porsi nei rigidi termini della alternativa tra concezione normativa e concezione esistenziale.

rapporto di fiducia, l'indirizzo perde il proprio coefficiente di "cogenza" (che si ribadisce essere, *di per sé*, tutta *politica*)[99].

Conferendo all'indirizzo una simile "efficacia", riesce comodo, poi, armonizzare i due poli che – come è stato, più volte, specificato nel capitolo primo[100] – vengono fondamentalmente a contrastare tra loro nel momento in cui si approccia la problematica della efficacia dell'indirizzo politico: da un lato, il polo della forza vincolante (nei confronti degli altri organi costituzionali) dell'indirizzo politico legittimamente determinato dagli organi competenti, presupposto indispensabile per mantenere l'ordine e l'unità di direttiva dell'azione statuale; dall'altro, il polo dell'autonomia sostanziale degli organi costituzionali.

Incardinando, difatti, l'indirizzo entro il raccordo strutturale-istituzionale rappresentato dal rapporto di fiducia, ed individuando lì il suo principio primo, si ricavano due dati significativi: (i) l'indirizzo continua a essere, nella sua fase costitutiva (di posizione di finalità), un'attività, di per sé, intrinsecamente politica (perciò intrinsecamente non giuridica); (ii) al contempo, l'indirizzo, dalla sua genesi, si palesa come un'attività giuridicamente disciplinata *in via implicita* (o *indiretta*)[101] e, quindi, dotata di rilevanza nella prospettiva del diritto[102]. Congiungendo, adesso, le due conseguenze enucleate, si può ritenere che: sono la politica, prima, e (alcuni) organi costituzionali, dopo, a fissare i fini che lo Stato si propone di

---

[99] Per riprendere talune considerazioni che si è avuto modo di svolgere nel paragrafo 3.2 del capitolo primo, tra le posizioni lì descritte appare maggiormente in armonia con quanto sostenuto nel testo la tesi di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 128, 129 e 133, ascrivibile alla concezione cosiddetta normativa (ancorché con le precisazioni riportate alla nota 139 del capitolo primo). Per l'Autore, infatti, l'efficacia dell'indirizzo consiste nella esistenza di un «principio generale di diritto», prescrivente agli organi costituzionali di collaborare all'attuazione dell'indirizzo legittimamente adottato (p. 128). Questo «principio generale di diritto» – conviene ricordarlo – si atteggia, nell'impostazione crisafulliana, a «principio essenzialmente direttivo», ossia dotato, in sé e per sé, di una «efficacia, per così dire, di massima» (p. 129): gli organi costituzionali non soggiacciono a un «obbligo giuridico rigido e preciso» di uniformarsi in ogni caso all'indirizzo politico predeterminato, poiché, se così fosse, verrebbero a perdere la loro caratteristica autonomia e a tramutarsi in organi dipendenti (p. 129); viceversa, gli organi costituzionali soggiacciono all'obbligo di non scostarsi dall'indirizzo politico in atto «senza una vera necessità, la quale [...] non può riferirsi che al supremo interesse dello Stato» (p. 133). In sintonia con le affermazioni del corpo del testo sembrano essere, nella sostanza, anche le conclusioni a cui approda M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 24 (conclusioni in seguito riproposte, senza modificazioni, in M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 255): secondo lo studioso, difatti, l'indirizzo politico si sostanzia in «un accordo convenzionale», «una regola convenzionale [...] che ha ad oggetto il (relativo) rispetto del programma inizialmente concordato (e la relativa disponibilità a correggerlo consensualmente)». Ed ancora: «Questo accordo convenzionale afferma la sua efficacia vincolante solo attraverso la adesione ad esso dei soggetti interessati: [...] non ha altra efficacia se non quella che dimostra attraverso gli atti che liberamente (per continua volontà dei soggetti che li adottano) la inverano» (così, sempre, M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 24).

[100] Sempre nel paragrafo 3.2, alle pp. 38 e 40, nota 139.

[101] Per il tramite, cioè, della razionalizzazione del rapporto di fiducia tra il Governo e le due Assemblee parlamentari. Non è riscontrabile, invece, all'interno dell'impianto costituzionale, una disciplina *esplicita* (o *diretta*) dell'attività di indirizzo politico: invero, come si è insistito – ancora una volta – agli inizi del paragrafo 3 di questo capitolo, la Costituzione repubblicana non contiene alcuna apposita regolamentazione (costituzionale) di detta attività.

[102] Affermare che un'attività è, simultaneamente, *intrinsecamente politica* e *giuridicamente disciplinata* non costituisce un paradosso e non pone alcun problema di (in)conciliabilità nella prospettiva della teoria generale del diritto. Utili, per comprovarlo, si mostrano talune considerazioni svolte attorno alla responsabilità politica, concetto di indubbia sostanza politica e, nondimeno, giuridicamente disciplinato: «Il fatto che la responsabilità politica, in quanto responsabilità, non sia una specie della responsabilità giuridica [...] non vuol dire che il meccanismo e l'esperienza della responsabilità politica non possano essere (almeno in parte) disciplinati giuridicamente e non siano comunque collegati col diritto: il diritto in questo caso non costruisce e disciplina la responsabilità (facendola divenire responsabilità giuridica) ma, 'dall'esterno', offre alla responsabilità politica [...] alcuni (o molti) momenti di sostegno per farla meglio funzionare (le norme, per così dire, non entrano nella responsabilità, la disciplinano dall'esterno)» [G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1349].

realizzare in un dato momento storico, fini che, nella perduranza del patto politico cui s'è fatto cenno poc'anzi, spetta poi agli organi (collegiali e individuali) del Governo e all'organo costituzionale direttamente rappresentativo realizzare nelle scelte concrete (ecco la connotazione essenzialmente *politica* dell'indirizzo, che fa salva l'autonomia riconosciuta nella determinazione di quei fini agli organi che strutturano la fiducia e, allo stesso tempo, fonda la "cogenza" politica dei fini prefissati); di contro, è l'ordinamento giuridico, con la razionalizzazione del rapporto di fiducia, a stabilire – lo si rimarca: *in via implicita* (o *indiretta*) – quali siano gli organi competenti a una tale azione, quale sia lo spazio a essi rispettivamente riservato nella loro attività di scelta dei fini e quale, infine, sia la efficacia delle deliberazioni da essi adottate rispetto agli altri organi statuali (ecco, altresì, la connotazione indirettamente *giuridico-costituzionale* dell'indirizzo, che rinsalda la sua vocazione a fungere da parametro che dà ordine all'azione dello Stato)[103].

3.2.1. Il test di democraticità: il grado di congruenza tra programmi elettorali, programma del *Governo e programma* di *governo (indirizzo politico); il ruolo (effettivo) del Parlamento*

Esplorate le dinamiche che interessano la fase denominata *costitutiva* dell'indirizzo – e chiariti, pertanto, i soggetti partecipanti, il campo di azione delle relative attività, nonché i parametri costituzionali che vengono in gioco –, sembra possibile, anche con riguardo alla suddetta fase, profilare un test di democraticità, sulla falsa riga di quanto si è proposto per lo stadio *d'innesco*.

Come per quello, così anche per lo stadio costitutivo il test di democraticità si esegue su un ambito di applicazione duale, che qui viene a declinarsi nel modo seguente: (i) da un canto, rileva il grado di congruenza tra i programmi elettorali e il programma *del* Governo convertitosi in programma *di* governo, dunque in indirizzo politico; (ii) dall'altro, rileva il grado di partecipazione dell'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare alla effettiva definizione del "nucleo duro" dell'indirizzo politico. Gli elencati profili necessitano di essere affrontati partitamente.

Sul primo profilo. Affinché sia garantita la continuità della corrente democratica nel circuito dell'indirizzo – corrente che prende origine dall'innesco per refluire, poi, sulla fase della costituzione –, occorre primariamente misurare la distanza tra i programmi elettorali, oggetto della investitura popolare, e il programma *del* Governo che, divenuto programma *di* governo, si converte in indirizzo politico: è alquanto evidente, infatti, che una eccessiva divaricazione tra il contenuto di quest'ultimo e la materia (semilavorata) offerta al vaglio degli elettori rischia di interrompere quella corrente generata, a monte, da talune estrinsecazioni del principio democratico.

D'altra parte, non qualsiasi divaricazione contenutistica appare in grado di determinare la interruzione della corrente democratica nel trasferimento dal primo al secondo stadio del circuito. Nel farsi progressivamente "nucleo duro" dell'indirizzo politico, il programma elettorale subisce inevitabilmente dei mutamenti[104]. È un accadimento normale e, per così dire, fisiologico, portato della differente ambientazione (*prestatuale* prima, *statuale* dopo) entro cui dispiegano il rispettivo contributo i soggetti l'uno dopo l'altro coinvolti: mentre il programma scaturisce dall'opera di forze estranee alla organizzazione statuale, l'indirizzo è proprio di organi dello Stato-soggetto, che lo elaborano tenendo soprattutto presenti le

[103] Di nuovo, insomma, risalta una certa sintonia rispetto alla impostazione teorica di Vezio Crisafulli (v. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 127, 162, 168-171), in parte ripresa alla nota 99 e più approfonditamente ricostruita alla nota 139 del capitolo primo, cui si rinvia.

[104] Riferisce di necessari mutamenti del programma politico nel trasformarsi in indirizzo politico anche T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 120.

concrete possibilità di realizzazione delle finalità proposte (anche alla luce, come si dirà appresso, delle disponibilità economico-finanziarie, nonché delle esigenze di finanza pubblica e di politica economica)[105]. Ma non solo. La ragione del fenomeno va ricercata, inoltre, nella tendenziale prevalenza dei governi di coalizione nell'esperienza repubblicana[106]. In un sistema pluripartitico, nel quale venga applicata una formula elettorale di stampo (prevalentemente) proporzionale, è assai improbabile che l'indirizzo politico sgorghi dal programma di un unico raggruppamento politico. Più realisticamente, partendo dalle alternative programmatiche in campo, tutte democraticamente pesate in sede elettorale, si dovrà procedere alla composizione di tali alternative in un programma assemblato, che sarà alla base della nascita di un Governo di coalizione. Se più formazioni politiche – siano le caratterizzazioni programmatiche e politiche che rispettivamente le qualificano fra loro omogenee o eterogenee – concorrono a formare il Governo, sarà necessario non soltanto che il programma *del* Governo sussuma le esigenze maggiormente condivise (dalle singole anime politiche della coalizione) poiché reputate più importanti, quanto soprattutto trovare, con la mediazione, un punto d'incontro sulle questioni di rilievo, nonché su quelle più divisive (attenuando o correggendo, laddove occorra, l'impostazione programmatica delle singole formazioni politiche della costituenda maggioranza)[107]. In altre parole, nella cornice formata da esperienze governative prevalentemente di tipo coalizionale, i programmi delle formazioni politiche partecipanti al Governo non si riversano puramente e interamente nel programma

---

[105] A tacere del fatto che, nel fissare l'indirizzo politico, i competenti organi costituzionali dello Stato-apparato «hanno [...] istituzionalmente l'obbligo di ampliare l'impostazione di partito nella più vasta inquadratura degli interessi dell'intera comunità, compresi in essi gli stessi interessi delle forze di minoranza, anche se visti alla luce dei prevalenti interessi della maggioranza»: con queste condivisibili parole M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 223.

[106] I governi di coalizione frutto di accordi post-elettorali rappresentano, com'è ampiamente noto, la generalità dei casi nella storia dei governi della Repubblica italiana: lo appuntano, tra i tanti, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 1, e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 101, nota 48.

[107] Le più acute riflessioni a questo proposito – e che non è possibile tralasciare di considerare – si devono, ancora oggi, alla penna di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 133, secondo il quale, nello strutturare il programma *del* Governo di coalizione che sarà successivamente esposto in sede parlamentare ai fini della insaturazione della fiducia, «[s]i dovranno dosare gradi e misure della promozione degli interessi sociali rappresentati dai partiti, formule di realizzazione degli obiettivi politici che qualificano specificamente i partiti in modo però che nessuno dei *partners* della coalizione possa trarne la conseguenza che siano soddisfatti interessi sociali incompatibili con quelli che rappresenta o che siano raggiunti obiettivi politici che contraddicono la propria caratterizzazione politica, programmatica o ideologica». Sono poi gli avvenimenti politico-istituzionali del più recente torno di tempo a restituire la plastica, lampante, fotografia della necessità di ricercare una convergenza programmatica tra le formazioni politiche di ogni costituenda coalizione governativa: i risultati delle elezioni del 4 marzo 2018 restituivano una situazione politica tripolare, composta dalla coalizione di centro-destra, dal MoVimento 5 Stelle e dal Partito Democratico; in conseguenza dello stallo che si era venuto a determinare, il "capo" della forza politica di maggioranza relativa, il MoVimento 5 Stelle, conferiva a un istituito Comitato scientifico (il «Comitato scientifico per l'analisi dei programmi»), coordinato e presieduto dal Professore Giacinto Della Cananea, l'incarico di analizzare i programmi elettorali dello stesso MoVimento 5 Stelle, della Lega e del Partito Democratico, al fine di verificare l'esistenza di punti di convergenza tra gli stessi e agevolare, così, la formazione di un accordo, e di un programma, di governo (riprendendo pedissequamente il testo dell'accordo firmato dall'allora "capo politico" del MoVimento 5 Stelle, Luigi Di Maio, e dal Professore Giacinto Della Cananea – testo reperibile su «Il Blog delle Stelle» –, l'incarico era stato conferito «al fine di vagliare sia gli aspetti comuni, sia gli aspetti distintivi [dei programmi elettorali presentati dalle succitate forze politiche], segnalando le differenze di contenuto ritenute superabili e quelle – invece – insuperabili, al fine di valutare la compatibilità dei relativi programmi politici e, così, di avviare il percorso necessario a offrire un Governo stabile e utile al Paese»). Le vicende del faticoso avvio della XVIII legislatura, qui accennate soltanto per le parti d'interesse, sono state recentemente trattate da M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. CAVINO-L. CONTE-S. MALLARDO-M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione (2017-2021)*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 17-29, cui pertanto si può fare rinvio.

del Governo (che si fa, poi, programma *di* governo, quindi indirizzo politico): e ciò per la necessità sia di determinare un ordine di priorità fra le varie scelte in campo, sia di mediare fra le opzioni politico-programmatiche dei diversi partiti che compongono la coalizione[108].

Se è vero che va tollerato, perché fisiologico, un certo grado di divergenza tra il programma della coalizione di Governo e quello dei vari partiti in essa confluiti, non bisogna, però, aggirare la condizione che assicura la continuità della corrente democratica nel circuito dell'indirizzo: ossia che il programma *di* governo non devii, oltremodo, dagli impegni assunti da ciascun raggruppamento politico (della coalizione) di fronte al corpo elettorale e che non cessi d'essere rappresentativo delle esigenze e delle preferenze della popolazione, o meglio della sua maggioranza (essendo proprio quelle esigenze e quelle preferenze, sulle base delle risposte dei singoli programmi alle domande sociali, ad aver distribuito il consenso popolare sui raggruppamenti politici e sulle formulazioni programmatiche dai medesimi apprestate). In definitiva, almeno nelle loro direttrici essenziali, i programmi passati dalla prova elettorale e il "nucleo duro" dell'indirizzo politico, scolpito nel programma *di* governo, non possono essere dissimili, altrimenti si verrebbe a creare una frattura fra il corpo elettorale e il Governo (attraverso i gruppi parlamentari)[109].

Sul secondo profilo. Concorre, altresì, alla valutazione della democraticità della fase costitutiva dell'indirizzo politico il ruolo che il Parlamento, sede di rappresentanza nazionale dei cittadini, esplica nella concreta definizione dell'indirizzo. Ed è proprio questo il risvolto più problematico per il test di democraticità applicato alla fase costitutiva: la prassi parlamentare evidenzia, per vero, il ripetersi costante nel tempo di comportamenti politico-istituzionali poco confortanti, in elusione – per non dire, forse, in violazione – del dettato costituzionale.

---

[108] Per osservazioni pressoché affini, cfr. F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, cit., p. 170. V'è da aggiungere, alle considerazioni fatte nel testo, un elemento ulteriore, che contribuisce a spiegare la (fisiologica) non-identità tra i programmi politici, sui quali è venuto distribuendosi il consenso degli elettori, e il programma del Governo di coalizione: mentre i programmi elettorali vengono – perlomeno in via teorica e tendenziale – pensati e scritti a partire dalle esigenze della popolazione, la trattativa che caratterizza la formazione di un Governo coalizionale tende a essere guidata da logiche differenti; logiche che, più che alla mitigazione delle offerte programmatiche in gioco, mirano a individuare, piuttosto, il punto di caduta per la formazione di una compagine governativa (il che resta la priorità della forze politiche che siedono al tavolo dei negoziati). Stanno a conferma di quanto appena affermato le annotazioni riportate alla nota precedente.

[109] Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 120, che esprime preoccupazioni di identico tenore. Da menzionare, inoltre, le antecedenti considerazioni svolte, sul punto, da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 109-111: «è principio fondamentale dello Stato a regime parlamentare che il Governo debba deliberare e svolgere il proprio indirizzo politico mantenendosi in costante intimo contatto con le idee, i sentimenti e le aspirazioni della maggioranza parlamentare [...]: ciò significa, precisamente, che – nella pratica normale e, per così dire, fisiologica del sistema parlamentare, ossia finchè si rispetta il principio della omogeneità politica del Gabinetto – il Governo è tenuto a non scostarsi, nelle grandi linee della sua azione e fuori del caso di circostanze eccezionali, dal programma del partito dominante che [...] può dirsi che si trasformi [...] da programma di partito a programma di governo. Ma anche laddove il funzionamento del sistema è meno perfetto e si produce l'uso e l'abuso dei Gabinetti di coalizione, resta sempre il vincolo rappresentato per il Gabinetto dal programma politico della maggioranza». Che i singoli programmi politici delle forze di maggioranza concretino un ineludibile «vincolo» (anche) per i governi di coalizione è affermazione sostanzialmente condivisa, altresì, dalla dottrina successiva, sino a raggiungere quella dei giorni nostri. Tra le plurime voci che si levano all'interno di quest'ultima, si può ricordare, ad esempio, la voce di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, p. 45, secondo cui «[è] indubbio che il governo formato da una coalizione partitica post-elettorale non possa prescindere completamente dagli indirizzi particolari delle singole forze che la compongono e che pertanto il programma complessivo dell'esecutivo sia la risultante dei programmi partitici particolari cui i cittadini hanno dato il loro assenso votando per i partiti che li hanno proposti».

Nella lunga esperienza della Repubblica, la *motivazione* della mozione di fiducia[110], dopo qualche oscillazione iniziale, non è stata generalmente intesa come strumento di costruttivo apporto parlamentare alla piattaforma politico-programmatica elaborata dal Governo: approdo, quello ora prospettato, che pure era stato a suo tempo auspicato da un'attenta dottrina[111], malgrado dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente non traspaiano

[110] Non è superfluo rammentare che, per il disposto dell'articolo 94, comma secondo, della Costituzione (a sua volta ripreso – come si è puntualizzato alla nota 79 – dai regolamenti parlamentari), la *motivazione* rappresenta un requisito essenziale dell'atto *mozione di fiducia*. Non è superfluo, inoltre, fare luce sull'oggetto della motivazione di detta mozione, rifacendosi prima di tutto alle notazioni di A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 84: «che la fiducia si appunti maggiormente, seppur non esclusivamente, sul programma anzicché sugli uomini chiamati a realizzarlo, è dimostrato sotto più profili e da più d'una ragione, secondo quanto è peraltro attestato dalla circostanza che, sul piano politico-sostanziale, oggetto principale della trattativa che si intavola attorno alla figura del Presidente incaricato fra i *partners* della futura coalizione e si conclude con la stipula dei c.d. accordi di governo sono, appunto, le linee politiche destinate a comporre il programma; ma si tenga pure presente la facilità e la disinvoltura delle rotazioni con le quali, trapassando da un Gabinetto all'altro, i singoli membri della compagine ministeriale entrano ed escono [...] dal Governo ovvero si scambiano reciprocamente di posto». Ancora a proposito dell'oggetto della motivazione della mozione di fiducia, e già prima che lo facesse Antonio Ruggeri, si era attestato su una posizione similare G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., pp. 102-103: lo studioso, difatti, per un verso riconosce che il procedimento concessorio della fiducia ha un oggetto duplice (individuato nella composizione personale dell'organo Governo e nel programma che quest'ultimo intende svolgere), per l'altro, però, è altrettanto netto nel concludere che il programma prefigurato dalla compagine governativa «assume il maggior rilievo possibile, è il cardine del procedimento volto a concludersi con la votazione sulla fiducia» (p. 103). Infine, sempre sulla questione tematica in oggetto, ma con una ricostruzione che – diversamente dalle due precedenti – attribuisce analoga importanza sia all'elemento del programma sia all'elemento della struttura del Governo, si possono leggere le pagine di L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 136-138.

[111] Tra i primi Autori pronunciatisi sul punto, fu A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 263, a scorgere esplicitamente nella motivazione della mozione di fiducia, secondo la previsione costituzionale, uno specifico «apporto di ragioni politiche» delle Camere all'indirizzo; apporto che, quali che possano essere state le dichiarazioni di intenti precedenti la formazione del Governo, «contribuisca a determinarne con chiarezza [...] la natura e le politiche». Le Camere non eserciterebbero, dunque, rispetto al programma governativo, «una semplice funzione di ratifica, un sí o un no, un prendere o lasciare», ma avrebbero, al contrario, un «compito costruttivo». Lasciano sottintendere che la motivazione della mozione di fiducia sia strumento di definizione dell'apporto parlamentare all'indirizzo anche M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 372 (là dove afferma che «il vigente ordinamento, pure riconoscendo una particolare posizione al gabinetto come organo propulsore dell'indirizzo politico, esclude ogni preponderanza dello stesso sulle Camere ed è chiaramente informato all'idea di un equilibrio paritario [...] fra Parlamento e Governo»), S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 271 (per il quale la prescrizione della motivazione della mozione di fiducia contribuisce «a rinforzare l'apporto parlamentare all'attività di indirizzo»), A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 80 («L'obbligo della motivazione gravante sulle Camere in ordine [...] alla concessione [...] della fiducia al Governo [...] [assolve] alla funzione ad esso tradizionalmente (e correntemente) assegnata di rendere il Parlamento consapevole[,] compartecipe e corresponsabile dell'indirizzo politico»), e A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 99-100 («la motivazione della mozione, espressamente richiesta dall'art. 94, secondo comma Cost., [può] essere utilizzata a pieno titolo dai gruppi della maggioranza per indirizzare autonomamente, da quel momento, il programma governativo e per prendere immediatamente le distanze sui punti che non appaiono condivisibili e per i quali non sussiste realisticamente, a loro giudizio, la possibilità di dar corso all'intesa di maggioranza. La motivazione dell'atto con il quale i gruppi della maggioranza si impegnano direttamente, in modo formale e solenne, a sostenere l'azione del Governo potrebbe certamente servire a colmare le eccessive genericità, le incompiutezze che fossero presenti in modo preoccupante nel programma governativo»). Più esplicita è la posizione del primo dei quattro Autori citati per ultimo nel successivo commento M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., pp. 410-411, ove si legge che «la motivazione non potrà correttamente risolversi in un semplice richiamo al programma assunto dal Governo, giacché, in tal modo, non realizzerebbe il suo scopo e priverebbe l'apporto del Parlamento della sua autonoma incidenza» (pur precisandosi, al contempo – e forse un poco indebolendo la precedente affermazione –, che la motivazione non potrebbe essere utilizzata allo scopo di inserire clausole non previste nel programma elaborato dal

univoche istruzioni per l'interpretazione della regola scritta[112]. La previsione costituzionale della *motivazione* della mozione di investitura ha assunto, viceversa, e pressoché

Governo). Per il ruolo di costruttivo apporto programmatico della mozione motivata di fiducia si pronuncia, inoltre, G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 5, quando scrive che il programma su cui si instaura il rapporto di fiducia non deve «essere soltanto del governo, e come tale approvato e fatto proprio dalla maggioranza parlamentare», ma deve essere «il risultato di una collaborazione, con l'intervento attivo della maggioranza che presenta la mozione fiduciaria», per quanto «nessuno [possa] impedire alla maggioranza di fare proprio globalmente il programma governativo». Sempre per il «ruolo attivo nella definizione del programma» che la motivazione riconoscerebbe alla Camere v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 105. Più di recente, sposano la tesi della motivazione della mozione di fiducia come meccanismo di partecipazione delle Camere alla determinazione dell'indirizzo anche G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 388 (il quale – come si è già ricordato alla nota 83 – individua nella motivazione della mozione di fiducia l'elemento che dovrebbe esprimere, «in maniera costruttiva», «l'apporto parlamentare alla definizione dell'indirizzo politico»), e C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 195 (per cui «se si vuole dare un senso al dettato costituzionale che prescrive la motivazione della mozione di fiducia, dobbiamo anche ammettere che essa possa incidere sul contenuto dell'indirizzo politico proposto dal Governo e contribuire alla determinazione del rapporto fiduciario»). Sembra alludere, invece, a un apporto parlamentare meramente ratificatorio A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., p. 281, secondo il quale «la motivazione della fiducia non può [...] essere considerata come l'elemento sul quale si fonda la partecipazione delle camere alla determinazione dell'indirizzo», ma servirebbe soltanto «a ribadire nei suoi punti essenziali il programma del governo, dimostrando così in modo esplicito l'esistenza di una spontanea convergenza su medesimi fini di questo e delle camere». Nel solco tracciato da Armando Mannino pare muoversi, infine, G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 137-139, nella misura in cui annovera la mozione motivata di fiducia nella «categoria degli atti di adesione» (p. 139) e la configura, entro la prospettiva dommatica, come una «richiesta» la cui formulazione è «meramente ricettiva dell'atto dichiarativo-propositivo del Presidente del Consiglio» (pp. 137-138).

[112] Anticipando le conclusioni ricavabili dai lavori preparatori, si può ritenere che i Costituenti non afferrarono, fino in fondo, le potenzialità insite in una mozione di fiducia autenticamente motivata (F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, cit., p. 174, si spinge, addirittura, a parlare di «scarsa considerazione dei costituenti per il problema in esame» e di «sua insufficiente comprensione»); tanto è vero che non inquadrarono la motivazione come dispositivo per contribuire, attivamente, a definire il "nucleo duro" dell'indirizzo politico, dando un contenuto alla iniziale concessione della fiducia, bensì, principalmente, come strumento (i) per impegnare la responsabilità dei parlamentari circa il voto espresso al momento della fiducia, (ii) per rendere chiari i termini della relazione instaurata fra Governo e Parlamento, (iii) per rendere giustificata (o almeno comprensibile) la successiva, eventuale, caduta del Governo e (iv) per consentire, in definitiva, al corpo elettorale di valutare consapevolmente le ragioni del sopravvenuto contrasto tra gli organi del rapporto fiduciario nonché le responsabilità dei propri rappresentanti (gli intenti che mossero la Costituente emergono, chiaramente, da alcuni interventi dell'onorevole Mortati: cfr., in particolare, CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, Colombo, Roma, 1970, p. 3522). Più in generale, l'obbligo di motivare la mozione di fiducia fu discusso, in Assemblea Costituente, nella seduta del 24 ottobre 1947, a seguito della presentazione di alcune proposte emendative volte a sopprimere il requisito della motivazione (si trattava, specificamente, di due proposte modificative: l'emendamento presentato dagli onorevoli Nitti e Bozzi riteneva superflua la motivazione, dal momento che «la fiducia fa seguito ad una discussione che traccia implicitamente le linee del compito governativo»; l'emendamento presentato dall'onorevole Arata si interrogava su quale senso potesse assumere la motivazione della mozione che concede la fiducia a un Governo appena nominato, che si presenta per la prima volta alle Camere «per rispondere, non già di una attività che abbia svolto, ma unicamente del programma che intende attuare»). Lo stesso relatore del progetto presentato in Assemblea, onorevole Tosato, nel rispondere alle critiche avanzate dagli onorevoli Nitti, Bozzi e Arata contro la motivazione della mozione di fiducia, pur illustrando l'effetto che detto requisito si proponeva di conseguire (cioè «impegnare Governo e Camera ad un dato programma»), avvertì che, per soddisfarlo, sarebbe stato sufficiente «[il] richiamo e l'approvazione delle dichiarazioni del programma del Governo», che «costituiscono implicitamente la motivazione della mozione di fiducia» (v., per le parti citate nella nota, CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, cit., pp. 3517, 3518 e 3531). Ora, nonostante dai lavori preparatori non si evincano istruzioni chiare per l'interpretazione della regola costituzionale scritta, convince l'opinione manifestata da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 104-105, secondo cui la *ratio* specifica dell'obbligo di motivazione si comprenderebbe alla luce della duplice intenzione che animava il Costituente: da un lato, «superare la prassi del periodo statutario, nella quale la fiducia

sistematicamente, connotati tendenzialmente ratificatori[113] delle dichiarazioni programmatiche esposte, dinanzi alle Camere, dal Presidente del Consiglio dei ministri[114].

---

era spesso concessa su un ordine del giorno puro e semplice, quindi non motivato (di qui la previsione del ricorso alla mozione, che è per l'appunto di per sé motivata e che tale si voleva espressamente che fosse)»; dall'altro lato, «far emergere un'adesione sintetica ed impegnativa non solo del Governo, ma anche delle Camere, ad un dato programma, rendendo chiare dall'inizio e da ambo le parti le basi su cui il rapporto fiduciario si instaura».

[113] Una precisazione. A ben guardare, è ragionevole parlare di connotati tendenzialmente ratificatori della *motivazione* della mozione di fiducia non soltanto perché le Camere, motivando con un mero rinvio, suggellano l'accordo di programma siglato dai partners della maggioranza e formalizzato nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, quanto, in generale, perché sempre più alla fiducia nei confronti delle Camere, e della maggioranza politica che esse esprimono, si sovrappone la "fiducia" nei confronti delle formazioni politiche: per quanto precede, cfr., ad esempio, S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 112, nota 65.

[114] Fino alla fine degli anni Sessanta, nella motivazione della mozione di fiducia (o degli ordini del giorno, secondo una prassi parlamentare invalsa nelle prime due legislature repubblicane) si aggiungevano, al rinvio alle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio, anche uno o più periodi nei quali venivano ulteriormente esplicitate le ragioni del sostegno della maggioranza parlamentare al Governo [ad esempio: per il governo De Gasperi V, v. ordine del giorno Taviani, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 16 giugno 1948 (I legislatura)*, p. 457, e mozione di fiducia Conti, Lucifero, Montemartini e Zoli, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di venerdì 2 luglio 1948 (I legislatura)*, pp. 687 e 689; per il governo Fanfani II, v. mozione di fiducia Piccioni e Granzotto Basso, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di sabato 12 luglio 1958 (III legislatura)*, pp. 346 e 364, e mozione di fiducia Gui e Saragat, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di sabato 19 luglio 1958 (III legislatura)*, p. 591; per il governo Leone II, v. mozione di fiducia Sullo, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di giovedì 11 luglio 1968 (V legislatura)*, p. 401, e mozione di fiducia Gava, Lo Giudice, Limoni e Tiberi, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di mercoledì 17 luglio 1968 (V legislatura)*, pp. 306-307 e 339]. Dai primi anni Settanta, invece, tale formulazione è stata abbandonata e le mozioni di fiducia – fatte salve alcune isolate *eccezioni* – sono state quasi sempre motivate con integrale rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio (secondo le formule riferite alla nota seguente), di modo da livellare il testo delle mozioni sulla mera approvazione delle comunicazioni di politica generale del Governo [ad esempio: per il governo Andreotti II, v. mozione di fiducia Piccoli, Cariglia, Giomo, Riz, La Malfa, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di venerdì 7 luglio 1972 (VI legislatura)*, p. 431, e mozione di fiducia Spagnolli, Ariosto, Brosio e Cifarelli, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di giovedì 13 luglio 1972 (VI legislatura)*, pp. 355 e 388]. Vi sono, tuttavia, nella storia repubblicana, alcune isolate *eccezioni* alla prassi in parola. In occasione della votazione fiduciaria ai due governi Spadolini (nel luglio 1981 e nel settembre 1982), infatti, le Camere hanno espresso la propria fiducia al Governo sulla base di mozioni diffusamente motivate, articolate con precisi punti programmatici, cercando di valorizzare l'apporto parlamentare alla costruzione della relazione fiduciaria [per il governo Spadolini I, v. mozione di fiducia n. 1-00048, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di giovedì 9 luglio 1981 (VIII legislatura)*, p. 15477, e mozione di fiducia n. 1-00139, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di sabato 11 luglio 1981 (VIII legislatura)*, pp. 31146-31147; per il governo Spadolini II, v. mozione di fiducia n. 1-00214, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta antimeridiana di giovedì 2 settembre 1982 (VIII legislatura)*, pp. 51737-51739, e mozione di fiducia n. 1-00063, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di sabato 4 settembre 1982 (VIII legislatura)*, pp. 25494-25495]. Nella circostanza, lo scopo precipuo era quello di adottare parametri più stringenti, che consentissero di assicurare una maggiore stabilità al rapporto Parlamento-Governo: come tenne a notare il Presidente del Consiglio dei ministri, Giovanni Spadolini, «La mozione motivata di fiducia – uno strumento raramente seguìto nel corso del trentennio repubblicano – rappresenta un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento. Col voto favorevole sulla mozione motivata, i Gruppi parlamentari della maggioranza si impegnano a un sostegno meditato e senza riserve circa i punti qualificanti del programma concordato fra i partiti. Contributo effettivo, quindi, alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti non meno che efficace deterrente contro il rischio di crisi extra-parlamentari: secondo un vincolo solenne che in questa sede assumiamo» [v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta antimeridiana di martedì 7 luglio 1981 (VIII legislatura)*, p. 15196]. Va, però, rilevato che, per quanto l'innovazione realizzatasi con la presentazione alle Camere del I e del II governo Spadolini debba senza dubbio giudicarsi positivamente (nella parte in cui le relative mozioni di fiducia, contenendo un richiamo esplicito ai punti qualificanti del programma

Con il limitarsi a richiamare, approvandole, le dichiarazioni programmatiche governative, le formule di accordo della fiducia ormai consolidate[115] annichiliscono la statuizione costituzionale dell'articolo 94, comma secondo, della Costituzione, svuotano l'apporto delle Assemblee parlamentari del valore fattivo che gli spetterebbe e, da ultimo, relegano l'organo diretta espressione della volontà popolare in un ruolo subalterno[116]: come se il motivo

del Governo, tentano di valorizzare l'autonomia del Parlamento nella co-determinazione del "nucleo duro" dell'indirizzo), il ruolo delle Assemblee parlamentari con la motivazione della mozione di fiducia – in linea con gli argomenti proposti nelle pagine precedenti a proposito dell'impianto fiduciario – dovrebbe andare al di là di un semplice, sia pure esplicito, richiamo ai contenuti qualificanti del programma *del* Governo. Come si diceva, l'esperienza dei due governi Spadolini è rimasta confinata all'eccezione: con le successive esperienze governative, difatti, si è tornati alla prassi della motivazione *ob relationem* [ad esempio: per il governo Fanfani V, v. mozione di fiducia De Giuseppe, Cipellini, Conti Persini e Malagodi, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di sabato 11 dicembre 1982 (VIII legislatura)*, pp. 40 e 70, e mozione di fiducia n. 1-00226, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di giovedì 16 dicembre 1982 (VIII legislatura)*, p. 55484; per il governo Berlusconi I, v. mozione di fiducia Tabladini, Maceratini, La Loggia e Palombi, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di mercoledì 18 maggio 1994 (XII legislatura)*, pp. 16 e 61, e mozione di fiducia n. 1-00002, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di venerdì 20 maggio 1994 (XII legislatura)*, pp. 295 e 315; per il governo Prodi II, v. mozione di fiducia n. 1-00004, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di venerdì 19 maggio 2006 (XV legislatura)*, p. 79, e mozione di fiducia n. 1-00002, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di martedì 23 maggio 2006 (XV legislatura)*, p. 7]. Vi è, poi, l'ulteriore eccezione verificatasi agli inizi della XVIII legislatura con la nascita del governo Conte I: le relative mozioni di fiducia (la n. 1-00014, approvata dal Senato della Repubblica il 5 giugno 2018, e la n. 1-00006, approvata dalla Camera dei deputati il giorno successivo), nell'esprimere la fiducia al Governo, recano un esplicito riferimento ai «contenuti del "*Contratto per il Governo del cambiamento*", sottoscritto dal MoVimento 5 Stelle e dalla Lega» e alla loro corrispondenza «all'interesse e alle attese del [...] Paese», constatano «la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "*Contratto per il Governo del cambiamento*"» e prevedono, in particolare, «la necessità di impegnare l'Esecutivo in un'azione di governo fondata sul "*Contratto di Governo*", conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico» [v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di martedì 5 giugno 2018 (XVIII legislatura)*, p. 105, e CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 6 giugno 2018 (XVIII legislatura)*, p. 8]. Anche gli svolgimenti fiduciari iniziali del governo Conte I si sono rivelati, tuttavia, una singolare eccezione all'interno della XVIII legislatura: con i successivi governi Conte II e Draghi, si è tornati nuovamente a disattendere la previsione costituzionale e a motivare la fiducia con integrale rinvio alle dichiarazioni programmatiche governative [per il governo Conte II, v. mozione di fiducia n. 1-00240, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di lunedì 9 settembre 2019 (XVIII legislatura)*, p. 20, e mozione di fiducia n. 1-00165, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di martedì 10 settembre 2019 (XVIII legislatura)*, p. 133; per il governo Draghi, v. mozione di fiducia n. 1-00320, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 febbraio 2021 (XVIII legislatura)*, p. 159, e mozione di fiducia n. 1-00422, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di giovedì 18 febbraio 2021 (XVIII legislatura)*, p. 7]. Da ultimo, con integrale rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri sono state motivate le due mozioni di fiducia del governo Meloni, il primo della XIX legislatura [v. mozione di fiducia n. 1-00002, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di martedì 25 ottobre 2022 (XIX legislatura)*, p. 8, e mozione di fiducia n. 1-00003, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Assemblea – Allegato A al Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 ottobre 2022 (XIX legislatura)*, p. 103].

[115] Ascritte al tipo della mozione motivata *per relationem* (od *ob relationem*) e aventi, quasi sempre, il tenore seguente: «La Camera dei deputati (o il Senato della Repubblica), udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno»; «La Camera dei deputati (o il Senato della Repubblica), udite le dichiarazioni programmatiche (o le comunicazioni) del Presidente del Consiglio dei ministri, esprime la fiducia al Governo della Repubblica» (v., in argomento, M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 337, e G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, cit., p. 89).

[116] Non mancano, in letteratura, voci che sollevano perplessità circa la compatibilità a Costituzione della prassi della motivazione (della mozione di fiducia) *per relationem* (od *ob relationem*). Prassi che S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 110, giudica «non conforme alla disciplina costituzionale ma favorita dalla logica di coalizione (tendente a travasare il contenuto programmatico del patto di coalizione nel programma di

ispiratore della motivazione fosse quello di documentare il semplice accadimento di un fatto (vale a dire l'avere le Camere udito le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri)[117], suggellandone l'oggetto, e non invece di illuminare il "nucleo duro" dell'indirizzo politico nell'incontro di volontà con il Governo[118]. Volendo riprendere la figura geometrica adoperata per descrivere proprio il formarsi di quel "nucleo duro", può dirsi che, anche qui, il *triangolo equilatero* – allora impiegato per simboleggiare lo schema astratto costituzionale – trasmuta, nella pratica concreta, in un *triangolo isoscele* o *scaleno*: fuor di metafora, la prassi tutt'ora corrente della motivazione *ob relationem* finisce per alterare, sia nella forma sia nella sostanza, la struttura e l'equilibrio costituzionale del rapporto di fiducia, spostandone l'epicentro (simboleggiante il "nucleo duro" dell'indirizzo politico) verso uno dei tre soggetti che sono parte del rapporto[119].

L'obliterazione sistematica del requisito della motivazione, con la derivante marginalizzazione parlamentare in sede di concessione della fiducia, oltre che testimoniare di

---

governo e questo, a sua volta, nel contenuto della motivazione)». Più sfumato, ma pur sempre nella direzione della non correttezza della prassi in parola, il pensiero di S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 371 (nella sua ultima e più matura formulazione, riprodotta inalterata anche nelle successive edizioni del celebre manuale: v., ad esempio, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 432-433), che vale la pena riportare per intero: «Quanto alla motivazione, confermata l'opinione che non può ritenersi corretto l'uso di esprimerla con una mera dichiarazione di approvazione delle dichiarazioni programmatiche ("La camera, udite le dichiarazioni del governo, le approva e passa all'ordine del giorno"), si rettifica il giudizio di illegittimità espresso in passato per formule in realtà non motivanti, ora condividendo l'avviso che non possa dirsi illegittima la motivazione *ob relationem* nel positivo apprezzamento del programma esposto dal governo, sebbene resti non confutabile l'opportunità di una motivazione che almeno sottolinei la partecipazione parlamentare all'atto costitutivo dell'indirizzo politico del governo, indicandone le desiderate priorità nel tempi di attuazione». Per la non piena correttezza della prassi della mozione motivata *per relationem* (od *ob relationem*) si pronuncia, altresì, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 164, il quale scompone il ragionamento nei piani formale e sostanziale: se detta prassi rispetta, sul piano formale, l'obbligo della motivazione, non lo rispetta invece sul piano sostanziale, giacché «con la motivazione il Parlamento [dovrebbe] dire la sua, a proposito del programma governativo, a seguito di un'autonoma elaborazione politica, e non già rimettersi *sic et simpliciter* alla volontà del Governo». Non mancano, d'altro canto, nemmeno voci che reputano, senza indugio, «corretta» la prassi della motivazione con rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Governo: così, ad esempio, F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 409, che porta a coerenti conclusioni le premesse da cui muove (già esplicitate, per intero, alla nota 83), le quali identificano nel programma governativo l'indirizzo politico e vedono nella votazione parlamentare di fiducia non un concorso alla fissazione dell'indirizzo politico, bensì l'espressione del semplice consenso (o del dissenso) delle Camere al programma governativo.

[117] Fatto che, per di più, si aggancia a un atto (ossia le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri) che non è neppure espressamente previsto dalla lettera della Costituzione. Questo aspetto, già a un primo sguardo, è paradossale o, perlomeno, singolare: la *motivazione* dell'atto parlamentare deputato a dare avvio al rapporto di fiducia, che è chiaramente *richiesta* da un precetto costituzionale (l'articolo 94, comma secondo), recepisce un *atto* (le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri) il quale, quand'anche se ne ammetta (con A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, cit., pp. 119-120) la natura implicita al sistema di governo costituzionalmente disegnato, resta pur sempre *privo* di esplicita *menzione* nella Carta del 1948.

[118] Che la motivazione della mozione di fiducia assolva, in modo particolare, la funzione di illuminare il "nucleo duro" dell'indirizzo politico è convinzione che può trarsi, implicitamente, anche da V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 280, tra le cui righe si legge che la motivazione, nel caso della fiducia, «ha lo scopo di fare emergere in tutta evidenza le ragioni del consenso delle Camere al Governo e *a meglio enucleare l'indirizzo politico risultante*» [corsivo di chi scrive].

[119] Secondo S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 371, la tendenza a motivare la fiducia con un integrale rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Governo non altererebbe soltanto la struttura costituzionale del rapporto fiduciario, ma riporterebbe, finanche, la situazione che ne deriva «indietro nel tempo, a quando il governo cercava in parlamento il consenso della maggioranza».

una modificazione tacita della Costituzione attraverso il diritto parlamentare[120], genera (almeno) *quattro* conseguenze deleterie sull'andamento e sulla resa della nostra forma di governo.

Essa dà luogo, anzitutto, a un depotenziamento *bidirezionale* dei gruppi parlamentari, che si estende nei riguardi: *(i)* del Governo, ai cui orientamenti i gruppi si rimettono integralmente per la determinazione del "nucleo duro" dell'indirizzo, accontentandosi della formula «udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva»; *(ii)* delle centrali extraparlamentari dei rispettivi partiti, alle quali rimane così, in esclusiva, la partecipazione alla stesura del nucleo politico costitutivo delle dichiarazioni programmatiche[121].

Secondariamente, quella obliterazione indebolisce la efficacia delle direttive politiche che ciascuna Camera è legittimata a rivolgere al Governo durante il dialogo fiduciario, allo scopo proprio di *rammentare* le finalità condensate nella primigenia formulazione dell'indirizzo politico e di orientare, conseguentemente, l'azione governativa. Rinunciando, difatti, a co-determinare le direttrici di base dell'indirizzo al momento dell'attivazione della fiducia, e ponendosi da subito in una posizione di subalternità rispetto al Governo, le Camere si rendono autrici di un (auto-)depotenziamento politico, che ne comprime la capacità di condizionare positivamente l'andamento delle scelte governative (direzionandole verso i fini prefissati nella prima e fondamentale formulazione dell'indirizzo politico)[122]. A ciò, inoltre, si aggiunge il fatto che, ritagliandosi le Camere un ruolo riduttivo (non già di decisione, bensì di ratifica) in uno dei principali snodi del raccordo con il Governo, esse saranno meno propense, nel dipanarsi della relazione di fiducia, a impiegare direttive politiche per sollecitare il Governo alla realizzazione di finalità che non hanno fattivamente concorso a delineare (limitandosi, viceversa, a convalidarle) e che, pertanto, possono non avvertire, sino in fondo, come finalità per così dire "proprie": chi può essere, per vero, il miglior interprete di quelle finalità se non il soggetto (il Governo) che le ha effettivamente scritte? Non solo. L'atteggiamento sostanzialmente ratificatorio della volontà governativa, assunto all'atto della

---

120 È la tesi avanzata, alla fine degli anni Cinquanta, da S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, cit., pp. 91, 93 e 95 (e, poi, di nuovo avanzata negli anni Settanta, in S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 372): tesi che mantiene la sua validità, prestandosi così a essere riproposta anche nello scenario contemporaneo (valuta la tesi di Silvano Tosi «molto convincente» anche L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, cit., pp. 140-141). Nello specifico, l'Autore reputa che la ormai consolidata tendenza a vanificare l'obbligo costituzionale della mozione di fiducia, nell'alterare il significato (e in un certo modo gli effetti) della mozione di fiducia medesima, rappresenterebbe una «patologica interpretazione della costituzione che [...] si consuma attraverso la prassi parlamentare» (p. 91) e che si mostra «più conforme alla prassi statutaria [dell'ordine del giorno fiduciario] che al dettato dell'art. 94 Cost.» (p. 93). Una tendenza che, sempre secondo l'Autore, sarebbe da ritenere «nettamente eversiva della costituzione e tale da vulnerare l'equilibrio politico normativamente stabilito fra governo e parlamento» (p. 95). È necessario precisare, tuttavia, che le radicali conclusioni tratte dall'Autore nel saggio del 1959 sono state, in seguito, mitigate e rettificate, orientandosi nella direzione della non correttezza – piuttosto che della illegittimità, così come precedentemente espresso – della prassi che vanifica l'obbligo motivazionale della mozione di fiducia (seppur con le puntualizzazioni di cui si è dato conto alla nota 116, cui pertanto si fa rinvio). Certo è, comunque, che, a prescindere dalle conseguenze – in termini di non correttezza o, piuttosto, di illegittimità – che si ritenga di far discendere dalla prassi della motivazione (della mozione di fiducia) con formule in realtà non motivanti (o "in bianco"), una simile prassi altera l'equilibrio costituzionale del rapporto di fiducia (oltre che, evidentemente, l'equilibrio politico tra gli organi in esso coinvolti) e testimonia di una modificazione tacita della Costituzione attraverso le dinamiche del diritto parlamentare.

121 Cfr., sul punto, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 373.

122 Come annota, esattamente, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, cit., p. 165, «mentre la mozione motivata tende a precostituire un'accoppiata Parlamento decisionale/Governo esecutivo, nella quale il Parlamento può trovare più ampi spazi di auto-determinazione politica, viceversa la mozione immotivata (o motivata *per relationem*) tende a prefigurare un'accoppiata Governo direttivo/Parlamento ratificatorio in cui quegli spazi sono minori».

investitura fiduciaria dalle due Assemblee parlamentari, sminuisce altresì la "forza" delle direttive politiche tese a *specificare* o ad *aggiornare*, in costanza della fiducia e a seconda delle esigenze che vanno via via affiorando nella società, le finalità politiche da perseguire. Si è già avuto occasione di rilevare, in precedenza, che l'azione di governo, lungi dal risolversi nella rigida attuazione di un programma politico predefinito in sede di instaurazione della fiducia, è retta, piuttosto, dal dinamismo; dinamismo che presuppone una capacità di adattamento elastico alle sollecitazioni, agli impulsi e ai bisogni provenienti dalla società, fattori i quali ben possono mutare nel periodo successivo alla definizione degli indirizzi programmatici. Ebbene, il tono assai attenuato con cui le Assemblee rappresentative partecipano, nel momento genetico della fiducia, alla definizione degli obiettivi politici tende a contagiare, più in generale, tutto il rapporto tra Parlamento e Governo, predisponendo, anche per il prosieguo di detto rapporto, una sorta di attitudine ratificatoria da parte dell'organo direttamente rappresentativo[123].

Dall'indebolimento dell'attività parlamentare di indirizzo politico deriva, specularmente, l'indebolimento dell'attività parlamentare di controllo: ed è la *terza* conseguenza deleteria (sull'andamento e sulla resa della nostra forma di governo) che si può, qui, enucleare. Recuperando quel filone dottrinario, di recente riproposto, che assume l'entità dell'indirizzo politico come canone alla cui stregua effettuare il controllo[124], ci si può spingere a sostenere che: se i contorni di siffatto canone sono tracciati, pressoché interamente, dal Governo, con il Parlamento nelle vesti di ratificatore, anche la efficacia politica del controllo parlamentare risulterà inferiore rispetto alla ipotesi in cui le due Camere partecipino, attivamente, alla determinazione di quel perimetro. Detto in modo diverso, analogamente a quanto si è sopra

---

[123] Nel tratteggiare i lineamenti della forma di governo italiana nel corso delle prime dodici legislature, è ancora C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, cit., p. 164, a mettere in luce – in perfetta sintonia con le riflessioni riportate alla nota precedente – che la «costante attitudine ratificatoria da parte del Parlamento» nello svolgimento del suo rapporto dialogico con il Governo rappresenta un derivato dell'atteggiarsi, da parte della mozione di fiducia, a sostanziale ratifica parlamentare della volontà governativa.

[124] Si tratta di una posizione teorica che prende forma all'interno degli studi dedicati alla figura concettuale del controllo e, nello specifico, del controllo parlamentare. Senza indugiare, adesso, sulle diverse teorie che, in argomento, si sono susseguite nel corso degli anni (dal periodo statutario all'epoca repubblicana), vanno fissate, quantomeno, le coordinate di riferimento. Tra i primi Autori a occuparsene, fu E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 117, sulle orme degli approfondimenti operati dalla scienza del diritto amministrativo, a declinare la nozione di controllo come «attività di riesame compiuta da un soggetto od organo (controllante) nei confronti di un altro soggetto od organo (controllato), al fine di verificare e garantire la corrispondenza del comportamento del soggetto od organo controllato ai canoni normativi che tale comportamento disciplinano». Ma la individuazione dei tratti qualificanti del controllo parlamentare, come autonoma funzione delle Camere, va ricondotta principalmente all'analisi di C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 258: nel chiudere una stagione di grande fervore per la concettualizzazione del controllo parlamentare, l'Autore intende quest'ultimo come «riesame critico, alla stregua dell'indirizzo politico, delle attività governative riservate, allo scopo di assicurare l'attuazione dell'indirizzo stesso». Recentemente, la teorizzazione proposta da Carlo Chimenti è stata ripresentata da M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo* à la carte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 492-493, che definisce il controllo parlamentare come «"riesame critico delle attività di competenza del governo, svolto alla stregua dell'indirizzo politico allo scopo di assicurarne l'attuazione"». Sempre a Massimiliano Malvicini si deve l'ultimo, recentissimo, lavoro di taglio monografico pubblicato sul tema del controllo parlamentare, dove, oltre a una serie di spunti teorici innovativi (contenuti, soprattutto, nel capitolo dedicato ai «Lineamenti teorico-istituzionali del controllo parlamentare»), figura una rassegna, completa e puntuale, sull'origine del concetto e sul relativo dibattito scientifico: v. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1-66. Ebbene, anche nell'opera da ultimo menzionata – e a ulteriore conferma di quanto si è affermato nel corpo del testo –, l'indirizzo politico viene concepito come «parametro di giudizio» per il controllo delle Camere nei confronti dell'attività realizzata dal Governo (cfr. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 91 e 146).

osservato per la efficacia delle direttive politiche: l'attività parlamentare di controllo dell'attuazione dell'indirizzo politico si spiegherà con una "forza" e con una "volontà" minori laddove il contenuto del paradigma alla luce del quale valutare l'attività di governo sia interamente riempito da una soltanto delle tre parti della relazione fiduciaria.

Di più. La degenerazione della prassi parlamentare sulla mozione di fiducia, con il consequenziale spostamento del baricentro della fiducia in favore del potere esecutivo (e a detrimento del potere legislativo), produce un ultimo, il *quarto*, effetto nefasto sul funzionamento della forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione repubblicana. È alquanto intuitivo, difatti, che la partecipazione equilibrata del Governo e dei due rami parlamentari nella fissazione dell'indirizzo politico, nonché la implicita assunzione dell'impegno politico reciproco a realizzarlo, mirano a soddisfare l'esigenza sottesa al noto ordine del giorno Perassi[125]: la individuazione dei fini statuali come prodotto della fusione delle manifestazioni di volontà del Governo, della Camera e del Senato costituisce uno di quei «dispositivi costituzionali» idonei a tutelare la stabilità dell'azione governativa e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo. Ma nel momento in cui il nucleo fondativo dell'indirizzo politico, che ne individua la genesi, si sposta sensibilmente verso il lato dell'esecutivo, il bilanciamento del sistema – astrattamente perseguito dalla configurazione costituzionale trilatero-paritaria della fiducia – diviene, nei fatti, precario.

Dovrebbe risultare chiaro, insomma, da quanto si è venuto esponendo, che dalla sistemica elusione, nella mozione di fiducia, del requisito della motivazione si diramano conseguenze ragguardevoli, che incidono negativamente sulla resa della nostra forma di governo e che non possono, perciò, essere trascurate. Verrebbe da chiedersi, allora, quali possano essere i rimedi (attuabili sullo strato normativo costituzionale) per fronteggiare quella che, all'evidenza, si mostra una patologia strutturale (e non occasionale o accidentale) del sistema, se non fosse che la domanda si rivela, in verità, fuori di luogo[126]. E lo è alla luce del tipo di disfunzione

---

[125] L'ordine del giorno Perassi fu presentato nella seduta del 4 settembre 1946, presso la seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, e approvato nella seduta del 5 settembre 1946, con il seguente testo: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (v. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, VII, Colombo, Roma, 1971, pp. 917 e 944).

[126] Altro è, invece, il quesito se possa ritenersi giuridicamente viziato l'atto parlamentare *mozione di fiducia* motivato con rinvio, integrale, alle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dei ministri. In passato, per vero, non è mancato, nella giuspubblicistica italiana, il suggestivo tentativo – rimasto invero isolato – di valutare, entro il quadro (giuridico) della invalidità, il tema dei vizi che vengano a colpire l'atto innescante il rapporto fiduciario. Così, ad esempio, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 458-462, ha provato ad ambientare il suddetto tema all'interno della bipartizione nullità-annullabilità (che fotografa, come si sa, le due articolazioni tipiche dell'istituto della invalidità), sostenendo due tesi. La *prima*: che sarebbe possibile configurare una semplice annullabilità, per distacco dell'attività dallo schema astratto previsto dall'articolo 94 della Costituzione, nelle ipotesi di insufficiente motivazione della mozione di fiducia; che tale annullabilità sarebbe azionabile, dai soggetti della relazione fiduciaria, tramite i congegni ordinari della dinamica della fiducia (presentazione delle dimissioni, voto di sfiducia), accompagnati da una motivazione rivolta a far valere, con l'interruzione della relazione in corso, il vizio afferente al suo sorgere; che, comunque, detta annullabilità non precluderebbe il venire in essere del rapporto di fiducia, sia pure in una condizione patologica (sempre sanabile nel corso della relazione fiduciaria); che, al fine di tutelare la corrispondenza dell'atto parlamentare al paradigma dell'articolo 94, di fronte alla presentazione di una mozione di fiducia non rispondente ai requisiti prescritti sarebbe ipotizzabile, in via preventiva, un intervento dei Presidenti delle Assemblee parlamentari, nonché delle medesime Assemblee, che potrebbero sollevare in proposito una specifica pregiudiziale [con riguardo a un possibile intervento preventivo dei Presidenti delle Assemblee, va però ricordato che la compatibilità a Costituzione della mozione di fiducia motivata *per relationem* è stata riconosciuta, benché in una sola circostanza, dalla Presidenza della Camera dei deputati: in sede di conferimento

manifestata dalla pratica della motivazione fiduciaria "in bianco": una disfunzione, questa, che non trova la sua causa nella obsolescenza del dato prescrittivo-costituzionale (ossia delle "regole del gioco"), bensì nella dimensione empirico-fattuale. Non è, cioè, il dato positivo a necessitare di essere aggiornato o adeguato, perché non più rispondente al contesto istituzionale in cui trova applicazione e su cui agisce, ma sono le (reiterate) pratiche distorsive dei protagonisti delle vicende politico-istituzionali a dover essere ricondotte nell'alveo costituzionale. La soluzione, in definitiva, passa da una rivitalizzazione dell'esistente e da una sua corretta applicazione da parte dei responsabili delle "violazioni", di modo da evitare la delegittimazione del sistema costituzionale vigente e, in ispecie, dell'articolo 94, comma secondo, della Costituzione (che esercita un ruolo significativo nella regolamentazione della

---

della fiducia al governo De Mita, la Presidente Iotti – in replica all'onorevole Russo, che le aveva chiesto di «far rispettare la prescrizione del secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione, che parla di mozione motivata di fiducia» – affermava che l'espressione «udite le dichiarazioni del Governo», facendo riferimento «al discorso del Presidente del Consiglio ed anche al programma che il Presidente del Consiglio ha allegato alle sue dichiarazioni», è idonea a soddisfare l'onere motivazionale, anche alla luce della «prassi pressoché costantemente seguita» (CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea – Resoconto stenografico della seduta di giovedì 21 aprile 1988 (X legislatura)*, p. 13152)]; e che, infine, sull'attività (del Parlamento e del Governo) finalizzata alla eliminazione del vizio potranno avere, in via successiva, un'influenza l'eventuale intervento di monito del Presidente della Repubblica, nella sua veste di garante della Costituzione (si pensi, ad esempio, a un invito a considerare la irregolarità della situazione prodottasi, rivolto dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio o ai Presidenti delle due Camere), o, in ipotesi, un intervento della Corte costituzionale, allorquando dovesse sorgere un conflitto tra Presidente della Repubblica e Camere circa la competenza a sindacare dall'esterno la regolarità delle votazioni motivate di fiducia. La *seconda*: che sarebbe possibile configurare una condizione di nullità nelle ipotesi di carenza assoluta di motivazione della mozione di fiducia, il che precluderebbe la instaurazione del rapporto fiduciario e porrebbe, a carico di Governo e Parlamento, il limite di competenza della ordinaria amministrazione; e che, in tali casi, il vizio sarebbe eliminabile soltanto con una nuova regolare votazione su mozione motivata, per consentire la quale il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato a ricorrere, come *extrema ratio*, al potere di revoca (della precedente votazione nulla). Pur apprezzandosi la qualità delle argomentazioni addotte dall'Autore a sostegno delle proprie tesi, il tentativo di inquadrare, sotto la figura giuridica della invalidità, il tema dei vizi relativi alla mozione di fiducia non può essere, qui, condiviso. Vi ostano, principalmente, le precisazioni che si sono offerte nelle pagine precedenti, quando si è avuto modo di riflettere sulla natura prettamente politica della relazione fiduciaria, per poi inferire, di lì, la natura altrettanto prettamente politica dell'indirizzo politico che di quella relazione è nucleo centrale. Dinanzi alla natura e alla forma politica di un atto, infatti, sono difficilmente configurabili sanzioni di natura giuridica (quali sono quelle legate all'applicazione della figura della invalidità, nelle sue due varianti). L'obbligo di motivazione della mozione di fiducia attiene alla sfera dei rapporti politici in senso stretto; e, all'interno di tale sfera – come annota, esattamente, P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1990, p. 4 –, «l'obbligo è obbligo politico, la cui inosservanza apre (o può aprire) una vicenda di responsabilità politica» che ha come protagonisti il Governo e il Parlamento. Ebbene: se la inosservanza degli obblighi politici apre unicamente una vicenda di responsabilità politica, essa, per esclusione, non può aprire alcuna vicenda di responsabilità giuridica e, dunque, non può portare all'applicazione di sanzioni giuridiche. Evidentemente, la conclusione qui offerta poggia sull'assunto della distinzione concettuale tra la nozione di responsabilità politica e la nozione di responsabilità giuridica. A tale riguardo, ci si richiama alle tesi formulate, a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso (con la nota monografia G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967), da Giuseppe Ugo Rescigno e ancora oggi largamente dominanti nella dottrina costituzionalistica: v., tra i tanti contributi dati dall'Autore al tema in questione, G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., p. 1341 ss., e, in particolare, p. 1344, dove viene sostenuto che «La responsabilità politica non è una forma di responsabilità giuridica perché in essa manca ciò che è specifico della responsabilità giuridica, il collegamento predeterminato dalle norme tra un certo (nominato e specifico) fatto e una certa (nominata e specifica) conseguenza». Le tesi di Rescigno hanno raccolto, nel tempo, il consenso di numerosi studiosi, tra cui si devono annoverare almeno i seguenti: D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*), cit., p. 567; F. LANCHESTER, *Sulla responsabilità politica*, in F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990, p. 12; P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1991, p. 1.

dialettica politico-istituzionale, tanto da doversi qualificare come regola indisponibile del "gioco")[127].

Beninteso. Non si ignora, neppure per un istante, che la razionalizzazione dei congegni fiduciari, "debole" o "forte" che sia, riesce a incidere solo moderatamente sulla essenza politica dei rapporti cui si riferisce[128], non potendo, di per sé, sortire l'effetto – pure auspicato dal Costituente – di assicurare stabilità ed efficienza all'azione statuale. La ragione è ovvia: la continuità e la stabilità dell'azione governativa sono valori garantiti, principalmente, dal tessuto connettivo fornito dagli schieramenti politici, piuttosto che dalla disciplina di modalità procedimentali o da meccanismi formali. Il tentativo di valorizzare – o, meglio, di rivitalizzare – la motivazione all'atto del conferimento della fiducia potrebbe, allora, apparire illusorio, e finanche ingenuo, agli studiosi che reputano il funzionamento delle istituzioni politiche di vertice (e, particolarmente, del raccordo Governo-Parlamento) totalmente affidato ai rapporti di forza che si instaurano tra i raggruppamenti politici[129]. Forse, ciò corrisponde, in parte, al vero. Purtuttavia, la consapevolezza del condizionamento della politica, e dei suoi assetti cangianti, rispetto all'andamento del sistema istituzionale non dovrebbe impedire, al giurista, lo sforzo di tenere sempre separati i piani dell'*essere* (vale a dire dell'atteggiarsi concreto del sistema, determinato dall'azione dei soggetti che di esso sono parte fondamentale) e del *dover essere* (tratteggiato, primariamente, dalle prescrizioni costituzionali): sforzo doveroso se si vuole contrastare l'affermazione di una diversa "legalità

---

[127] Non pare dubitabile che la reiterazione costante nel tempo (o, se si preferisce, la regolarità) della presentazione, e dell'approvazione, di mozioni di fiducia motivate con integrale rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio eroda, in ultima battuta, la legittimazione dell'articolo 94, comma secondo, della Costituzione. Mozioni di fiducia recanti quel (basso) tenore motivazionale, difatti, sembrano integrare perfettamente – per dirla con le parole di Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. XI – uno di quei comportamenti che, «lungi dal palesarsi qual[e] mer[a] espression[e] della Costituzione vivente, ossia la Costituzione come concretamente applicata, tend[e] a mettere in discussione il monopolio delle disposizioni costituzionali sulla disciplina» dei rapporti di tono costituzionale. Un approdo, questo, non certo confortante. Specie se si tiene presente che «L'immissione informale di dati innovativi scalfisce la compattezza e l'intrinseca omogeneità del preesistente corpo organico di norme ed istituti, con implicazioni non trascurabili non solo sul piano della legittimità, ma anche su quello della *certezza del diritto costituzionale*»; condizione, quest'ultima, che si rivela indispensabile «in vista del perfezionamento di un assetto stabile e duraturo» dei rapporti costituzionali e per il «mantenimento degli equilibri sui quali si regge l'impianto istituzionale» (sono sempre parole tratte da Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, cit., pp. XI e 25).

[128] Per una conferma in merito al circoscritto condizionamento che la razionalizzazione dei congegni fiduciari è in grado di provocare sui rapporti politici, v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 281 («appaiono sopravvalutati i possibili effetti positivi della concessione della fiducia sulla base di una mozione puntualmente motivata»), M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 245 («un sistema razionalizzato [...] nulla può [...] contro la crisi extraparlamentare nascente dal venir meno del consenso, tra i partiti che reggono una coalizione di governo, in ordine agli obiettivi politici di fondo o agli strumenti e metodi per realizzarli»), e, infine, M. MIDIRI, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 2490 (a parere del quale l'adozione della mozione motivata non può certo, da sola, garantire la stabilità politica). Insomma: la formalizzazione (o "giuridicizzazione") del rapporto di fiducia non garantisce né la stabilità del Governo né, tantomeno, l'attuazione del programma, se il sostegno della maggioranza e l'impegno del Governo non permangono anche successivamente alla instaurazione del rapporto stesso.

[129] Sono quegli studiosi che P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STUDIOSI DEL DIRITTO CIVILE, *Partiti politici e ordinamento giuridico (in ricordo di Francesco Galgano)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 14, annovererebbe, presumibilmente, nel filone di pensiero del «realismo costituzionale», per esso intendendosi «un approccio che finisce per appiattire completamente la lettura degli assetti di governo sulle dinamiche "imposte" dalle forze politiche»; un approccio nell'ambito del quale «i congegni regolativi delle dinamiche costituzionali rischiano di smarrire uno spazio di gioco autonomo nei confronti del sistema politico, e lo stesso rapporto fra Costituzione e politica entra in un cortocircuito».

costituzionale" *materiale*, basata sulla forza del *fatto* (divenuto "diritto") in contrasto con il dato formale, positivamente prefigurato. Affidare ai rapporti politici, che si sprigionano nel terreno sottostante alla Costituzione, la capacità di dare contenuto al testo della regola, fino a stravolgerne il tenore prescrittivo, significa innescare una spirale costellata di insidie: dentro il suo moto vorticoso, diviene facile cadere nella propensione di ritenere conforme al modello costituzionale qualsiasi comportamento, ispirato da qualsivoglia ragione, dei protagonisti istituzionali. È una conclusione che va respinta, con convinzione, sul piano primariamente del metodo. Serve, al contrario, recuperare la centralità del testo scritto, evitando che la efficacia precettiva delle disposizioni costituzionali venga, in via di fatto, sterilizzata[130]. E serve farlo non tanto per eccesso di formalismo o per mero ossequio alla legalità costituzionale, quanto perché dietro alla forma delle premesse normative poste dall'articolo 94, comma secondo, si cela una sostanza significativa, apprestata con il fine primario di perseguire il bilanciamento nel raccordo tra gli organi di vertice della macchina statuale[131].

Resta, sullo sfondo del tragitto argomentativo percorso per esporre lo stadio *costitutivo* del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, un *tema aperto*, che interessa, in linea di continuità, il

---

[130] Non andrebbe mai dimenticato, del resto, che le proposizioni costituzionali «sono *norme*, perché devono garantire un minimo di certezza di aspettative: sono criteri, obbiettivi vincolanti, e non mere descrizioni di regolarità eludibili a seconda delle circostanze»: così M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 21. A onor del vero, già prima delle ricerche costituzionalistiche di Mario Dogliani, erano stati gli insegnamenti di Vezio Crisafulli (cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 11, e V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Cedam, Padova, 1957, p. 423) a mettere bene in chiaro che «La Costituzione è una legge, un atto normativo [diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati]; si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all'opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative» (le parole sono tratte, nello specifico, dal secondo dei due contributi poco sopra ricordati, ma considerazioni pressoché analoghe si leggono, altresì, nel primo contributo, a cui sono peraltro da ricondurre le parole comprese tra le due parentesi quadre). Se ne trae, in conclusione, che non è corretto il metodo «di svuotare di contenuto normativo una disposizione costituzionale, senza prima essersi seriamente impegnati nel tentativo di riconoscerle viceversa un senso preciso e una concreta rilevanza giuridica» (V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, cit., p. 423); senza prima essersi, in altre parole – e volendo recuperare, questa volta, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 11, e la celebre, innovativa, espressione, ivi coniata –, prodigati nel tentativo di interpretare «*magis ut valeat*» ogni disposizione della Costituzione. In fondo, il dovere del giurista, e del costituzionalista in particolare, non può che essere quello di recuperare sempre il senso della natura prescrittiva e della normatività della Costituzione, preservandone al massimo grado le potenzialità precettive [analogamente A. D'ANDREA, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, cit., p. 1850, e M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in M. LUCIANI-N. LUPO-C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 24-25; sul metodo che dovrebbe ispirare la scienza costituzionale, sembra manifestare idee in armonia con quelle di Crisafulli anche O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., pp. 2-3].

[131] Vero è che le disposizioni sulla forma di governo (e, segnatamente, quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono «a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»: lo appuntava, al principio degli anni Settanta, Leopoldo Elio nella sua celebre voce enciclopedica sulle forme di governo [v. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 640]. Nondimeno, proprio perché i lineamenti basilari della forma di governo della Repubblica sono tracciati dalla Costituzione (per di più di tipo rigido), il funzionamento effettivo di quella (ovverosia della forma di governo), così come risultante dalle regole convenzionali, deve sempre avvenire in modo conforme ai precetti costituzionali. Sul tema, rimane preziosa l'impostazione metodologica di Massimo Luciani, proposta, di passaggio, all'interno dell'altrettanto celebre voce enciclopedica sulle forme di governo, data alle stampe a quarant'anni di distanza dal contributo di Elia: nella voce redatta da Luciani si legge che «da prassi, sotto qualunque veste si presenti (di mera regola di correttezza, di convenzione, di consuetudine), può e deve essere vagliata, nella sua legittimità, almeno alla luce del testo costituzionale, per quanto aperto e flessibile possa essere il modello ch'esso disegna» [M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 541, nota 18].

requisito della motivazione nella mozione di fiducia e che ha origine dal test di democraticità ideato per il segmento procedimentale analizzato. In veste di quesito, il *tema aperto* è formulabile come segue: nell'avviare il rapporto di fiducia, la prassi della motivazione "non motivante" – o, comunque, priva di un contenuto autonomo, essendo relazionata alle dichiarazioni programmatiche formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri – garantisce la continuità della corrente democratica nel circuito dell'indirizzo politico (che origina, come si è visto, dalla fase d'innesco, per refluire poi sulle successive) o, all'opposto, ne blocca la circolazione?

Se prudenza e buonsenso suggeriscono di non affrettarsi a registrare, nello snodo *costitutivo* dell'indirizzo, una netta interruzione, può però dirsi che la suddetta prassi rallenta e compromette, vistosamente, il fluire del principio democratico all'interno del circuito. Per avvedersene, basta porre mente alla funzione teorica assolta dalla motivazione negli atti pubblici: se si ha riguardo, in generale, ai rapporti afferenti al diritto costituzionale, la motivazione rafforza il collegamento tra l'attività dei soggetti chiamati a svolgere pubbliche funzioni e il popolo, che del loro esercizio è il destinatario[132]. Altrettanto accade ai fini specifici del legame fiduciario: insieme alla modalità di votazione per *appello nominale* (parimenti sancita dall'articolo 94, comma secondo, della Costituzione), la *motivazione* della mozione di fiducia contribuisce, oltretutto[133], a saldare l'opinione pubblica alla dinamica dell'indirizzo politico[134]. Accentuando il vincolo di responsabilità politica dei rappresentanti verso il corpo elettorale[135], e agevolando il controllo del secondo sull'operato dei primi, la

---

132 Si allude, sintetizzando, alla c.d. funzione democratica della motivazione: la motivazione che si fa strumento di legittimazione politica della decisione pubblica cui essa accede [sul tema, non senza taluni rilievi critici sulla motivazione in funzione legittimante gli atti dei pubblici poteri, cfr. A. ROMANO-TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 33-47 (soprattutto p. 34)]. Secondo P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, cit., p. 1, nel sistema costituzionale repubblicano la motivazione è «un elemento essenziale per quella forma di controllo sull'esercizio dei pubblici poteri che ha come "soggetto interessato" di riferimento l'intera collettività». Anche se il primo, agile, studio sulla tematica della motivazione nel diritto costituzionale risale a G. LOMBARDI, voce *Motivazione (Diritto Costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, X, Utet, Torino, 1964, pp. 954-958, il lavoro imprescindibile per un inquadramento sistematico della motivazione nello Stato democratico e delle esigenze di trasparenza democratica che la motivazione degli atti costituzionali mira a soddisfare rimane, tutt'oggi, quello di L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, cit., soprattutto pp. 24 e 141 (quest'ultima per quanto attiene, specificamente, alla funzione di trasparenza democratica assolta dalla motivazione della mozione di fiducia).

133 S'intende: oltre al ruolo attivo che la motivazione della mozione parlamentare di fiducia riveste nella precisazione del "nucleo duro" dell'indirizzo, su di un piano di reciproca parità con il Governo (tema, questo, di cui si è già discorso nelle pagine precedenti).

134 Sottolinea, con particolare chiarezza, E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 142, che «Nella logica del sistema voluto dai costituenti la motivazione della fiducia [...] avrebbe dovuto manifestare la sua influenza [...] [fra l'altro] nei confronti del Corpo elettorale che nella motivazione avrebbe potuto individuare le ragioni dell'atteggiamento assunto dal Parlamento verso un determinato Governo». Sostanzialmente analoga, sul punto, la posizione di P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, cit., p. 5: per l'Autore, se si tiene presente l'altra regola contestualmente posta dalla Costituzione e che attiene all'obbligo di adozione del voto palese, per appello nominale, il significato della motivazione della mozione di fiducia sarebbe, principalmente, quello di «aver voluto introdurre uno strumento (quello appunto della mozione motivata) che deve consentire un controllo [...] da parte del corpo elettorale della posizione tenuta dai propri rappresentanti (siano essi parte della maggioranza o dell'opposizione) su problemi così decisivi per il funzionamento del sistema costituzionale». In linea con queste ultime considerazioni, a sostenere che l'elemento della motivazione, costituzionalmente previsto per la mozione di fiducia, agevola il controllo da parte del corpo elettorale (o, in più generale, della pubblica opinione) sull'operato dei propri rappresentanti sono, altresì, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 106 (che, alla nota 71, rinvia proprio alla voce enciclopedica scritta da Paolo Caretti), e A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 92.

135 È sempre P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, cit., p. 1, a individuare il collegamento che corre tra l'obbligo di motivazione e il concetto di responsabilità politica. In particolare, l'Autore, per giungere

motivazione (più correttamente: l'"obbligo" di motivazione) appare immediatamente riconducibile al principio democratico che informa di sé l'ordinamento costituzionale repubblicano. Se si condivide una simile impostazione, la conseguenza che ne discende non può che essere in un senso: in virtù nel nesso che lega la motivazione al principio democratico, ogni distorsione che interessa la motivazione dell'atto instaurativo della fiducia finisce per ripercuotersi, negativamente, sul principio democratico; e così è, certamente, per la concessione della fiducia con un contenuto motivazionale relazionato, unicamente, alle dichiarazioni programmatiche governative.

Il costruttivo ruolo del Parlamento – di *tutto* il Parlamento, sebbene nella *distinzione* dei compiti, e nella *diversità* degli apporti, di maggioranza e opposizione – nella (co-)definizione del "nucleo duro" dell'indirizzo politico funge, in conclusione, da requisito essenziale per assicurare che la corrente democratica, nel transitare dalla fase costitutiva, non esaurisca la carica che le pertiene. Si tratta di una conclusione che – a ben considerare – conforta, ponendosi in armonia con essi, i rilievi sviluppati in precedenza nel paragrafo, quando si è voluto fermare l'attenzione sulla partecipazione (non della sola maggioranza parlamentare, ma) dell'*intero* organo elettivo alla relazione fiduciaria. A questo punto, però, è opportuno dissolvere, con un supplemento di riflessione, un possibile equivoco (e, nel provare a dissolverlo, affiorerà contestualmente la congruenza – cui si alludeva poco sopra – con i rilievi precedenti). Qualcuno, infatti, potrebbe essere indotto a pensare, sulla scorta di talune osservazioni sin qui emerse, che una motivazione autentica della mozione di fiducia sia, in fondo, superflua ai fini della democraticità del ciclo dell'indirizzo; e potrebbe pensarlo ragionando, grossomodo, così: *se* il programma *del* Governo, antecedente logico e temporale del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, deve necessariamente alimentarsi dei contenuti programmatici investiti, con le elezioni, della legittimazione democratica (essendo questa – come si è sostenuto – una imprescindibile condizione perché la fase costitutiva superi, indenne, il test di democraticità), *allora* quel punto di contatto con la volontà popolare è sufficiente a garantire la democraticità entro il circuito dell'indirizzo. Ebbene, chi assecondasse il sentiero argomentativo appena sintetizzato, incorrerebbe, con buona probabilità, in un esiziale errore prospettico. Perché? Perché il programma governativo esposto dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio ingloba unicamente – seppur con le correzioni e integrazioni rivelatisi indispensabili nella prospettiva coalizionale – le offerte programmatiche delle formazioni politiche entrate a far parte della compagine governativa. Tale fattore, di per sé, spiega e giustifica l'importanza del fattivo contributo parlamentare, veicolato mediante la motivazione della mozione di investitura, all'atto dell'avvio della fiducia: è solo tramite una mozione di fiducia realmente motivata, difatti, che il "nucleo duro" dell'indirizzo politico si può *potenzialmente*, e *ipoteticamente*, arricchire dell'apporto delle minoranze rappresentate in ciascuna Camera; o, quantomeno, è solo con una mozione sostanzialmente non elusiva del dettato costituzionale che le forze di minoranza sono messe nella posizione di poter influenzare il contenuto dell'atto presentato dai gruppi parlamentari di maggioranza, sì da riuscire – benché soltanto *marginalmente* – a condizionare la traccia delle linee guida dell'indirizzo politico[136]. Privata della motivazione, per contro, la

a enucleare il predetto collegamento, si avvale proprio della specifica indicazione desumibile dall'articolo 94, comma secondo, della Costituzione, vale a dire dell'obbligo di motivazione che si accompagna alla mozione di fiducia delle Camere nei confronti del Governo: tale obbligo si colloca, difatti, «nell'ambito della vicenda più rilevante di responsabilità politica, disciplinata in Costituzione» (P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, cit., p. 1).

136 Tanto è vero che – non a caso – la mozione di fiducia viene presentata, nella prassi parlamentare affermatasi dopo le prime legislature repubblicane, o subito prima o immediatamente dopo la replica del Presidente del Consiglio dei ministri (v., sul punto, G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, cit., pp. 86-87). In tutt'e due i casi, insomma, la mozione di fiducia viene presentata dopo lo svolgimento del

mozione di fiducia finisce per trasformare il solo programma *del* Governo, su cui viene votata la fiducia, in programma *di* governo (e, dunque, in indirizzo politico), senza che quest'ultimo possa giovarsi delle molteplici sfaccettature di quel pluralismo che trova – o, meglio, che dovrebbe trovare – voce dentro le aule parlamentari, quale specchio delle plurime sensibilità di cui consta il tessuto sociale del Paese.

3.3. La fase attuativa *(o* integrativa dell'efficacia*): i soggetti protagonisti (Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione), i parametri costituzionali di legittimazione (articoli 70, 76 e 77) e gli atti di riferimento (atti legislativi, normativi e amministrativi)*

Conclusasi la fase *costitutiva* del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, il progetto organico e internamente coerente di fini da raggiungere è *politicamente perfetto*: su quel progetto, infatti, si sono incontrate, per fondersi tra loro in un patto politico, le volontà degli organi costituzionali (od organi di governo in senso proprio) che strutturano il rapporto di fiducia.

Alla *perfezione politica* del progetto non corrisponde, tuttavia, automaticamente, la *giuridica efficacia* del medesimo. Con il completamento dello stadio denominato *costitutivo*, insomma, l'indirizzo politico è, sì, politicamente perfetto, ma non (ancora) giuridicamente efficace. Ciò significa che le singole finalità componenti l'indirizzo politico assumono una loro rilevanza politica *interna* (vale a dire nei rapporti costituzionali, come conseguenza del sorgere del patto politico racchiuso nella relazione fiduciaria), ma non sono (ancora) in grado di spiegare effetti giuridici all'*esterno*, irradiandosi sulla comunità.

Affinché si specifichi l'efficacia giuridica, una volta che si siano delineate sul piano politico-costituzionale, le linee generali dell'indirizzo politico devono tradursi e precisarsi sul piano legislativo: occorre, cioè, trasporre, in provvedimenti normativi dello Stato, il contenuto delle scelte politiche precedentemente effettuate[137], inserendo la sostanza politica negli schemi formali del diritto (così da raggiungere, in relazione alle concrete esigenze connesse alla singole finalità politiche prefissate, la imposizione o il divieto di condotte, la promozione di interventi, la configurazione di tutele, la soddisfazione di interessi, eccetera)[138].

---

dibattito parlamentare fiduciario introdotto dalle comunicazioni del Governo, e dunque (anche) dopo gli interventi degli esponenti dei gruppi parlamentari che si collocheranno, con la votazione (contraria) della mozione di fiducia, tra le fila della minoranza.

137 Nei limiti in cui – ed è abbastanza intuitivo sia così – le scelte politiche precedentemente effettuate consistano in un *facere*, abbiano per contenuto un comportamento positivo e implichino, pertanto, un intervento normativo che le trasponga nell'ordinamento giuridico. Nessuna traduzione sul piano legislativo richiedono, invece, quelle finalità che si risolvono in un semplice *non facere*, finalità che non è da escludere siano entrate a far parte del "nucleo duro" dell'indirizzo politico (benché gli impegni politici di *non facere* abbiano, di regola, carattere limitato): si pensi, come esempio tipico, alla generica, e spesso demagogica, promessa – inizialmente contenuta nei programmi elettorali, confluita poi nel programma *del* Governo e trasformatasi, infine, in indirizzo politico con il venire in essere del rapporto di fiducia – di non incrementare il prelievo tributario.

138 Si percepiscono qui, ancora una volta, la preminenza logica, la priorità temporale e la funzione ordinante e coordinante che la determinazione dei fini fondamentali dell'azione dello Stato esplica rispetto all'esercizio delle funzioni legislativa ed esecutiva: lungo la linea direttrice tracciata da quei fini, infatti, le funzioni di attuazione dell'indirizzo politico (ossia la funzione legislativa e quella esecutiva) debbono ordinarsi nel loro svolgimento coordinato [di questo avviso sembra essere anche Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, cit., p. 113, che definisce l'indirizzo politico come «attività [...] diretta a determinare i fini ultimi dello Stato *per imprimere coerenza e armonia intrinseca alle decisioni ed ai provvedimenti nei quali si perfeziona l'azione complessiva di governo*» (corsivo di chi scrive)]. L'armonizzazione delle funzioni attuative dell'indirizzo si consegue, in altre parole, attraverso la subordinazione a un'attività di previa determinazione di fini politici (coerenti) da perseguire, che unitariamente le guidi e le coordini nel loro sviluppo (similmente M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 199). Non serve, poi, soffermarsi, di nuovo, sul fatto che quanto appena affermato non compromette, in alcun modo, il principio della autonomia e indipendenza degli organi costituzionali. Come si è già avuto occasione di precisare, sono proprio gli organi costituzionali di vertice del sistema a concordare

Ecco, dunque, che alla fase costitutiva segue la fase qualificabile come *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico[139].

A contraddistinguere la fase presa in considerazione è, prima di tutto, il suo carattere aperto o tendenzialmente indefinito. Mentre la costituzione dell'indirizzo si connota per una decisione sostanzialmente unitaria e – per così dire – *chiusa*, che trova nel raccordo Parlamento-Governo (e nei provvedimenti tipici che lo declinano) il suo canale istituzionale di espressione[140], lo stadio attuativo viene a svilupparsi per il tramite di una pluralità di atti normativi, esprimendosi in una serie *aperta*, e tendenzialmente indefinita, di singole

---

la linea di azione comune, suggellandola con il patto politico che fa nascere, per poi alimentarlo nel corso della sua vita, il rapporto di fiducia. Non è tutto: l'affermazione riportata nel corpo del testo consente di estrapolare, allo stesso tempo, un secondo elemento di interesse ai fini della presente indagine. Dalla premessa secondo cui la traduzione sul piano legislativo delle linee generali dell'indirizzo è condizione necessaria affinché quest'ultimo, già politicamente perfetto, divenga anche, in un certo senso – benché "di riflesso" e *a posteriori* –, giuridicamente efficace, si ricava un dato utile per argomentare, ancora una volta, in punto di efficacia dell'indirizzo politico (tema, quest'ultimo, che – come è stato chiarito, trattandolo specificamente, nel capitolo primo, e come si è ribadito, incidentalmente, anche nel corso del presente capitolo – la letteratura ha sempre declinato entro la rigida alternativa tra concezione normativa e concezione esistenziale). Una premessa di quel tenore, evidentemente, rinvigorisce la tesi delle pagine precedenti, dove si è sostenuto che l'indirizzo politico non può avere forza giuridica *intrinseca* (vale a dire indipendentemente dai modi e dalle forme giuridiche delle manifestazioni dell'indirizzo), ma che, al contrario, la sua consistenza si mostra prettamente politica: è chiaro, infatti, che, *se* la giuridicità dell'indirizzo dipende dalla forma giuridica degli atti normativi che lo veicolano nel mondo del diritto, *allora* l'indirizzo politico, prima che si valga di quella forma, non possiede alcuna giuridicità o efficacia normativa. Ecco quindi che, nel momento in cui si argomenta il carattere giuridicamente vincolante (*a priori*, non già *a posteriori* o "di riflesso") dell'indirizzo politico sulla base della efficacia giuridica degli atti normativi suscettibili di manifestarne esteriormente il contenuto politico, si compie una (indebita) sovrapposizione teorica; e si finisce, conseguentemente, per confondere l'essenza squisitamente politica del concetto di indirizzo con il carattere giuridico degli atti normativi che traducono tale concetto (o, per la precisione, le scelte politiche di cui esso si compone) sul terreno del diritto. Il che, in ultima battuta, produce l'effetto di sbiadire la distinzione dommatica tra la fase *costitutiva* del "nucleo duro" dell'indirizzo politico e la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, quando, invece, è preferibile che detta distinzione resti salda e che conservi i contorni teorici tracciati nelle pagine precedenti.

[139] Se si volesse, per maggior chiarezza, mettere ordine ai rilievi iniziali del paragrafo, si potrebbe definire la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico come quella fase che porta a effetto giuridico il contenuto dell'indirizzo politico, ovverosia le scelte politiche di cui esso è composto: si tratta, a ben guardare, di un adattamento, ai fini che interessano il procedimento dell'indirizzo politico, della nozione di attuazione normativa proposta da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, p. 8 [il quale, sebbene si occupi di un ambito differente da quello qui studiato, intende, per attuazione di una fonte normativa, proprio «il portare ad effetto il suo contenuto prescrittivo (il contenuto prescrittivo delle sue disposizioni)»].

[140] Per l'esattezza, è la *costituzione* del *"nucleo duro"* dell'indirizzo politico (e quindi del suo tratto più qualificante) a risultare da una decisione unitaria e *chiusa*, che trova nel rapporto di fiducia, e specificamente negli strumenti che ne consentono la instaurazione, il suo canale naturale, e unico, di espressione. Ma se lo stadio costitutivo del "nucleo duro" dell'indirizzo è il risultato di una decisione unitaria e chiusa, non altrettanto può dirsi, più in generale, per il contenuto, sempre modellabile e *aperto*, dell'indirizzo politico (espressione qui assunta nel più lato significato di grande contenitore comprensivo dei fini che lo Stato si propone, con l'azione dei suoi organi, di concretizzare). La presenza, tra gli "attrezzi" propri del diritto parlamentare, di molteplici atti non legislativi di indirizzo politico (come le mozioni, le risoluzioni e gli ordini del giorno), di cui ciascuna Camera può servirsi per influenzare l'attività del Governo, integrando, modificando e specificando il contenuto del progetto politico posto a fondamento della relazione fiduciaria, vale a mostrare la permanente modificabilità dell'indirizzo politico. Si tratta, in fondo, di niente più che un precipitato della consistenza *elastica* di quest'ultimo, su cui si è già ripetutamente insistito: l'indirizzo, difatti, si limita a disegnare una traccia essenziale di azione per gli organi dello Stato; tale traccia essenziale rimane, tuttavia, *aperta* e può subire – se e quando vi sia la concorde volontà degli organi politicamente attivi di realizzarlo – innovazioni, aggiornamenti e aggiustamenti al mutare delle condizioni fattuali nel tempo.

decisioni[141]. Vedrà perciò vita, in progressione, una sequenza di puntuali atti normativi ispirati a particolari motivi politici[142]; atti che, come tessere di un grande mosaico, vanno nel loro insieme a ricomporre, estrinsecandola sul piano del diritto, quella tavola unitaria di fini rappresentati, e unificati, dall'indirizzo politico preventivamente costituito.

Nella successione della catena normativa deputata a dare "vita" giuridica ai fini dell'indirizzo politico, si intravede, una volta ancora, l'importanza rivestita, nella prospettiva costituzionalistica, dalla partecipazione paritaria del Governo e delle due Assemblee parlamentari rispetto al perfezionamento delle finalità politiche da realizzare. Tralasciando la elasticità che gli è connaturata, l'indirizzo politico consiste, fondamentalmente, nel prestabilire in anticipo, con un solenne patto politico (fiduciario) tra Parlamento e Governo, le grandi linee a cui informare l'azione dello Stato, poi resa concreta mediante atti di competenza dei suoi organi. Ora, se il Parlamento non concorresse pariteticamente alla determinazione del progetto politico da perseguire, verrebbe di conseguenza mitigata l'autonomia dell'organo rappresentativo della *Nazione* (da leggersi, come si dirà poco oltre, come *popolo tutto*) di fronte al Governo e, in definitiva, verrebbe compromessa la dottrina della separazione dei poteri, che, sia pur in una versione attenuata rispetto all'idealtipo tramandato dallo Stato liberale, continua a reggere l'impianto degli ordinamenti costituzionali democratici. A confortarlo è un lineare ragionamento: come si è chiarito, l'indirizzo politico richiede l'adozione di una serie di atti normativi ai fini della sua attuazione; se si consentisse che l'indirizzo politico fosse frutto della manifestazione di volontà del solo Governo, il Parlamento si troverebbe, nei fatti, a legiferare – qualunque sia l'atto normativo prodotto (che sia, cioè, una legge formale ordinaria, una legge di delegazione legislativa o, infine, una legge di conversione di un decreto-legge) – in ottemperanza (o "in obbedienza") a un programma completamente deciso da un altro potere dello Stato; proprio la compartecipazione alla determinazione delle direttrici generali dell'indirizzo politico, che dovrebbe avvenire in sede di instaurazione del rapporto fiduciario, consente invece al Parlamento di salvaguardare la sua autonomia rispetto al Governo e di continuare a legiferare ottemperando (od "obbedendo") a quel patto politico che esso stesso ha contribuito a determinare (esprimendo la propria effettiva volontà all'atto del conferimento della fiducia).

Proseguendo a illustrare le caratteristiche della fase nominata *attuativa*, vanno isolati i soggetti in essa attivamente implicati, i parametri costituzionali che ne legittimano la rispettiva azione e gli atti attraverso cui ciascuno di quei soggetti fornisce il proprio contributo.

Non varia, rispetto alla fase anteriore del circuito, il *tipo* di soggetti che, con il loro comportamento – o, più correttamente, grazie agli atti che sono abilitati ad adottare –, integrano l'efficacia dell'indirizzo politico. A intervenire nello stadio in esame, dando attuazione normativa (prima) e amministrativa (poi) al disegno programmatico, sono sempre *organi* dello Stato-soggetto, in parte coincidenti con quelli che hanno concorso a costituire il "nucleo duro" dell'indirizzo politico. Tali soggetti, nonché i parametri costituzionali che ne

---

[141] Avverte A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 56, che non potrebbe «essere altrimenti», dal momento che «costituzionalmente l'indirizzo di governo incorporato nel programma non è un manifesto ideologico o una dichiarazione di sentimenti, bensì la posizione di norme comportamentali che vincolano le stesse parti che lo adottano, governo e Camere».

[142] Secondo la corrente opinione, ciascun atto normativo, come qualsiasi atto che sia espressione della volontà di un determinato soggetto, «mira al conseguimento di determinate *finalità*», a loro volta «intimamente connesse agli interessi da soddisfare»: lo afferma, ad esempio, Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014, pp. 3653 e 3655. Più nel dettaglio, polarizzando l'attenzione sull'atto legge, l'Autore afferma che le finalità perseguite (dalla legge) sarebbero «la *ratio* della legge», mentre gli interessi concreti da soddisfare (attraverso la legge) sarebbero «la *causa* della legge», per quest'ultima intendendosi, appunto, «il *concreto assetto di interessi che la legge si prefigge di disciplinare predisponendo una apposita normativa giuridica*» (cfr. Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, cit., pp. 3655 e 3656).

fondano rispettivamente l'agire, possono essere schematizzati nel modo seguente: (i) le due Camere del Parlamento, legittimate dall'articolo 70 della Costituzione[143]; (ii) il Governo, che opera in virtù dei poteri normativi costituzionalmente assegnatigli dagli articoli 76[144] e 77[145] della Costituzione[146]; e infine (iii) la Pubblica Amministrazione, istituzionalmente chiamata a dare concreta attuazione all'attività normativa svolta dagli organi costituzionali individuati ai punti precedenti.

Se quelli elencati identificano, isolatamente considerati, i protagonisti dello stadio attuativo dell'indirizzo, le decisioni che intervengono a integrare l'efficacia dei fini politici predeterminati sono frutto, molto spesso, della interazione tra gli stessi (o, detto con parole più chiare, fuoriescono da procedimenti compositi, che vedono la partecipazione attiva di più d'uno di quei soggetti). Ricorrendo nuovamente alla schematizzazione, le decisioni integrative dell'efficacia dell'indirizzo politico possono essere ricondotte, fondamentalmente, a due tipi: (i) decisioni a modulo *binario* (governativo-parlamentari), che implicano il concorso del Governo e della sua maggioranza parlamentare[147] per tradursi in atti giuridicamente operativi (o che, comunque, sull'asse del Governo e della sua maggioranza parlamentare mostrano, all'atto pratico, di funzionare) e che attengono, specificandole e "normativizzandole" in via (gerarchica) primaria, alle grandi scelte raccolte nel contenitore

---

143 A tenore del quale «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*».

144 Laddove afferma che «*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*».

145 Nella parte (il comma secondo) in cui riconosce al Governo il potere, «*in casi straordinari di necessità e di urgenza*», di adottare, sotto la sua responsabilità, «*provvedimenti provvisori con forza di legge*».

146 A diffondersi sulla tesi che l'attività normativa primaria del Governo debba essere inquadrata nell'ambito «della attività politica o di indirizzo politico», quale «strumento, non certo unico, ma nemmeno secondario, di realizzazione dell'indirizzo politico», è, in modo particolare, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., pp. 82-86 (ma cenni analoghi possono già leggersi, precedentemente, in G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1970, pp. 93 e 146). La successiva presa in considerazione della suddivisione, all'interno dell'indirizzo politico, delle tre fasi teorizzate da Temistocle Martines (teleologica, strumentale ed effettuale) conduce l'Autrice, negli sviluppi della propria riflessione, a riconoscere nell'attività normativa «uno strumento, forse lo strumento privilegiato, dell'esercizio dell'attività di indirizzo politico»; a tracciare, insomma, un generale nesso di strumentalità tra attività normativa e indirizzo politico (cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., pp. 83 e 85).

147 Se corrisponde al vero che – come si è argomentato nel paragrafo 3.2 – quello di fiducia resta un rapporto di tipo interorganico, che abbraccia gli organi Governo e Parlamento (ciascuno dei quali assunto, giustappunto, nella propria totalità organica), non può, d'altro lato, essere negato che, in fatto, la maggioranza nelle due Camere «costituisce il parametro giuridico-costituzionale che occorre di norma attingere perchè la decisione politica divenga giuridicamente efficace come comando per la comunità statuale»: così S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 127 (si esprime allo stesso modo anche V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., pp. 148-149, che fa risalire l'*attuazione* – oltre alla determinazione, punto sul quale, però, non si può formalmente essere concordi in ragione delle considerazioni precedentemente esposte – dell'indirizzo politico «alla maggioranza parlamentare, di cui il Governo è espressione»). Va ribadito, insomma, che, nell'ambito della relazione fiduciaria, il presupposto indispensabile per la traduzione normativa delle singole finalità politiche incorporate nell'indirizzo resta, in ogni caso, di tipo numerico-maggioritario: a darne conferma è l'articolo 64, comma terzo, della Costituzione, secondo il quale le deliberazioni di ciascuna Camera, per essere valide, devono essere votate con la presenza della maggioranza dei loro componenti e approvate dalla maggioranza dei presenti. Si badi, però, che una siffatta constatazione nulla toglie alla validità di quanto si è avuto modo di precisare più sopra, relativamente al ruolo espletato dalla minoranza nell'ambito della dinamica dell'indirizzo politico (e, specificamente, della mozione motivata di fiducia): invero, la decisione politica, che si formalizza in legge percorrendo e concludendo il procedimento legislativo, risulta comunque più larga e partecipata rispetto a una decisione a base schiettamente maggioritaria, dal momento che quella decisione può sempre, almeno potenzialmente e ipoteticamente, arricchirsi anche degli apporti costruttivi, e non meramente critici, delle forze parlamentari di minoranza.

dell'indirizzo politico[148]; (ii) decisioni a modulo *unitario*, cioè esclusivamente governative, la cui traduzione giuridico-operativa appartiene interamente agli organi del Governo e ai loro subordinati gerarchicamente, rappresentati dalle ramificazioni della Pubblica Amministrazione (si tratta, solitamente, di atti normativi secondari e di atti amministrativi)[149].

A interessare, più da vicino, la trasfusione del "nucleo duro" dell'indirizzo politico in schemi normativi sono le decisioni a base *binaria*. Dato che questo tipo di decisione edifica, attorno alle singole finalità politiche compendiate nell'indirizzo, la corrispondente intelaiatura normativa essenziale, a presidio della democraticità del processo decisionale sta un dato ineludibile: l'intervento delle due Camere del Parlamento, sede della rappresentanza politica della Nazione[150].

Nel momento in cui, però, si va ad affondare lo sguardo nelle garanzie che la Costituzione riconosce, ai componenti delle Assemblee parlamentari, nell'esercizio delle funzioni spettanti all'organo di cui sono parte, ci si trova al cospetto di ostacoli teorici considerevoli. Apparentemente, tali ostacoli vengono a frapporsi alla diffusione del fluido democratico entro il sistema circolare dell'indirizzo politico e richiedono, pertanto, di essere adeguatamente affrontati. Così facendo, ci si addentra nell'ultima stazione del test di democraticità, che chiama in causa la «disposizione cardine del diritto costituzionale della rappresentanza politica»[151]: l'articolo 67 della Carta repubblicana.

3.3.1. Il test di democraticità: spunti per una possibile rilettura del libero mandato parlamentare (articolo 67 della Costituzione), alla luce dei fondamentali principi democratico e della sovranità popolare (articolo 1 della Costituzione)

Per affrontare l'analisi degli ostacoli che si frappongono alla circolazione del fluido democratico lungo la tappa conclusiva del circuito – individuata nella fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) –, conviene muovere dalla doppia "anima" dell'indirizzo politico e dalla necessità di trovare un punto di equilibrio tra la sua connotazione *elastica* e l'esigenza, di segno contrario, della *stabilità* e *continuità democratica* rispetto alle determinazioni assunte nelle fasi precedenti del circuito. La scelta di individuare lì il punto di partenza dell'indagine è motivata – come di qui a breve si mostrerà – dal fatto che è al crocevia tra quelle due "anime" che l'interprete è chiamato a porsi per la risoluzione dei problemi teorici cui si faceva cenno poc'anzi, a conclusione del paragrafo precedente.

---

[148] Sono, innanzitutto, decisioni a modulo *binario* (governativo-parlamentari) gli atti governativi aventi forza di legge, entrambi scaturenti da procedimenti bifasici che coinvolgono tanto il Governo (il quale interviene preventivamente nel procedimento complesso della decretazione d'urgenza e successivamente in quello della delegazione legislativa) quanto il Parlamento (che interviene preventivamente nel procedimento complesso della delegazione legislativa e successivamente in quello della decretazione d'urgenza). Nei fatti, possono essere – in un certo senso e rinunciando a una minima quota di rigore formale – classificate come decisioni a modulo *binario* (governativo-parlamentari) anche le leggi formali ordinarie: pur trattandosi, difatti, di provvedimenti che discendono formalmente da un esercizio di funzione legislativa da parte del solo Parlamento, i relativi procedimenti di formazione vengono, il più delle volte, innescati da un atto di iniziativa governativa.

[149] La dicotomia, proposta nel testo, tra decisioni a modulo *binario* (governativo-parlamentari) e decisioni a modulo *unitario* (cioè esclusivamente governative) prende le mosse dalla suddivisione tra decisioni «a base *binaria*» e decisioni «a base *unitaria*», che è riconducibile a S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, cit., p. 138.

[150] D'altronde, che l'intervento parlamentare conservi una importanza irrinunciabile quando occorre tratteggiare l'impianto normativo primario è dato ricavabile direttamente dall'articolo 70 della Costituzione, ai sensi del quale «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*».

[151] Secondo la definizione che ne dà N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014, p. 383.

La doppia "anima" dell'indirizzo politico, si diceva. Per un verso, la corrente democratica che fluisce all'interno del circuito dell'indirizzo, affinché non incontri interruzione, deve poter proseguire il proprio percorso attraversando indenne la fase in esame; il che presuppone, evidentemente, che gli atti normativi deputati a "vestire" giuridicamente le singole finalità, già politicamente perfette, siano coerenti, sul piano contenutistico, con (o, quantomeno, che non si discostino da) queste ultime (volendo riutilizzare una etichetta di comodo, ci si potrebbe riferire alla istanza della *conformità all'indirizzo prefissato*)[152]. Per altro verso, proprio la elasticità connaturata al concetto dell'indirizzo politico, con la necessità a essa sottesa di dare risposta alle situazioni impreviste, impone di tollerare un margine di disallineamento tra i fini politici, progressivamente specificatisi e perfezionatisi nelle prime due fasi del circuito, e la loro trasposizione normativa (sempre procedendo per etichette di comodo, si potrebbe invece qui parlare, di nuovo, della istanza dell'*adattamento al sopravvenuto*).

Curiosamente, la doppia "anima" dell'indirizzo politico – qualificata dal bisogno di *continuità democratica* (o di *conformità al prefissato*) e, simultaneamente, dalla naturale *elasticità* (o dall'esigenza di *adattamento al sopravvenuto*) – trova riscontro entro la disposizione costituzionale che, nel tratteggiare il modo d'essere della rappresentanza nelle moderne democrazie rappresentative (la nostra inclusa), concentra i maggiori problemi attinenti alla democraticità dello stadio dell'indirizzo qui investigato: si sta parlando, intuitivamente, dell'articolo 67 della Costituzione, precetto parecchio frequentato dalla letteratura costituzionalistica sia moderna sia contemporanea[153]. A una prima lettura, dal testo dell'articolo 67 trapela un dualismo similare a quello immanente al concetto di indirizzo politico[154]: da un lato, la rappresentanza della Nazione («*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*...»); dall'altro, l'assenza di vincolo di mandato nell'esercizio delle funzioni parlamentari («...*ed esercita [ogni membro del Parlamento] le sue funzioni senza vincolo di mandato*»)[155].

---

[152] In appoggio a quanto affermato sopra (circa la necessaria coerenza contenutistica dell'attività normativa primaria rispetto alle singole finalità dell'indirizzo politico, finalità prefissate e già politicamente perfette), giova riprendere alcuni interessanti spunti di A. MANGIA, *Referendum 'manipolativo' e vincolo al legislatore*, cit., p. 473. Riflettendo sulla funzione normativa, lo studioso afferma che «il generale potere normativo che l'art. 70 Cost. attribuisce alle Camere non si pone nella Costituzione come un potere originario; piuttosto questo potere scaturisce all'interno del nostro ordinamento – come del resto di tutti gli ordinamenti incentrati sul sistema della democrazia rappresentativa – dal particolare rapporto che lega rappresentanti e rappresentati e che attribuisce ai primi una generale legittimazione in ordine all'esercizio di quei poteri normativi attraverso i quali si realizza normalmente l'integrazione politica all'interno della società. Legittimazione generale e competenza normativa generale sono, per così dire, due facce della stessa medaglia: nel sistema di democrazia parlamentare non c'è competenza normativa senza legittimazione democratica, né c'è legittimazione democratica senza competenza normativa». In definitiva, per la parte che interessa, più da vicino, la linea argomentativa seguita nel testo, si può concludere: che il potere normativo rinviene, sì, il proprio fondamento positivo nella Costituzione, ma la legittimazione al suo concreto esercizio è fornita, sempre e comunque, dal peculiare rapporto che interconnette rappresentanti e rappresentati; e che, pertanto, è nel solco (e nel rispetto) del rapporto rappresentativo, originato attraverso il procedimento elettorale, che quel potere normativo è chiamato, di regola, a dispiegarsi.

[153] Gli studi scientifici in argomento sono, davvero, sterminati. Ci si limita, pertanto, per ovvie ragioni, a fare rinvio ai contributi specificamente richiamati nelle pagine seguenti, a supporto degli argomenti che verranno via via offerti.

[154] La notazione si pone in continuità con talune anticipazioni precedenti. Si è, difatti, già avvertito, al paragrafo 3.1.2 (precisamente all'interno della nota 60), che lo sforzo di individuare un punto di equilibrio tra l'istanza della *conformità al prefissato*, da un lato, e l'istanza dell'*adattamento al sopravvenuto*, dall'altro, trova il proprio terreno elettivo tanto nella figura concettuale dell'indirizzo politico, quanto nell'istituto della rappresentanza politica e nel modo di intendere, in una prospettiva evolutiva, il ruolo dei rappresentanti.

[155] Una sola, doverosa, puntualizzazione, a difesa dell'impostazione dualistica seguita, sopra, nell'approcciare l'articolo 67 della Costituzione. Può considerarsi ormai un punto fermo nella riflessione giuspubblicistica la non necessaria interdipendenza tra i due principi espressi dall'articolo 67 (la rappresentanza della Nazione, da un lato, e l'assenza di vincolo di mandato nell'esercizio delle funzioni parlamentari, dall'altro), nel senso che «il divieto di mandato imperativo non può essere considerato corollario del principio della rappresentanza della

Ma dove si percepisce la somiglianza tra le due "anime" dell'indirizzo politico e le due "anime" della rappresentanza politica? Quali sono i profili di contiguità tra di esse?

Non è poi così impegnativo mostrare il nesso che congiunge le suddette "anime".

La rappresentanza della *Nazione* – da leggersi: rappresentanza del *popolo tutto*[156] – si associa bene alla democraticità che attraversa, dall'inizio alla fine, il circuito dell'indirizzo politico. Di regola, infatti, non si può *rappresentare* una Nazione se non si estrinseca materialmente la funzione di cui si è titolari in costante, intimo, contatto con le esigenze, le aspirazioni e i sentimenti prevalenti nella comunità che si deve, giustappunto, rappresentare[157]: una specie di *rappresentanza rappresentativa*[158], costantemente attraversata da un certo grado di effettiva

---

"nazione"»: si tratta della conclusione cui perviene, nella sua approfondita ricerca, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 323.

[156] Che la rappresentanza della Nazione sia da declinare, entro la cornice costituzionale repubblicana, quale «rappresentanza *del popolo*, insieme dei cittadini viventi» è stato sostenuto da Vezio Crisafulli, tra i primi costituzionalisti a cimentarsi con il tema della rappresentanza politica: spunti a questo riguardo si possono trovare, fra l'altro, in V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, cit., p. 427, nota 11, in V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 156, nota 6, e in V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 812 e 813. Alla teoria di Vezio Crisafulli, di gran lunga prevalente, hanno poi aderito, nei decenni successivi, numerosi Autori della dottrina costituzionalistica: fra essi rientrano D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 579 (il quale, riferendosi all'articolo 67 della Costituzione, dichiara che «nel contesto della Costituzione ed alla luce dell'art. 1, "nazione" sta per "popolo"»), P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto)*, cit., p. 692 (che legge «il concetto di nazione come equivalente a quello di popolo [...] come "vivente collettività degli appartenenti allo stato"», affermando che questa è l'unica lettura che consente di ritenere l'articolo 67 della Costituzione compatibile con l'articolo 1 della Costituzione), D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, p. 584 (per i quali «il termine "nazione", usato nell'art. 67 cost., sta per "popolo"»), N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 324 (ad avviso del quale «per rappresentanza della nazione deve *oggi* intendersi rappresentanza del popolo vero»), A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, p. 136 (quando annota che «la nazione [...] oggi non è più un'entità astratta, ma l'insieme dei cittadini viventi»), e, da ultimo, D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., p. 60 (secondo cui il dettato dell'articolo 67 della Carta repubblicana «potrebbe essere così parafrasato: "il parlamentare rappresenta il Popolo" o, per meglio dire, "*tutto* il Popolo"»).

[157] Come ha ricordato L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, cit., pp. 60 e 62, la rappresentanza politica, per come congegnata nella Costituzione repubblicana, deve sempre fare riferimento al «popolo concreto (con i suoi interessi diversi, pensieri diversi, orientamenti diversi)»: solo così, infatti – se è corretta la conclusione che pare ricavabile dal pensiero dell'Autrice –, la rappresentanza politica è, al contempo, una *rappresentanza democratica*. Sulla necessità che la rappresentanza politica si muova all'insegna delle esigenze popolari si spende, altresì, M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, cit., p. 1880, che parla di «rappresentanza politica in senso sostanziale o contenutistico».

[158] A suggerire la enucleazione, nel presente lavoro, della *rappresentanza rappresentativa* è un passaggio della trama motivazionale della (già citata) sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, là dove la Corte costituzionale argomenta – nello specifico al punto 3 del «*Considerato in diritto*» – che, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, le disposizioni della legge elettorale in quella sede censurata «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.)». Nel passaggio appena trascritto, evidentemente, la Corte qualifica la rappresentanza politica nazionale dell'articolo 67 della Costituzione «essenzialmente come "rappresentatività"», in quanto tale non passibile di subire distorsioni eccessive e irragionevoli: in questo senso, v. N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 383-384. Non mancano, del resto, nella letteratura italiana, riflessioni sullo stretto, indissolubile, collegamento tra i concetti di *rappresentanza politica* e di *rappresentatività*: un'avvertita dottrina si spinge addirittura – in modo condivisibile – al punto di affermare che la nozione di rappresentatività, se concepita come *altro* rispetto al rapporto tra rappresentanti e rappresentati (detto

sintonia fra le determinazioni degli organi costituzionali politicamente attivi e la volontà della collettività direttamente rappresentata (volontà non declinata quale entità ipotetica e presunta, ma rilevata attraverso le sue empiriche manifestazioni)[159]. *Se* viene comunemente accettato, e *se* si ammette, che l'essenza dell'istituto (di diritto pubblico) della rappresentanza risiede nel rendere presente in una sede un'entità plurale che in fatto è assente, *allora* tale artifizio impone, per essere strutturalmente credibile e funzionalmente efficace, che la raffigurazione dell'assente che incombe sia almeno corrispondente a quel che presente non è, che rifletta la composizione, le idee, gli interessi, le preferenze e le aspettative dell'entità plurale da rendere presente: per questa via, l'artifizio giuridico della rappresentanza rimane pur sempre un artifizio, ma si fa artifizio democratico, e la figura del rappresentante riflette realmente l'*essere* dell'entità plurale rappresentata (e, appunto, da *rappresentare*)[160].

---

diversamente: se concepita come *altro* rispetto al rapporto di rappresentanza), non risulta aderente al canone della democrazia (così, in particolare, L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 28, e M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, cit., p. 1879). Il che diviene ancora più nitido laddove si ponga mente al fatto che la Costituzione repubblicana – secondo i risalenti, ma sempre validi, insegnamenti di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1952, p. 856 –, con il proclamare (all'articolo 1) il principio democratico e la sovranità popolare, avrebbe accolto un concetto di «*democrazia permanente*», che si impernia sulla «*continuità democratica*» (vale a dire sulla circostanza che «le istituzioni di governo siano *in permanenza* espressione, diretta o indiretta, della sovranità e della volontà popolare») ed esige «una continua, effettiva rispondenza dei risultati di simili procedure [cioè delle procedure democratiche] alla reale volontà del popolo»; volontà del popolo che, in definitiva – per riprendere le parole di L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 35 –, «non ha [...] da essere rilevante solo al momento dell'investitura dei soggetti politici liberi poi di esercitare il potere cui il corpo elettorale li ha legittimati secondo criteri propri».

[159] Per *rappresentare* la Nazione occorre, in altri termini, essere *responsivi*. Recuperando, nuovamente, le pagine di D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 577, è utile ricordare che «Il rappresentante può essere considerato tale se è, come si direbbe, ora con brutta parola anglosassone, responsivo, in quanto rispondente alle passioni, alle opinioni, ai desideri, agli interessi, alla volontà del popolo (o degli elettori), se è dotato, cioè, di rappresentatività; e ciò può ottenersi soltanto quando è periodicamente chiamato a rispondere agli elettori». Interessanti, e in parte sostanzialmente sovrapponibili, anche le considerazioni spese sulla rappresentanza politica da D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., p. 45, il quale sostiene che, in una società plurale, i rappresentanti «non possono essere considerati meri interpreti di una ipotetica volontà generale, ma devono essere tratteggiati come soggetti che devono farsi portatori di interessi e valori che "rappresentino" gli elettori dai quali sono stati eletti, "per tradurli in risposte politiche [...] corrispondenti alla soddisfazione degli interessi" stessi».

[160] Sull'essenza della rappresentanza politica (essenza consistente, come visto, nel rendere presente quel che è assente, ossia il rappresentato), rivelata soprattutto dal nome di quel concetto proprio dell'esperienza giuridica, si può fare riferimento, principalmente, alle riflessioni di C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-3/1937, p. 462, di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., pp. 111 e 112, e di G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, pp. 1-2. Sempre a proposito dell'atteggiarsi della rappresentanza politica come «peculiare rapporto di sostituzione (apparire per) tra soggetti nell'ambito della politicità» si può vedere, altresì, F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi (Firenze, 28-29 ottobre 2004)*, Firenze University Press, Firenze, 2006, p. 8. Spunti di riflessione – assai utili per le considerazioni svolte nel testo – circa il fatto che la parola «rappresentanza» indicherebbe non solo una *relazione* fra persone (ossia «che una persona rappresenta un'altra persona»), ma anche «che un uomo *rappresenta una idea* o una corrente di idee» [corsivo di chi scrive], si ricavano invece, ancora una volta, da C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, cit., p. 462, e, volendo, anche da L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., pp. 26-27 (la quale si riallaccia proprio alle tesi di Carlo Esposito). Un ulteriore, valido, sostegno teorico per la rilettura democratica dell'artifizio della rappresentanza nei termini sopra (nel corpo del testo) illustrati è offerto, infine, dall'analisi svolta da G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, cit., pp. 112 e 113: rileva, difatti, l'Autore che la teoria della rappresentanza, qualificandosi proprio come una «modalità per "dare voce a chi non c'è"», deve, per l'appunto, «"dare voce",

Il «divieto di mandato imperativo»[161] si confà, invece, alla connotazione elastica dell'indirizzo: atteso che l'indirizzo politico non può essere interamente predeterminato in anticipo, e considerato che gli imprevisti non possono certo essere abbandonati al decorso naturale o, peggio, alla paralisi decisionale, il loro governo dev'essere rimesso all'azione dei rappresentanti, che agiranno, in tali circostanze, al di fuori di ogni vincolo (giuridico e anche politico) di sorta[162].

Vanno adesso annodati i fili della trama tessuta sui concetti dell'indirizzo politico e della rappresentanza politica, per fare ritorno alla problematica – dalla quale si era, più sopra, partiti – della democraticità. All'incrocio tra l'"anima" della rappresentanza della Nazione (affine all'indole democratica dell'indirizzo) e l'"anima" dell'assenza di vincoli di mandato (accostabile alle proprietà elastiche dell'indirizzo), e attorno all'esigenza di trovare un ragionevole bilanciamento che sappia contemperarle, si concentrano i maggiori problemi attinenti alla democraticità della fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico.

Come sempre, anche in questo caso la enunciazione per interrogativi aiuta a chiarire, meglio di ogni altra forma, i termini delle difficoltà teoriche in cui ci si imbatte: se l'articolo 67 della Costituzione, asse portante del modello di democrazia rappresentativa scelto per la Repubblica italiana, tutela l'autonomia decisionale del rappresentante, e se per autonomia decisionale deve intendersi la sottoposizione *volontaria* dei titolari della rappresentanza ai desiderata del proprio collegio elettorale o alle direttive del partito e del gruppo parlamentare di appartenenza, come garantire che i rappresentanti diano effettivo seguito al contenuto dei programmi (attorno a cui si è coagulato il consenso del corpo elettorale) e che, dunque, la democraticità nel circuito dell'indirizzo politico sia preservata? Se i membri del Parlamento, nel procedimento legislativo, plasmano liberamente (nel senso di liberi da vincoli di mandato) il contenuto dei provvedimenti, come può affermarsi l'esistenza di una sorta di vincolo di mandato all'attuazione di quel nucleo programmatico progressivamente formatosi e impregnato, sin dall'origine elettorale, di legittimazione democratica (sul presupposto che la continuità della corrente democratica nel circuito dell'indirizzo postula che i fini politici, via via specificatisi e perfezionatisi nel transitare dalle due fasi anteriori, si incorporino infine in moduli giuridico-normativi)?

All'apparenza, il *libero mandato* parlamentare, pietra miliare del costituzionalismo moderno, parrebbe escludere la possibilità di avanzare qualsiasi ipotesi di *mandato vincolato*. All'apparenza, per l'appunto. Ma è proprio così a uno sguardo più approfondito? Davvero non esiste un pertugio teorico, nel sistema costituzionale, utile per provare a esplorare

non invece "tacitare" i soggetti in nome dei quali si è legittimati ad esercitare il proprio potere» (p. 112); così che sia sempre garantita «la permanenza di un rapporto specifico tra l'elettore (che legittima) e l'eletto (che viene *in tal modo* legittimato nel suo potere)» (p. 113).

161 Per usare «l'espressione tradizionale ma tecnicamente imprecisa», come esattamente segnala N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 383. Affiorerà, nel prosieguo del paragrafo, il perché sia tecnicamente impreciso parlare di *divieto* di mandato, che l'articolo 67 non prevede (sancendo, piuttosto, nel suo nucleo essenziale, la *libertà* del parlamentare da istruzioni e comandi dotati di efficacia *giuridica*, nonché la irrevocabilità prima della scadenza del mandato): sul punto, si può comunque, sin da ora, rimandare ai riferimenti bibliografici riportati alla nota 173, nonché, volendo, alle considerazioni conclusive di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 333.

162 Non solo. Nel caso degli imprevisti e in presenza di circostanze sopravvenute, i membri del Parlamento potranno, anzi dovranno, altresì determinarsi in modo difforme dalla volontà popolare (sempre ammesso che dalla massima espressione di quest'ultima, palesantesi nella sede elettorale, possano estrapolarsi, con riguardo a quelle circostanze, indicazioni utili) laddove a esigerlo sia l'interesse della *Nazione* (come interesse del *popolo tutto*), che quegli stessi membri sono chiamati a rappresentare nella sua unità. Ma in una ipotesi del genere il contrasto tra volontà popolare e agire dei rappresentanti, quand'anche sussistesse, sarebbe un contrasto soltanto apparente: dal momento che prevarrebbe, comunque, il supremo interesse della comunità e, dunque, del *popolo tutto*.

prospettive esegetiche differenti, che portino a ritenere configurabili dei vincoli al libero mandato parlamentare? Il principio della libertà del mandato parlamentare, consacrato in Costituzione, è davvero un rigido dogma insuperabile, da predicare astrattamente come tale? Oppure la libertà che quel principio consente conosce, anch'essa, dei margini?

Pur potendo – di primo acchito – apparire paradossale, e forse contraddittorio nel campo linguistico, che a una entità *libera* (*libero* mandato parlamentare) siano apposti dei *limiti*, alle prospettate domande è plausibile, in fondo, rispondere negativamente (eccettuata l'ultima domanda, a cui, per non cadere in contraddizione, si deve associare una risposta positiva). Se si scende, sul piano della interpretazione, dalla superficie alla profondità, anche l'articolo 67 della Costituzione può essere sottoposto a una lettura per così dire innovativa: una lettura della disposizione costituzionale orientata e lumeggiata dal faro di alcuni principi fondamentali della Carta repubblicana, quali sono quello democratico e quello della sovranità popolare, positivizzati – e non certo per accidente – nella disposizione d'apertura della Carta.

Mettendo a sistema gli articoli 1 e 67 della Costituzione, ne viene uno sdoppiamento del contenuto precettivo della seconda disposizione, che verrebbe così bipartendosi in (i) una quota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*, se non si vuole contraddire la formula dell'articolo 67), *ma non vincolante*[163], e in (ii) una quota di *mandato libero* (o *non vincolato*).

L'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, sarebbe finalizzata alla (*sola*) realizzazione dei punti programmatici democraticamente legittimati in via diretta (poiché oggetto, all'origine, di "approvazione" popolare in sede elettorale[164]) e troverebbe nel principio democratico e nella imputazione della sovranità al popolo i suoi punti di ancoraggio teorico. Concretamente, il *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, si tradurrebbe nel *vincolo*, per i rappresentanti, di aderire a quelle linee di politica generale, provenienti dai raggruppamenti politici (nel loro abito di associazioni private non riconosciute o, preferibilmente, in quello di gruppo parlamentare), tese a dare seguito agli impegni assunti in sede elettorale[165]; ciò nel duplice presupposto che gli elettori esprimono il

---

163 *Mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*: a prima vista, sembrerebbe uno scioglilingua. In realtà, l'espressione è pensata e sottende un preciso significato, che si delineerà di qui a poco, quando si fermerà l'attenzione sulla qualità del *vincolo* che scaturisce dall'aliquota di mandato in discussione. Anticipando, per chiarezza espositiva, una parte del ragionamento, l'entità lessicale «*mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*» si sforza di restituire l'immagine dell'essenza *politica* (resa dal lemma «*vincolato*»), *non giuridica* (riflessa nella locuzione «*ma non vincolante*»), del suddetto *vincolo*.

164 La diffusa esposizione della fase *d'innesco* dell'indirizzo politico, contenuta nel paragrafo 3.1, dovrebbe aver chiarito che la scelta programmatica è sempre implicita nell'atto elettivo e che nella rappresentanza il momento della scelta programmatica prevale su quello della scelta degli uomini, il rapporto rappresentativo instaurandosi sulla base di determinati programmi politici, di cui ciascuna formazione politica è portatrice: per il materiale bibliografico su cui si è appoggiata la costruzione teorica proposta in questo lavoro (relativamente alla fase d'innesco del circuito dell'indirizzo), si può fare riferimento, ancora una volta, ai contenuti della nota 16.

165 Nella teoria che si espone, dovrebbero essere, insomma, i partiti o la loro proiezione all'interno delle Aule parlamentari (quali sono i gruppi parlamentari) il soggetto deputato a vincolare, legittimamente, i rispettivi esponenti, preposti a organi dello Stato, a quelle – e, si insiste, *a solo quelle* – direttive volte a dare soddisfazione agli impegni assunti, dinanzi alla comunità politica, in sede elettorale. Si verrebbero in tal modo a realizzare, per il tramite dell'organizzazione di partito o del gruppo parlamentare, «forme di collegamento permanenti e dirette tra popolo e Stato» (era, questo, uno degli auspici manifestati da V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., p. 152); forme di collegamento che garantirebbero una maggiore aderenza della volontà governante, così come manifestata negli atti imputabili allo Stato, alla volontà popolare. A favore di un mandato parlamentare vincolato alle «direttive del partito» si era schierato, in verità, anche Costantino Mortati, tra le pieghe di un saggio, dedicato ai partiti politici, che venne pubblicato nel lontano 1949 (saggio più volte richiamato all'interno del presente lavoro). Nell'accertare il «grado di vincolo» associabile alle «direttive del partito» nei confronti di «uomini di partito» assunti (con l'elezione) a cariche pubbliche (e, in particolare, alla carica di membro del Parlamento), Mortati forniva una risposta ricca di spunti: «se si ammetta il presupposto che nelle democrazie moderne il regime parlamentare si è andato evolvendo verso forme semidirette, abbandonando quelle rigidamente rappresentative proprie del passato, e che pertanto in esse l'elettore non è

proprio voto per vedere poi realizzati quegli impegni (non, invece, per selezionare i migliori interpreti di una astratta volontà generale, come era secondo la concezione individualistica liberale)[166] e che le Assemblee parlamentari restano organi rappresentativi del popolo, le cui manifestazioni formano la fonte primaria dell'indirizzo politico[167]. In fin dei conti, «divieto di mandato» – quel divieto, cioè, positivizzato dall'articolo 67, parte seconda, della Carta repubblicana – non significa, e non può significare, «libertà di frodare i propri elettori e il proprio partito»[168] e, ancor meno, non significa, e non può significare, trasmutazione dei *rappresentanti* del popolo sovrano in *sovrani rappresentanti* del popolo.

Va aggiunto un elemento di chiarificazione. Anche nei confini dell'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, si può ritagliare un'area entro cui si

più chiamato a dare un mandato fiduciario in bianco al deputato da lui prescelto, ma a decidere anche degli indirizzi politici, non sembra dubbio che il deputato designato appunto in considerazione della sua attitudine a svolgere tali indirizzi, debba rimanere vincolato a questi, e quindi collegato con il gruppo degli altri rappresentanti chiamati a sostenere il medesimo orientamento» (così C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., pp. 16 e 17).

166 Vale, anche qui, il promemoria della nota 164, così sintetizzabile: gli impegni politici assunti dinanzi al corpo elettorale, e formalizzati nei programmi delle formazioni politiche che si presentano alle elezioni, sono posti a base del rapporto elettivo. Sembrano insistere su questo stesso punto, quantunque con ragionamenti differenti, anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, 2004, p. 85 («[g]razie ai programmi dei partiti, gli elettori [...] conferiscono [...] un mandato politico che vincola eletti e partito ad agire in sua conformità nel corso della legislatura, pena la mancata riconferma del voto al suo termine») e p. 97 («[L]'elettore [...], votando per un candidato non si limita a designare una persona alla carica elettiva perché liberamente decida al suo posto, ma esprime il proprio consenso al programma politico del partito in cui il candidato è inserito e che questi dovrà cercare di attuare»), e D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., pp. 46-47 («[a]ttraverso l'elezione di un rappresentante, l'elettore non si limita a concorrere all'elezione dei "migliori" interpreti della volontà generale, ma esprime una propria preferenza verso un soggetto che ha delle idee politiche, che appartiene tendenzialmente ad una forza politica e, che, quindi, viene prescelto per gli interessi, le posizioni politiche che esso "promette" di esprimere nello svolgimento della sua funzione rappresentativa»).

167 Sul rigoroso piano della teoria generale del diritto, e in linea di principio, non sembrano esservi particolari difficoltà nell'affermare la compatibilità tra la rappresentanza politica, originata dall'atto elettivo, e una quota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, che trae la propria fonte di legittimazione dall'esercizio diretto della sovranità da parte del popolo. Lo stesso S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, pp. 161-162, non esclude che l'atto elettivo possa anche qualificarsi come mandato (degli elettori), sebbene non come mandato di rappresentanza, ma quale presupposto o condizione della rappresentanza politica, concepita, quanto alla sua fonte, come rappresentanza legale (come rappresentanza costituita, cioè, dalla legge). Certo, occorre mettere bene a fuoco il carattere del vincolo che connota l'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, per non cadere in banali errori prospettici: ma del carattere di quel vincolo si dirà subito, nelle considerazioni che seguono nel corpo del testo.

168 Con queste incisive parole N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, cit., p. 141; sostanzialmente concorde anche la voce di S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, cit., p. 193, secondo cui il divieto di mandato imperativo posto dall'articolo 67, parte seconda, della Costituzione «va inteso non nell'originaria accezione liberale di piena libertà di mandato, potendosi in tal modo giustificarsi frodi in danno degli elettori». Se si accetta che «divieto di mandato» non può significare libertà, per i rappresentanti, di frodare (fra l'altro e soprattutto) i propri elettori, dovrebbe accettarsi anche quello che ne segue quale logico corollario [e che è implicito nella tesi che si è sopra sostenuto, circa l'esistenza di una aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*]: un conto è non essere giuridicamente vincolati, nell'esercizio delle funzioni parlamentari, a puntuali istruzioni o mandati ricevuti da singoli elettori e volti a curare interessi localistici, particolaristici o personalistici (nei confronti di simili istruzioni o mandati, evidentemente, il parlamentare non subisce alcun vincolo giuridico, essendo libero nella esplicazione del mandato); altro conto è, invece, essere condizionati e *politicamente vincolati* (nel senso che si chiarirà appena oltre) al rispetto di quelle promesse programmatiche che hanno costituito, per il parlamentare stesso, il fondamento ultimo della propria elezione e che stanno alla base del rapporto elettivo.

(ri)espandono la libertà e l'autonomia tradizionalmente, e necessariamente, insite nell'istituto della rappresentanza politica: ed è uno spazio ineliminabile, la cui giustificazione risale, ancora una volta, alle proprietà tipicamente elastiche dell'indirizzo politico. Questo – lo si è messo in chiaro, più volte, nel presente capitolo – non è interamente predeterminabile, né, tantomeno, ha carattere di completezza l'"atto-fonte" dell'indirizzo, qual è il programma elettorale legittimato con il conferimento del mandato rappresentativo (ovverosia il programma votato dagli elettori). Non previamente determinate sono, quasi sempre (e inevitabilmente), sia le modalità sia le tempistiche per l'attuazione delle finalità politiche prescelte. Ecco allora che la trasposizione del programma, fattosi indirizzo politico, in atti giuridicamente vincolanti implica uno spazio decisionale rimesso alle *libere* – nel linguaggio amministrativistico: *discrezionali* – determinazioni della rappresentanza: *libertà*(*-discrezionalità*) che, se lambisce solo in parte l'*an* dell'attività di "positivizzazione" dei fini, ne travolge in tutto il *quando* (con la connessa graduazione delle priorità) e il *quomodo* (inclusa la necessaria attività di specificazione delle singole finalità).

Non è tutto o, perlomeno, non basta. Si deve indagare, e precisare, il carattere che viene ad assumere quel *vincolo* – poco sopra accennato – in cui si sostanzia il *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, allo scopo di scansare ogni fraintendimento (che potrebbe legittimamente insorgere) ed evitare letture grossolane e manifestamente errate del testo costituzionale (perché con il testo frontalmente contrastanti). E allora: che tipo di *vincolo* è quello che qualifica la predetta aliquota di mandato?

È un vincolo di carattere eminentemente politico (carattere tradotto, nella locuzione impiegata per descrivere l'aliquota di *mandato* in questione, dal lemma «*vincolato*»), non certamente giuridico (aspetto riflesso nella dizione «*ma non vincolante*»)[169]; come tale, esso non è assistito da alcuna garanzia giuridica. Di tutta evidenza sono i motivi per cui il vincolo è privo di giuridicità: teorizzare un vincolo giuridico di mandato nel rapporto elettori(-partito)-eletti significherebbe, in primo luogo, porsi in conflitto (insanabile) con la lettera dell'articolo 67, parte seconda, della Costituzione (là dove esclude, dall'orizzonte costituzionale, il «*vincolo di mandato*» per il membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni)[170]. Di più. Far

---

[169] *Contra*, invece, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 115, per il quale «[s]e i mandati e le istruzioni di natura privata sono da ritenere giuridicamente irrilevanti, quando non illeciti, lo stesso non può dirsi per quelli [...] provenienti dai partiti di natura invece pubblica, la cui violazione potrebbe ben costituire il presupposto di una disciplina legislativa o camerale che, contemperando libertà del singolo e ruolo dei partiti politici, cercasse di prevenire e risolvere gli eventuali contrasti». Non si dubita, in linea con l'Autore, che «una disciplina legislativa e camerale volta a rendere più stringente il rapporto tra elettori, partiti ed eletti [...] esalterebbe la rappresentanza politica nazionale» (S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 132). Si è meno persuasi, più che altro, dalle affermazioni – parimenti attribuibili all'Autore – che «la responsabilità dell'eletto nei confronti del partito e dei propri elettori vada garantita e sanzionata giuridicamente» e che una disciplina legislativa e camerale del tipo di quella poco sopra profilata «non contrasterebbe con il divieto di vincolo di mandato» (S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 132): circa i motivi che spingono a ritenere preferibile, oltre che consequenziale agli sviluppi di questo lavoro, prospettare la consistenza politica (e non giuridica) del *vincolo* di cui consta l'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, si rimanda alle argomentazioni contenute nella prosecuzione del corpo del testo.

[170] Che la assegnazione di un dovere (ovviamente "altro" rispetto a quello dell'agire in modo disinteressato, sempre a favore dell'interesse generale) od obbligo giuridico in capo al rappresentante implichi una concezione della rappresentanza che risulta in perfetta antinomia con la libertà del mandato, consacrata all'articolo 67, parte seconda, della Costituzione, è sostenuto, altresì, da N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 138. Del resto, la dottrina maggioritaria legge l'articolo 67, parte seconda, della Costituzione quale disposizione che si limiterebbe, nel suo nucleo essenziale, a escludere la rilevanza e la efficacia giuridica dei mandati in ipotesi conferiti da elettori o partiti ai rappresentanti in Parlamento; nel senso che qualunque obbligo (asseritamente fatto derivare da accordi precedentemente stipulati tra elettori ed eletti) o sanzione disciplinare (eventualmente derivante a fronte della sottrazione alla disciplina di partito o di gruppo)

derivare un vincolo di indole giuridica, preordinato all'attuazione normativa delle finalità compendiate nell'indirizzo, significherebbe altresì contraddire l'essenza prettamente politica del concetto di indirizzo politico, su cui si è già ripetutamente insistito: essendosi assodato che l'indirizzo (qui inteso nel suo significato ristretto, quale attività determinatrice di fini politici) non è un concetto *di per sé* giuridicamente vincolante[171], non si vede come la vincolatività giuridica possa essere associata all'articolo 67 con lo scopo di dare attuazione al contenuto materiale di un concetto che è scevro, appunto, di quei tratti di vincolatività[172]. All'opposto, il *vincolo politico* di mandato può essere, con meno difficoltà, incasellato nel mosaico costituzionale, tra le sue tessere: basandosi, difatti, sulla stretta interpretazione letterale, il disposto dell'articolo 67, parte seconda, della Costituzione non esclude che un mandato rappresentativo (facente salvo il rapporto tra elettori ed eletti) vi sia, ma si limita, semmai, a prevedere che il parlamentare non abbia «*vincolo*» giuridico (nel senso di vincolo assistito da garanzia giuridica) o imperativo di mandato nell'esercizio delle sue funzioni[173].

---

non potrebbe incidere, in alcun modo, sullo *status* del parlamentare: l'eletto conserverebbe comunque il seggio, senza patire alcuna *deminutio* sul piano rappresentativo [cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 157, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., pp. 236-238 e, soprattutto, p. 288, nonché C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, cit., pp. 67-68]. Lettura, quella testé riassunta, che è stata accolta anche dalla Corte costituzionale, in una pronuncia ormai risalente [tra i tanti, rileva l'accoglimento, da parte della Corte, dell'interpretazione appena richiamata G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 cost.*, in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STUDIOSI DEL DIRITTO CIVILE, *Partiti politici e ordinamento giuridico (in ricordo di Francesco Galgano)*, cit., p. 124]: nella sentenza 7 marzo 1964, n. 14, al punto 2 del «*Considerato in diritto*», pur riferendosi al rapporto tra eletti e partiti (e non a quello tra elettori ed eletti), si legge che «Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito [ovvero è libero di osservare gli accordi o i patti con suoi elettori, è libero di ubbidire alle loro istruzioni, eccetera] ma è anche libero di sottrarsene», senza dover subire per questo conseguenze giuridiche negative di alcun genere. La conclusione che, in definitiva, può dedursi è nel senso di ammettere che, in via di fatto, possano esservi accordi, mandati, vincoli di fedeltà e istruzioni tra elettori ed eletti (così come tra partito ed eletti), la cui osservanza, pur non trovando protezione e garanzia giuridica (e venendo dunque relegata nell'irrilevante giuridico), sia rimessa alla coscienza e alla spontanea adesione dei singoli rappresentanti.

171 Lo si è chiarito, per la precisione, nel paragrafo 3.2, alle pp. 92-94.

172 E che quei tratti di vincolatività il concetto di indirizzo politico viene ad assumere, piuttosto – ma "di riflesso" e *a posteriori*, come si è più d'una volta rimarcato –, solo nel momento in cui il suo contenuto materiale (consistente nelle singole finalità politiche di cui consta l'indirizzo) sia stato trasfuso in forme giuridiche tipiche; momento che, tuttavia, è posteriore a quello considerato nel testo (posteriore, quindi, alla valutazione – che è oggetto di considerazione nel testo – della possibile sussistenza di un vincolo giuridico rispetto al momento, per l'appunto anteriore, in cui occorre tradurre normativamente le finalità racchiuse nell'indirizzo politico).

173 In termini parzialmente analoghi anche i seguenti Autori: A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67/1985, p. 37 [«Che esista un mandato popolare il quale [...] è di natura squisitamente giuspubblicistica, ci pare ormai chiarito. Allo stesso modo che esso si traduca in mandato di partito è per un verso implicito nella Costituzione (art. 49) e per un altro praticamente confermato dalla realtà politica. L'unico requisito richiesto è che non sia vincolante, cioè imperativo (art. 67 Cost.)»]; A.M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, II (*Diritto costituzionale*), Jovene, Napoli, 1990, pp. 71-72 (per il quale l'articolo 67 della Costituzione «non condanna il fatto che gli eletti ricevano dagli elettori un vero e proprio "mandato", nè che questo sia osservato; ma non lo considera "vincolante"»); N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 384-385 («in effetti, basandosi sulla sola interpretazione letterale [...] può riscontrarsi che la norma costituzionale non esclude che un mandato vi sia, limitandosi semmai a prevedere che il parlamentare non abbia "vincolo" di mandato nell'esercizio delle sue funzioni»); S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 32 e pp. 32-33, nota 86 [secondo cui l'articolo 67 della Costituzione «non vieta il mandato ma la sua natura vincolante», e in tal senso deporrebbe «la soppressione dell'avverbio "liberamente" presente nell'iniziale formulazione dell'articolo 67 ("i deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato), il cui contenuto sarebbe stato talmente più ampio di quello racchiuso nel concetto di mandato da rendere inutile

Insomma: in linea con le considerazioni sulla natura (squisitamente politica) dell'indirizzo politico, il vincolo derivante dalla quota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, non è di carattere giuridico, bensì politico. Si tratta, tuttavia, di un carattere politico per così dire rafforzato dall'essere supportato, come propria fonte di legittimazione, da una espressione, la principale espressione, della volontà popolare; e, considerato che è quella medesima volontà a dare corpo, ciclicamente, alla rappresentanza politica, si è indotti a ritenere che quel vincolo politico sia sufficientemente forte per spiegare, con esiti fruttuosi, la propria influenza sui rappresentanti eletti[174] (nella misura in cui il mancato rispetto di quel vincolo da parte dei rappresentanti – o, più precisamente, della quota di rappresentanti direttamente o indirettamente coinvolti in responsabilità di governo – potrebbe riverberare, verosimilmente, i propri effetti negativi nella successiva tornata elettorale, comportando una significativa perdita di consenso popolare)[175].

La sostanza *politica* del vincolo offre, poi, spunto per una riflessione ulteriore. Essendo di consistenza *politica*, quel vincolo rende il parlamentare libero di seguire le indicazioni del partito, così come di discostarsene. Questa seconda possibilità, sempre presente, fa della sostanza *politica* del vincolo un fattore garantistico ai fini della democraticità della fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, rivelandone l'importanza ai fini del mantenimento del flusso democratico. La libertà e l'autonomia del singolo rappresentante sono presidio affinché le formazioni politiche non distorcano la finalità sottesa all'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, facendo un uso improprio e strumentale di quel vincolo, non indirizzato a dare attuazione alle promesse compiute in sede elettorale. Si tratta, in altre parole, della garanzia ultima: una rete di protezione nei confronti di tutte quelle circostanze in cui, dietro a un "vincolo" di mandato artatamente ammantato, dai vertici del partito (o del gruppo parlamentare), della democraticità che sta alla fonte del circuito dell'indirizzo, si celi in realtà il "tradimento", da parte del partito (o del gruppo parlamentare) che emette l'istruzione politica, della piattaforma programmatica sulla cui base il parlamentare è stato eletto; nel qual caso, il dissenso o la ribellione del singolo parlamentare – che sfrutterebbe la natura politica, e non giuridica, del vincolo – sarebbe testimonianza di fedeltà al mandato politico ricevuto dagli elettori e, in ultima battuta, alla volontà di questi ultimi[176].

---

l'aggiunta dell'espressione "senza vincoli di mandato"»]. A convalida di quanto sostenuto nel corpo del testo (circa le conseguenze ricavabili da una rigorosa interpretazione dell'articolo 67, parte seconda, della Costituzione), si può inoltre fare rimando, anche qui, alle considerazioni della nota 170.

174 Centra esattamente il punto D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento (Atti del XV Convegno Annuale – Firenze, 12-13-14 ottobre 2000)*, Cedam, Padova, 2001, p. 59: «È la prospettiva di doversi sottoporre al giudizio popolare che costringe [...] deputati e senatori a sforzarsi di aderire alle domande della società, di seguire la pubblica opinione, di agire per il pubblico interesse: in altri termini ad essere "responsivi", cioè reattivi alle passioni, alle opinioni, ai desideri, agli interessi, ai voleri del popolo ed a tenere quel comportamento, che il popolo si attende da loro. I meccanismi elettorali realizzano "un rapporto sostanziale, anche se non formalizzato"».

175 Non può essere taciuto che vi è un convitato di pietra nella interpretazione proposta nel testo: si sta parlando del sistema elettorale. È evidente, infatti, che solo una certa configurazione della legislazione elettorale può far conseguire il risultato di indurre davvero i rappresentanti al rispetto del vincolo (politico) di cui si fa menzione nel testo. Il punto è ben colto, ancora una volta, da D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., p. 53, il quale, nell'analizzare la responsabilità politica come elemento costitutivo del rapporto rappresentativo, afferma quanto segue: «[s]olo attraverso un sistema elettorale che riesca a garantire all'elettore la possibilità di controllare l'operato dell'eletto, al fine di poterne far valere una propria responsabilità, si può dare una certa concretizzazione al rapporto tra eletti ed elettori e alla possibilità che i primi portino nella sede istituzionale gli interessi dei secondi».

176 Ovviamente, non si può escludere, *a priori*, la possibilità opposta (a quella sopra raffigurata): che, cioè, la natura *politica* (e non giuridica) del vincolo venga sfruttata, in maniera distorsiva, non già dal partito o dal gruppo parlamentare, ma dall'eletto; che, cioè, l'eletto, forte della natura *politica* (e non giuridica) del vincolo, si discosti

L'aliquota di *mandato* (che seguita a restare) *libero* (o *non vincolato*) agirebbe, di contro, su tutte le scelte che, all'infuori del "nucleo duro" dell'indirizzo politico, i rappresentanti sarebbero chiamati a confezionare durante lo svolgimento del mandato elettivo, considerate la dinamicità dell'azione di governo e la elasticità dell'indirizzo[177]. Va da sé, tuttavia, che gli eletti restano, pur sempre, una delle due parti di quella che si è definita, nelle pagine precedenti, *rappresentanza rappresentativa*: una rappresentanza, cioè, che esige che rimanga comunque aperto, mediante l'essenziale ruolo svolto dai partiti, un canale di comunicazione degli eletti con il popolo, in grado di mantenere con esso quel livello di consonanza essenziale affinché il circuito dell'indirizzo politico non smarrisca, lungo il percorso, la corrente democratica che lo permea e lo attraversa senza soluzione di continuità[178]. Sarebbe, perciò,

---

dalle indicazioni o istruzioni del partito (o del gruppo parlamentare) per ragioni non politico-ideologiche (ossia ancorate al rispetto della sovrana volontà elettorale), ma personali, esclusivamente legate a prospettive di carriera (eventualmente anche al di fuori delle istituzioni, nel campo del privato), ad aspettative di rielezione (evidentemente con differenti raggruppamenti politici) o a personali benefici materiali o economici (vicende di tal genere non mancano, di certo, nella storia repubblicana). È vero: la possibilità che si verifichino episodi simili esiste e non può essere del tutto elisa. È altresì vero, però, che si tratta di una possibilità di remoto inveramento, una possibilità da relegarsi nello spazio della eccezionalità e della patologia: laddove, infatti, l'eletto agisse nel modo poc'anzi indicato, rischierebbe di dissipare non soltanto l'appoggio del proprio schieramento politico (determinando, con buona probabilità, il suo "suicidio politico"), ma, al contempo e specialmente, anche l'appoggio degli elettori (apparendo, agli occhi di questi, alla stregua di un "traditore" del mandato parlamentare, un "traditore" verso il quale non riporre più, nel futuro, alcuna fiducia).

177 Ricapitolando. La parziale deroga di uno dei principi costituzionali recati dall'articolo 67 della Costituzione (quello del divieto di mandato imperativo), controbilanciata dalla contestuale valorizzazione dell'altro dei principi lì enunciati (quello della rappresentanza della Nazione), copre le sole proposte di atto che trovano la loro fonte di legittimazione nei contenuti dei programmi elettorali e nel rapporto elettivo che sulla base di essi si instaura fra eletti ed elettori: copre, cioè, le proposte di atto che concordano con gli indirizzi che sono stati oggetto della consultazione popolare. Si tratta di una operazione interpretativa che, effettuando il bilanciamento tra le due proposizioni della disposizione costituzionale in parola, incontra la relativa giustificazione teorica nel principio democratico (permeante di sé la Costituzione repubblicana) e nella diretta manifestazione di volontà del titolare della sovranità: il popolo. Viceversa, nei confronti di tutte le proposte di atto che vengano a essere fatte proprie dalle formazioni politiche nell'arco della legislatura (al fine di governare i problemi e gli imprevisti che colpiscano la comunità amministrata) e che non trovino copertura negli impegni assunti, con i programmi politici, al cospetto del corpo elettorale, il principio del libero mandato parlamentare conserva intatta la propria portata, consentendo ai rappresentanti eletti di distaccarsi dalla disciplina di partito che a essi venga eventualmente imposta (dagli organi direttivi del proprio schieramento politico o dal gruppo parlamentare di appartenenza). Difatti, nel caso degli imprevisti e delle situazioni fattuali non considerate (perché non considerabili) dai programmi elettorali, appare opportuno, stante l'assenza di alcuna esternazione diretta (e non equivocabile) di volontà popolare, affidare quanto più è possibile alla coscienza e al senso di responsabilità del singolo rappresentante l'osservanza del vincolo disciplinare eventualmente imposto (dagli organi di vertice del partito o dal gruppo parlamentare cui appartenga il rappresentante). In questo modo, peraltro, il cosiddetto divieto di mandato imperativo può fungere, altresì, da incentivo per la reale democraticità dei processi decisionali interni ai partiti, ostacolando quella tendenza oligarchica che – come si è rimarcato in precedenza – contraddistingue la determinazione della politica nazionale all'interno delle formazioni politiche. Detto diversamente, il divieto in parola può forse contribuire a rafforzare il profilo dialettico all'interno del partito (e, in modo particolare, fra gli esponenti parlamentari del partito e i "chiusi" apparati del partito medesimo), sulla base dell'assunto che una decisione discussa, e condivisa, entro la formazione politica sarà, verosimilmente, una decisione difficilmente avversata in sede parlamentare dai componenti di quella stessa formazione politica; viceversa, una decisione non discussa, e calata dall'alto, potrà – ma in linea di mera ipotesi, considerato che è dal vaglio della "macchina partito" che passeranno, sempre e comunque, la decisioni sulle future candidature – essere contrastata dal singolo parlamentare appartenente al raggruppamento politico (che ha calato la decisione dall'alto), il quale agirebbe sfruttando proprio la garanzia prevista dall'articolo 67 della Costituzione.

178 Si percepisce qui, nuovamente, la eco della importanza del tema della democraticità interna alle formazioni politiche: proprio perché i partiti sono incessantemente presenti, sottotraccia, in tutte le fasi del circuito dell'indirizzo politico e debbono assicurare che quest'ultimo, in ciascuna fase del suo progressivo enuclearsi (inclusa – come sopra accennato – quella attuativa di finalità estrinseche al "nucleo duro" dell'indirizzo), sia costantemente aderente agli orientamenti del popolo (il "sentire popolare"), è necessario che la strutturazione

sbagliato pensare che l'aliquota di *mandato libero* (o *non vincolato*) sia abbandonata all'assoluto, insindacabile, arbitrio delle scelte degli eletti: anche laddove si tratti di prendere decisioni che non trovano alcun appiglio nel "nucleo duro" dell'indirizzo politico, gli eletti sono tenuti a ispirarsi a quei principi e a quegli ideali in cui gli elettori, con il voto, si sono primariamente riconosciuti[179].

Si badi che la soluzione teorica sopra esposta – consistente nella bipartizione del mandato parlamentare in una quota *vincolata* (o *teleologicamente non libera*), *ma non vincolante*, e in una quota *libera* (o *non vincolata*) – non vuole pregiudicare il funzionamento della democrazia rappresentativa, opponendole il paradigma democratico-diretto; più semplicemente, mira a ricostruire, sulla base di una interpretazione sistematica dei precetti costituzionali e nel modo più armonico e coerente possibile, il sistema democratico di rappresentanza politica tratteggiato nel testo della Costituzione repubblicana.

Finalmente, per effetto di una proposta interpretativa di quel tipo, la democrazia verrebbe ad atteggiarsi non come governo *del* (e *sul*) popolo – secondo la sua pura, originaria, accezione, fedele all'etimo della parola[180] –, bensì come governo *per* il popolo, esplicandosi in un complesso processo politico dove il popolo, linfa vitale della democrazia[181], continua a stagliarsi sullo sfondo, quale parte "viva" e attiva ben al di là del formale atto elettivo: un popolo presente e "pulsante", artefice di una «*democrazia permanente*»[182] e non, invece, *apparente*; un popolo la cui partecipazione alla vita democratica del Paese non è ridotta a puro espediente formale, a un rito da celebrare in occasioni scaglionate nel tempo[183]. Leggendo

---

organizzativa dei partiti, nonché le dinamiche interne del loro concreto operare, siano informate al rispetto del paradigma democratico. Soltanto in questo modo, difatti, sarà possibile consentire una effettiva e costante partecipazione di tutti i cittadini alla formazione della volontà governante, rendere davvero democratico il canale di comunicazione degli eletti con il popolo (la cui volontà politica si esprime costituzionalmente e viene elaborata, appunto, per il tramite dei partiti) e, in ultima battuta, tradurre in volontà politica statuale le linee direttive della reale, sovrana, volontà popolare (o, perlomeno, adoperarsi affinché sia assicurato che la prima volontà sia conforme alla seconda nel più elevato grado).

179 Parole similari (riferite tuttavia – sul piano soggettivo – non agli eletti, bensì ai partiti politici) si trovano anche in S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 86, secondo il quale «[t]ali principi sono [...] bussola d'orientamento per gli eletti e garanzia di coerenza per gli elettori».

180 Letteralmente, infatti, il termine «democrazia» significa «governo del popolo»: tra le molteplici fonti bibliografiche che sarebbe possibile richiamare al riguardo, cfr. E. ROPPO-M. LUCIANI, *Diritto pubblico per la 3ª classe degli istituti tecnici commerciali*, Laterza, Roma-Bari, 1989, p. 159, e, più di recente, A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, cit., p. 112.

181 Di questa idea si è recentemente dichiarato A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, cit., pp. 112 e 115, a cui opinione la nozione di democrazia fa tutt'uno con quella di popolo, sicché «se non c'è il popolo, non può esservi neppure [...] democrazia» (p. 115). È un'idea, peraltro, solo all'apparenza scontata: non la pensa così, ad esempio, proprio Gladio Gemma – vale a dire l'Autore con cui Antonio Ruggeri, nel succitato contributo, dialoga a distanza –, che, pur considerando il popolo una entità, e una nozione, giuridicamente inesistente, non predica altresì la giuridica inesistenza della stessa democrazia (v., da ultimo, G. GEMMA, *Il popolo non esiste, la democrazia invece sì!*, in *laCostituzione.info*, 17 novembre 2021).

182 Per recuperare, ancora una volta, l'espressione coniata da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 856, e utilizzata precedentemente, alla nota 158.

183 A tal proposito, è assai utile riproporre alcune considerazioni già proposte alla nota 15 [tratte da C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 10, e fatte in seguito proprie da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, cit., p. 426, e da L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, cit., p. 135]: «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; [...] e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)». D'altronde, l'articolo 1, comma secondo, della Costituzione – a conferma che quella disposizione non si riferisce alla fonte storica o ideale del potere, bensì alla effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo – non dispone che la sovranità *emana* dal popolo (come pure era stato scritto, inizialmente, nel progetto di Costituzione elaborato, in seno all'Assemblea Costituente, dalla

l'articolo 67 della Costituzione nel significato prefigurato, si otterrebbero, infatti, tre conseguenze costituzionali di non poco conto.

La prima: la rappresentanza della Nazione non isolerebbe, in costanza di rapporto, gli eletti dagli elettori e non genererebbe alcun dualismo, né alcuna cesura, tra l'organo Parlamento e la collettività che i suoi membri sono chiamati a rappresentare[184]. Creando una innegabile responsabilità (politica) degli eletti nei confronti degli elettori, il vincolo della rappresentanza («*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*...», nella formulazione del primo frammento dell'articolo 67) non può cedere totalmente di fronte al vincolo del libero mandato parlamentare («...*ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*», nella formulazione del secondo frammento dell'articolo 67), venendo da questo adombrato: frapporre la seconda proposizione dell'articolo 67 (quella che sancisce l'assenza di vincoli di mandato) al logico collegamento esistente tra elettori ed eletti equivarrebbe, nella sostanza, a estromettere i cittadini del governo del Paese[185]. È vero che la funzione appartenente al Parlamento, che non può essere in questo campo supplito dal popolo, è di trovare, attraverso la discussione degli affari, la soluzione che, voluta dalla maggioranza (e costruita sempre nella mediazione con le minoranze), sia anche conforme all'interesse generale, e che l'esercizio della predetta funzione esige il divieto del mandato imperativo[186]. Al contempo, è altresì vero, tuttavia, che

---

Commissione per la Costituzione), ma che *appartiene* al popolo. Sempre sulla essenza qualificante della democrazia, e sulla effettiva posizione centrale che in essa deve essere riconosciuto al popolo, vanno ricordate le preziose riflessioni di L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, cit., p. 136; riflessioni le quali, in considerazione della importanza che rivestono in ausilio delle argomentazioni riportate nel corpo del testo, vale la pena di riportare per intero: «Nello Stato democratico fondato sulla sovranità popolare, quale è la repubblica italiana, il momento autoritativo, il momento della suprema potestà, è incarnato nel popolo stesso, cioè nell'universalità dei cittadini, di cui lo Stato-governo, lo Stato-apparato [...] non può essere che uno strumento, uno strumento posto al suo servizio per l'attuazione della sua sovrana volontà. Il significato della democrazia è che essa toglie agli organi investiti di potestà governativa una qualsiasi "superiorità" sui governati, perché i governati si identificano con il sovrano, cioè con il popolo, il quale nell'esercizio del suo potere sovrano attribuisce determinate funzioni a determinati organi, cui conferisce potere anche verso se stesso, *ma a condizione che questo potere sia esercitato in conformità della volontà di colui che è l'effettivo detentore del potere sovrano*» [corsivo di chi scrive].

184 Il principio di sovranità popolare, fissato dall'articolo 1 della Costituzione repubblicana, impedisce di leggere il concetto della rappresentanza politica come generatore di un dualismo tra l'organo Parlamento e il popolo rappresentato, con quest'ultimo ridotto alla funzione di legittimazione e investitura del primo soggetto, a cui spetterebbe, in via monopolistica e libera da vincoli o condizionamenti, la gestione politica. Riprendendo le pagine di una importante voce enciclopedica, scritta da Manlio Mazziotti di Celso [si tratta di M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 758 ss.], si deve al contrario affermare che la rappresentatività crea fra Parlamento e popolo «una relazione complessa, che è insieme d'indipendenza e di reciproco collegamento»; nel senso che il divieto del mandato imperativo implica, sì, l'indipendenza dei rappresentanti nella gestione degli affari pubblici, ma «la funzione d'integrazione del gruppo, cioè di costante realizzazione della sua unità politica, che l'organo rappresentativo svolge, i rapporti fra eletti ed elettori, l'esercizio dei diritti di manifestazione del pensiero, di riunione e di associazione da parte dei cittadini, implicano il collegamento» [cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 759].

185 Un (timido) tentativo di dare all'articolo 67 della Costituzione una interpretazione che non annichilisca il collegamento tra elettori ed eletti, e che non declini la rappresentanza parlamentare come strumento giuridico produttore di una frattura tra i componenti il Parlamento e la comunità da essi rappresentata, si intravede tra le righe di G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., pp. 159-160, nel quale l'Autore scrive quanto segue: «Nella sua struttura letterale l'art. 67 si compone di due proposizioni, di cui la prima afferma che il membro del Parlamento rappresenta la Nazione e la seconda che egli esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. La seconda deve intendersi come complementare della prima, o comunque non in maniera da contrastarla, come sarebbe se la si intendesse nel senso di contenere il divieto di un vincolo del parlamentare di fronte alla Nazione. Nella sua tessitura grammaticale e logica la norma vuol significare che può, e deve esservi soltanto un vincolo verso la Nazione. [...] In conclusione l'art. 67 va inteso *come affermazione* del principio della rappresentanza politica o nazionale contro rappresentanze particolaristiche, territorialmente circoscritte, e conseguentemente *del membro del parlamento quale portatore di un interesse o politica o indirizzo nazionale*» [corsivo di chi scrive].

186 Lo mette bene in evidenza M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 760.

quella funzione non può essere esercitata senza tenere conto (della risultante) degli orientamenti espressi dal soggetto al quale l'ordinamento costituzionale attribuisce la *spettanza* (*titolarità* ed *esercizio*) della sovranità[187]: poiché, se così non fosse, verrebbe reciso il rapporto rappresentativo con i cittadini che hanno permesso, mediante l'esercizio del diritto di voto, l'elezione dei rappresentanti[188], legittimandoli nei loro poteri; e, venendo meno il *rapporto rappresentativo*, diverrebbe persino complicato postulare l'esistenza di una *rappresentanza politica*[189]. D'altra parte, un'attenta ispezione nell'impianto sistematico della nostra Costituzione rivela alcuni dati interessanti, che, ancorché indirettamente, sembrano in grado di supportare quanto si è andato sostenendo: (i) il concetto stesso di sovranità popolare[190], se non significa che debba competere al popolo l'esercizio diretto di funzioni sovrane, implica certamente che lo Stato-apparato sia organizzato in modo che i suoi organi (in particolare quelli che esercitano poteri di direzione politica) si determinino, di regola, secondo le idee, i sentimenti e gli interessi prevalenti nella comunità[191]; (ii) tutti gli organi dello Stato-soggetto, e fra di essi primariamente il Parlamento, trovano la fonte, immediata o mediata, dei propri poteri nella volontà popolare, dal momento che il principio democratico impronta l'intera struttura della comunità statuale e dei soggetti governanti[192]; (iii) la presenza, tra gli strumenti di democrazia diretta[193], di un istituto – qual è il *referendum* abrogativo – attivabile in via

---

187 Legando questa affermazione (nella parte in cui sottolinea la necessità che l'esercizio della funzione parlamentare tenga conto degli orientamenti espressi dal soggetto cui spetta, per Costituzione, la sovranità) con quella del periodo precedente (nella parte in cui evidenzia la necessità che l'esercizio della funzione parlamentare tenga conto dell'interesse generale), ed effettuando un contemperamento tra le stesse, il risultato che si trae trova una felice sintesi nelle conclusioni, condivisibili, raggiunte da L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 63: «l'idea di interesse generale può essere solo "di parte", come prospettata nei programmi politici proposti agli elettori».

188 Ad accennare al possibile contrasto tra l'articolo 67 della Costituzione, nella parte in cui esclude il vincolo di mandato, e l'articolo 1 della Costituzione è V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., pp. 156-157 (soprattutto p. 157, nota 7), ad avviso del quale «l'art. 1, [...] attribuendo *la spettanza* (titolarità ed esercizio) della sovranità *al popolo*, e perciò escludendo la cosidetta sovranità del Parlamento, implica altresì che l'operato delle Camere e dei loro componenti debba essere conforme agli orientamenti politici popolari».

189 È L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., p. 30 – come si è già in parte segnalato alla nota 158 –, a rilevare l'intimo nesso tra rappresentatività e rappresentanza politica, nella misura in cui scrive che «quando il rapporto rappresentativo si elimina, di rappresentanza politica non si può parlare». Si spinge, addirittura, più in là G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, cit., p. 113, avvertendo che l'eventuale rottura di ogni legame tra rappresentante e rappresentato, tra "chi c'è" e "chi non c'è", «farebbe perdere all'istituzione parlamento la propria specifica ragion d'essere, venendo a compromettere la sua funzione di unificazione delle diverse volontà».

190 Da declinarsi, nella esegesi del testo costituzionale e dell'articolo 1 in particolare, non nel significato di «originarietà dell'ordinamento», bensì nel senso di «suprema potestà di governo»: cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, cit., p. 425.

191 Vale a dire secondo quella che M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 760, chiama «volontà del popolo». Sullo stretto nesso esistente tra democrazia, sovranità popolare e reale centralità del popolo nelle dinamiche costituzionali repubblicane, si possono vedere, una volta ancora, le notazioni contenute nella nota 183. Per quanto concerne, invece, le implicazioni costituzionali connesse all'affermarsi del principio di sovranità del popolo, conviene rispolverare alcune osservazioni di Costantino Mortati, già riportate alla nota 55: con il passaggio alla sovranità popolare, al popolo è stato affidato non solo il compito della «designazione dei titolari del supremo potere decisionale», ma, altresì, quello della «scelta dell'indirizzo politico generale», cosicché dev'essere necessariamente garantita «la fedeltà ad esso [indirizzo politico generale] dell'attività rivolta alla sua attuazione ed al suo svolgimento, deferita, nella sua sede più elevata, all'apparato centralizzato costituito dallo Stato-governo» (così C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 26).

192 Cfr., sul punto, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 167.

193 Non importa, ai fini del lavoro, addentrarsi nella *querelle* sulla natura del *referendum* abrogativo: se esso, cioè, sia da considerarsi istituto di democrazia diretta o, piuttosto, di democrazia partecipativa. Sarebbe, certo, ingenuo negare che la mediazione politica accompagni l'intera vicenda referendaria (dalla fase della iniziativa a

autonoma da una frazione dello stesso corpo elettorale e capace di fungere da correttivo democratico dell'operato delle istituzioni rappresentative (su singole, specifiche questioni)[194], contribuisce a salvaguardare la vitalità del rapporto rappresentativo, funzionando da deterrente a che i soggetti investiti del potere di rappresentanza politica deviino oltremodo, con la loro azione, dai binari tracciati dal flusso democratico generato dalla fase d'innesco[195] e dimentichino la reale volontà della comunità politica sovrana[196].

---

quella dell'intervento parlamentare successivo all'esito abrogativo), e che la decisione politica diretta del corpo elettorale sia scevra di ogni condizionamento del sistema politico. Ma sono constatazioni che, alla prova dei fatti, nulla tolgono ai rilievi sopra esposti, circa la capacità correttiva dell'istituto del *referendum* abrogativo.

194 Nella misura in cui, esprimendo la preminenza della volontà direttamente espressa dal popolo (attraverso il corpo elettorale), è capace di mettere nel nulla gli atti dello Stato-apparato.

195 Quel flusso che – come si è cercato di argomentare in questo capitolo – percorre, senza soluzione di continuità, il circuito dell'indirizzo politico.

196 Secondo una certa corrente interpretativa [facente leva, fra l'altro, su una interpretazione adeguatrice dell'articolo 38 della legge 25 maggio 1970, n. 352 («*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*»), il quale sancisce il divieto di riproposizione delle richieste referendarie non approvate per cinque anni (rimandando, evidentemente, alla durata del mandato parlamentare)], l'efficacia abrogativa della consultazione referendaria durerebbe nei limiti del quinquennio della legislatura in cui si è tenuto il *referendum* (nel senso che è entro i limiti temporali dati dal decorso della legislatura che ai rappresentanti sarebbe impedito di adottare decisioni normative in contrasto con la volontà abrogativa manifestata dalla pronuncia popolare), mentre per il periodo susseguente dovrebbe prevalere la nuova, e ipoteticamente discordante, volontà del popolo, così come espressasi all'atto delle successive elezioni (nelle quali andrebbe vista una nuova e più recente legittimazione degli organi rappresentativi, tale da giustificare, in potenza, un ripristino della normativa abrogata durante la vigenza della precedente legislatura). Per la tesi secondo cui il vincolo scaturente dall'abrogazione referendaria permarrebbe fino al rinnovo delle Camere, dal rinnovo potendo eventualmente desumersi il sopravvenire di una volontà del corpo elettorale differente da quella da cui è derivata l'abrogazione, v. i seguenti Autori: F. CUOCOLO, *Note introduttive sul «referendum»*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 6 (*Autonomie e garanzie costituzionali*), Vallecchi, Firenze, 1969, p. 168, nota 27 (si tratta del primo Autore a prospettare la lettura di cui si discorre, con il merito di averla avanzata quando la previsione dell'articolo 75 della Costituzione non era ancora stata attuata per via normativa); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 854, nota 2; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 50; A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana*, n. I/1993, pp. 2211-2212 [che ha successivamente rivisto la propria posizione, escludendo la sussistenza del vincolo della legislatura, in A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei* referendum *parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in F. MODUGNO-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 121-122 (soprattutto p. 121, nota 11)]; A. MANGIA, *Referendum 'manipolativo' e vincolo al legislatore*, cit., p. 473-475 (soprattutto p. 475); L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, pp. 207-208; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 275; A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999, p. 317. Ebbene, la soluzione dottrinale appena esposta, circa la durata del vincolo della deliberazione referendaria (durata circoscritta al sopravvenire del nuovo mandato rappresentativo), appare inserirsi particolarmente bene nella impostazione teorica di questo capitolo, che ha costruito l'intera catena procedimentale dell'indirizzo politico sul fondamento dell'impulso democratico che a detta catena dà avvio, per poi condizionarne ogni singola, e successiva, fase. Risulta evidente, infatti, che, trascorso il quinquennio della legislatura, un nuovo ciclo procedimentale dell'indirizzo sarà destinato a prendere vita, a partire dallo svolgersi delle elezioni (potenzialmente produttive di una situazione politicamente differente rispetto a quella esistente nel periodo della consultazione popolare abrogativa); come pure evidente è che sarà alla stregua del parametro sostanziato dagli esiti del nuovo momento genetico del procedimento, nonché dalla consequenziale costituzione del "nucleo duro" del nuovo indirizzo politico, che occorrerà misurare le conseguenze che, all'atto pratico, si possono ragionevolmente riconnettere alle risultanze di precedenti atti di democrazia diretta (e, dunque, valutare se i nuovi organi costituzionali rappresentativi abbiano, o meno, titolo per ripristinare un atto normativo abrogato con *referendum* nella legislatura immediatamente anteriore). Non è tutto. A ben guardare, la riflessione – poc'anzi espressa – attorno alla durata del vincolo della deliberazione referendaria offre un ulteriore argomento a sostegno della tesi, avanzata nel testo, volta a isolare un'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*, all'interno dell'articolo 67 della Costituzione. Si è precisato che, dando credito alla (nutrita) corrente dottrinaria poco sopra riferita, il voto referendario finisce per sortire un effetto sul sistema rappresentativo: vale a dire quello di costringerlo a non porsi, nelle successive determinazioni legislative, in una situazione di contrasto con la pronuncia popolare, e ciò sino a quando in capo al sistema rappresentativo

La seconda conseguenza: il Parlamento continuerebbe a essere, sì, organo *dello Stato(-persona)*, ma realmente (e non solo per un artifizio giuridico) *rappresentativo del popolo (dello Stato-comunità)*. Con la precisazione che le locuzioni «*dello Stato(-persona)*» e «*rappresentativo del popolo (dello Stato-comunità)*» mirano a soddisfare, ciascuna, una delle due "anime" della rappresentanza politica: da un canto, il fatto di essere organo *dello Stato(-persona)* impone al Parlamento di agire in considerazione degli interessi dello Stato; d'altro canto, il fatto di essere organo *rappresentativo del popolo (dello Stato-comunità)* gli impone di agire tenendo sempre presenti gli orientamenti del corpo sociale.

La terza, e ultima, conseguenza: la lettura dell'articolo 67 nel significato illuminato dal faro dei principi scolpiti nell'articolo 1 della Costituzione spiegherebbe effetti benefici sulle condizioni di salute, non certo ottimali, in cui versano i partiti politici italiani. In particolare, la valorizzazione della rappresentanza del popolo (rivelatrice, quest'ultima, dell'anima *democratica* della Costituzione), a (parziale) discapito del libero mandato parlamentare (simbolo, invece, dell'anima *liberale* della Costituzione), agevolerebbe il contenimento delle derive oligarchiche e verticistiche che alimentano, ancora oggi, il funzionamento delle complesse macchine partitiche[197], facendo recuperare loro una parte (almeno) della democraticità andata disperdendosi nel corso dei decenni[198]. Non può essere negato, infatti,

---

medesimo non sia intervenuta una nuova e più recente legittimazione, proveniente dall'esercizio del diritto di voto (fino a quando, cioè, non siano intervenute nuove e più recenti elezioni politiche). Ebbene, nessuno ha mai dubitato che quella preclusione, che dalla consultazione popolare si propaga fino a riguardare il raggio di azione dell'organo direttamente rappresentativo, significhi interrompere il divieto di mandato imperativo imposto dall'articolo 67 della Costituzione (v., sul punto, A. MANGIA, *Referendum*, cit., p. 316); nel senso che tale preclusione non è mai stata letta, nella giuspubblicistica, come capace di scalfire il libero mandato parlamentare, pur essendo fonte, nei fatti, di una consistente limitazione (o, quantomeno, di una forza condizionante rispetto) all'esercizio del libero mandato. Piuttosto, quel vincolo preclusivo successivo alla consultazione referendaria è stato inteso quale applicazione di «un principio di non contraddizione tra la generale legittimazione di cui godono le camere e la uguale legittimazione che è propria dell'esito referendario» (così, ancora, A. MANGIA, *Referendum*, cit., p. 316). Tirando le fila di quanto precede, ecco la conclusione che, per analogia, si può ragionevolmente ricavare rispetto alla tesi avanzata nel testo [consistente in uno sdoppiamento del contenuto precettivo dell'articolo 67 della Costituzione, bipartito in una quota di *mandato libero* (o *non vincolato*) e in una quota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante*]: premesso che sia l'esito referendario sia la rappresentanza politica nazionale ripetono la propria legittimazione dal voto popolare, se non si è mai reputato che la durata del vincolo della pronuncia referendaria incida negativamente sul libero mandato parlamentare, allora perché un simile effetto dovrebbe provenire dall'esercizio del diritto di voto (atto d'innesco dell'intero circuito dell'indirizzo politico)? Perché quest'ultimo dovrebbe teoricamente impedire di ritagliare, nel perimetro dell'articolo 67, uno spazio che, sfruttando la continuità della corrente democratica che si propaga sin dall'atto elettorale, imponga al sistema rappresentativo di compiere scelte coerenti con le premesse sulle cui basi quello stesso sistema si è concretamente costituito? Sembra uscirne rafforzata, insomma, la tesi avanzata in questo paragrafo e più volte ricordata alle righe precedenti.

[197] È già stata rilevata, nel paragrafo 3.1.1, la tendenza oligarchica che attraversa, più o meno intensamente, pressoché tutte le formazioni presenti sulla scena politica: i partiti, infatti, hanno verticalizzato, in modo significativo, i processi decisionali endogeni, esautorando gli organi assembleari più largamente rappresentativi dei propri iscritti in favore di più ristretti organi di direzione politica. Ne risentono, in definitiva, sia la dialettica democratica interna, di fatto annichilita, sia la manifestazione delle plurali istanze che dovrebbero promanare dalla base.

[198] Insomma, sia che ci si ponga dalla prospettiva dell'aliquota di *mandato libero* (o *non vincolato*) (per la quale si fa rinvio alle considerazioni che si è già avuto modo di svolgere a conclusione della nota 177), sia che lo si faccia da quella dell'aliquota di *mandato vincolato* (o *teleologicamente non libero*), *ma non vincolante* (prospettiva rispetto alla quale si rimanda alle considerazioni che si svolgeranno, subito dopo, nel corpo del testo), in entrambi i casi sembra possibile evidenziare gli effetti benefici che, verosimilmente, ne deriverebbero per le dinamiche interne agli schieramenti politici: effetti che consistono, in buona sostanza, nel frenare le tendenze oligarchiche e verticistiche che contraddistinguono quegli schieramenti, orientando, per converso, il funzionamento dei relativi processi decisionali (concorrenti alla determinazione della politica nazionale) verso moduli ispirati al canone democratico.

che i rappresentanti eletti in Parlamento risentano, fortemente, dei condizionamenti dei rispettivi gruppi parlamentari (e, in ultima istanza, dei centri direttivi delle formazioni politiche cui appartengono), subendo un indubbio vincolo disciplinare; come, del pari, non può essere negato che il rispetto di quei condizionamenti risulti, alla prova dei fatti, non eludibile laddove la legittima ambizione del rappresentante sia quella di ottenere nuovamente la candidatura alla successiva tornata elettorale (tanto da convertire il suddetto vincolo disciplinare in un "mandato imperativo di partito", sostanzialmente cogente)[199]. Ma se questo è, nel contesto della democrazia parlamentare e partitica della nostra Repubblica, l'atteggiarsi effettivo della rappresentanza politica, tanto vale ancorare le direttive dei soggetti politici (con maggiore precisione, le direttive che i soggetti politici rivolgono ai rispettivi esponenti preposti a organi dello Stato) alla fonte democratica che fonda, dalla radice, il funzionamento dell'intero sistema, introducendo un vincolo di mandato plasmato nei termini esposti[200]. Così facendo, il vincolo alla libertà del parlamentare continuerebbe a essere costituito, come già avviene nel reale svolgimento dei fatti, dal partito nel cui segno il parlamentare è stato eletto, ma la fonte di quel vincolo (formalmente e sostanzialmente imposto dal partito) risalirebbe dritta alla originale volontà espressa del corpo elettorale, senza subire mediazioni che possano contaminarla e inquinarla.

4. Il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico si chiude... ma poi, esistono suoi "custodi"? Alcune brevi riflessioni conclusive, che traghettano verso le variabili esogene dell'indirizzo politico (e dunque verso il terzo, e ultimo, capitolo)

Con lo svolgimento dello stadio *attuativo* (o *integrativo dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, e con la consequenziale acquisizione della efficacia giuridica, le finalità compendiate nell'indirizzo politico sono finalmente in grado di spiegarsi sulla comunità, incidendone il tessuto sociale nella direzione perseguita. Con il che, il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico va a chiudersi, riverberando sugli elettori – che la catena procedimentale dell'indirizzo hanno innescato – gli effetti, giuridici (prima) e di fatto (poi), del prodotto normativo confezionato

[199] Sin dagli albori del funzionamento reale delle istituzioni rappresentative repubblicane, la rappresentanza politica, «ad onta di qualsiasi divieto costituzionale», ha finito, in concreto, «per fondarsi su un mandato di partito»: «i candidati sono, del resto, designati dagli organi di partito [...] e debbono perciò la loro riuscita al partito». Si tratta di accadimenti per così dire atavici, che venivano notati da Vezio Crisafulli già in un'analisi risalente alla fine degli anni Cinquanta: v. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 156. A porre l'accento sulla disciplina di partito e di gruppo è anche D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 61, secondo cui tale disciplina avrebbe trasformato il singolo parlamentare «in un mero esecutore delle direttive del partito e del Gruppo, in un *nuncius* in seno all'assemblea di opinioni preformate da questi ultimi, sempre esposto, in caso di dissidenza o ribellione, alle sanzioni applicategli dai dirigenti, fra le quali la più temuta è, ovviamente, quella della mancata ripresentazione alle successive elezioni». Non a caso, prosegue l'Autore, «taluno ha esplicitamente parlato di trasformazione del libero mandato rappresentativo in mandato imperativo di partito o, come altri lo ha denominato, in mandato ideologico» (D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 61).

[200] La prospettiva assunta nel testo porta ad accogliere – ma con i correttivi democratici sopra precisati [consistenti, lo si ripete, nell'ancorare alla fonte democratica le direttive che i soggetti politici indirizzano ai rispettivi membri facenti parte di organi dello Stato, sì da soddisfare – tramite quell'ancoraggio – gli interconnessi obiettivi di "democratizzare" la cosiddetta disciplina di partito e, simultaneamente, di contenere le derive oligarchiche e verticistiche delle forze politiche)] – le conclusioni di C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 153, per il quale «La disciplina di partito, che caratterizza ancora oggi tutte le fondamentali scelte del parlamentare, è un formidabile strumento di responsabilizzazione politica degli eletti nei confronti del partito di appartenenza e quindi – indirettamente – degli elettori che quel partito hanno votato alle elezioni. La forza del disciplinamento partitico del parlamentare e la sua concreta efficacia hanno spinto gli interpreti [a] parlare di mandato imperativo di partito come di uno strumento chiave per assicurare, nello Stato dei partiti, la rappresentatività dei membri delle assemblee parlamentari».

dall'attività degli eletti. Ha termine, così, un procedimento che passa attraverso una molteplicità di fasi, fra loro collegate, in modo che quelle anteriori siano ordinate come condizionanti e preparatorie delle altre posteriori, in una progressione che giunge fino all'organizzazione centrale dello Stato. La valorizzazione dell'impulso democratico, che sta a fondamento dell'indirizzo politico e ne accompagna il percorso (divenendo corrente democratica continua), consente, da ultimo, di dare concretezza ed effettività al principio della *spettanza* (inclusiva tanto della *titolarità* quanto dell'*esercizio*) della sovranità al popolo, promuovendo la potenziale partecipazione dei singoli alla formazione progressiva, in ciascuna fase del circuito, delle finalità politiche da inverare.

Ora, come si è ripetutamente insistito in questo capitolo, il carattere *elastico* dell'indirizzo impone di tollerare un margine di disallineamento tra i fini posti a fondamento dell'indirizzo, e progressivamente specificatisi nel passaggio dalle varie fasi dell'indirizzo, e i fini così come tradotti normativamente. Ma chi presidia quel di margine di disallineamento, controllando che esso non dilaghi oltra l'estensione massima (al di là della quale verrebbe a determinarsi la interruzione del flusso democratico che attraversa il circuito, con conseguente inceppamento di quest'ultimo)? Esistono, in altri termini, dei "custodi" del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico? Dei "custodi" della congruità tra le finalità alla cui realizzazione avrebbe dovuto tendere l'azione dello Stato, perché fondanti i contenuti programmatici posti a base del rapporto di fiducia (a loro volta mutuati dai programmi politici destinatari del consenso elettorale), e le finalità poi concretamente attuate dai competenti organi dello Stato?

Sarebbe elusivo rispondere che una forma di "custodia" possa risiedere nell'esercizio dei poteri parlamentari di sindacato ispettivo e in quelli di indirizzo. Questi, cumulativamente considerati, assolvono la funzione di ispezionare (mediante gli atti parlamentari del sindacato ispettivo) e indirizzare (con gli atti parlamentari di indirizzo) l'operato del Governo, facendo sì che la sua azione si dispieghi, nel limite del possibile, lungo i binari di massima tracciati dal "nucleo duro" dell'indirizzo politico, incastonato nelle fondamenta del rapporto di fiducia. Nondimeno, tali poteri non si spingono sino al punto di riportare, entro i medesimi binari, l'organo (il Parlamento) da cui gli stessi poteri promanano: è la impossibilità – naturalistica e giuridica – di essere, frattanto, controllore e controllato a precluderlo.

Parimenti elusivo sarebbe invocare *esclusivamente*, come risposta agli interrogativi, la "sanzione" politica proveniente dal corpo elettorale, affermando che il metro del giudizio popolare nei confronti dei parlamentari (al termine dalla legislatura e con il susseguente ripresentarsi del momento elettorale) sarà fornito dall'atteggiamento che costoro hanno tenuto nei confronti delle iniziali proposte di programmazione politica. Certo: le valutazioni che il corpo elettorale farà in occasione della successiva tornata elettorale ben potranno, fra l'altro, avere per oggetto la conformità dell'agire dei rappresentanti rispetto alle promesse programmatiche di partenza[201]. Ma, anche laddove fosse così, la "sanzione" derivante sarebbe limitativa e indiretta, sopraggiungendo solo all'esito di un lasso considerevole di tempo.

Dove volgere lo sguardo, allora? La risposta alle domande suindicate va ricercata sondando terreni differenti. Se si vuole risalire alla radice degli interrogativi avanzati, è necessario traguardare gli organi di garanzia costituzionale: la Corte costituzionale, da un lato; il Presidente della Repubblica, dall'altro. Sul secondo organo lo sguardo deve venire, in particolare, a rivolgersi: il capo dello Stato ha titolo per esercitare un controllo purchessia?

[201] Evidentemente: se gli elettori avranno apprezzato la coerenza dell'azione dei rappresentanti rispetto alle promesse programmatiche iniziali, decideranno di premiarli con la rielezione; viceversa, se gli elettori avranno constatato la incoerenza dell'agire dei parlamentari (sempre assumendo a parametro le iniziali formulazioni programmatiche), decideranno di "sanzionarli" mediante la non rielezione (entro i limiti in cui il sistema elettorale effettivamente lo consenta...).

Avvertito che avesse il grave iato tra la volontà popolare e il realizzato (o "normativizzato") indirizzo politico, potrebbe ritenersi autorizzato a utilizzare qualche potere a lui spettante, da esercitare nella prospettiva finalistica di garantire la democraticità del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico? Se sì, all'esercizio di quale potere potrebbe ricorrere?

Posto davanti a simili temi, però, il filo seguito nell'indagine del presente capitolo incontra il suo punto di arresto, per lasciar spazio a un filo nuovo: un filo da dipanare nel capitolo successivo, intitolato all'*indirizzo politico vivente* e alle sue *variabili esogene*.

Capitolo terzo
Uno sguardo *al di là*, e *al di dentro*, della dinamica: le *variabili esogene* del circuito e (per conseguenza) i lineamenti dell'*indirizzo politico vivente*

SOMMARIO: 1. Guardare indietro, prima di procedere innanzi. Un rapido sguardo di sintesi, per non smarrire la traccia dell'itinerario scientifico seguito: i terreni (ancora) da esplorare. – 2. Alla ricerca di una realistica e attuale configurazione dell'indirizzo politico: l'innesto, nel circuito, delle variabili esogene (*preminenti* e *collaterali*). – 3. Le variabili esogene *preminenti*. – 3.1. La prima variabile (preminente): la Costituzione. I limiti giuridici all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) *costituzionalmente limitato* oppure (anche) *costituzionalmente vincolato*? – 3.2. La seconda variabile (preminente): il quadro economico-finanziario (o, meglio, il bilancio previsionale dello Stato). I limiti economico-finanziari all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) *economicamente condizionante* oppure (anche) *economicamente condizionato*? È un concetto *finanziariamente condizionante* oppure *finanziariamente condizionato*? – 3.3. La terza variabile (preminente): l'ordinamento euro-unitario (con particolare riguardo, ancora una volta, alla programmazione economico-finanziaria). I condizionamenti dell'*indirizzo politico finanziario* (euro-nazionale) sull'*indirizzo politico* (che è, e resta, concetto dalle frontiere nazionali). – 4. Le variabili esogene *collaterali*. – 4.1. La quarta variabile (collaterale): gli organi costituzionali di garanzia. Ritornando, soprattutto, a riflettere su un quesito rimasto in sospensione (dal capitolo secondo): il Presidente della Repubblica può essere "garante" della democraticità del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico? – 4.2. La quinta variabile (collaterale) e la sesta variabile (collaterale): i partiti politici e il popolo. Brevi cenni per non irrigidire, eccessivamente, il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico.

1. Guardare indietro, prima di procedere innanzi. Un rapido sguardo di sintesi, per non smarrire la traccia dell'itinerario scientifico seguito: i terreni (ancora) da esplorare

L'indagine condotta attraverso i capitoli primo e secondo ha gettato le fondamenta del concetto di indirizzo politico e ne ha messo a nudo i connotati storico-teorici. Dell'indirizzo politico sono stati, infatti, mappati i dati basilari più interessanti, e rilevanti, nella prospettiva metodologica tipicamente assunta nell'analisi costituzionalistica: percorrendo, innanzitutto (nella parte prima del capitolo primo), la linea del tempo è stato possibile ambientare storicamente il concetto, risalendo alle sue *radici genetiche* e focalizzandone, contestualmente, la *genealogia*; giunti al termine dell'itinerario storico-retrospettivo, la strada dell'inquadramento teorico-generale, imboccata subito dopo (nella parte seconda del capitolo primo), ha consentito di delineare, e scomporre, i tratti caratteristici della nozione oggetto di questo studio, venuti a emersione investigando i tre filoni dati dalla *natura*, dalla *efficacia* e dalla *struttura* (dell'indirizzo politico); le risultanze ottenute dall'esame degli aspetti strutturali hanno preparato, quindi, il campo di ricerca del capitolo secondo, nell'ambito del quale si è proceduto a calare l'attività di indirizzo politico nella Costituzione, tra le pieghe delle sue disposizioni, al fine di ricostruirne la *dinamica* tipica e di illustrare il *procedimento* lungo il quale detta attività si dipana (non senza rinunciare, nella esposizione dell'ordine seriale che invera il procedimento, a isolare le criticità e a prospettare, in uno, talune ipotetiche soluzioni teoriche).

Elementi, tutti e ciascuno di essi, necessari, ma non sufficienti.

Dalla dinamica procedimentale tipica – che viene a svilupparsi entro la dimensione costituzionale – bisogna adesso ripartire, per incamminarsi in un tratto scientifico ulteriore (e finale), che condurrà al termine del viaggio sin qui affrontato.

Una volta descritto nel suo assetto di base, il circuito dell'indirizzo politico va esplorato più in profondità. L'ultimo sforzo ricostruttivo, a cui l'indagine è chiamata, consiste nel guardare *al di là*, e *al di dentro*, della dinamica costituzionale, spostando l'attenzione dalla parte *formale* e (per così dire) *emersa* alla parte *sostanziale* e (per così dire) *sommersa* del circuito medesimo: se nel capitolo intitolato alla *dinamica* si è mirato alla comprensione della *struttura*

teorica del circuito, nel corrente capitolo serve appuntare lo sguardo sul suo *funzionamento* effettivo.

La nuova, testé dichiarata, direzione da imprimere all'indagine trova la propria giustificazione, facilmente, in sé. Senza dubbio, il complesso delle grandi scelte finalistiche dello Stato appare essere formalmente imputabile alle determinazioni degli organi statuali di vertice. Resta, nondimeno, da capire in quale misura, e in che limiti, le decisioni forgiate nel raccordo tra gli organi costituzionali politicamente attivi – gli organi che dell'indirizzo rimangono i solenni artefici – siano condizionate da apporti sottostanti o soprastanti. Così facendo, risulterà possibile (quantomeno) avvicinarsi all'obiettivo dichiarato nelle considerazioni introduttive del capitolo secondo: vale a dire fornire una rappresentazione auspicabilmente completa, realistica e attuale del meccanismo tramite cui si formano, e si consolidano nell'ordinamento, le decisioni politiche; una rappresentazione dell'indirizzo non limitata al (e dal) figurino costituzionale, ma fotografante la intricata rete delle singole forze, e dei singoli ingredienti, che pure nel suo seno si agitano.

*2. Alla ricerca di una realistica e attuale configurazione dell'indirizzo politico: l'innesto, nel circuito, delle variabili esogene (*preminenti *e* collaterali*)*

Per profilare (quello che è stato precedentemente denominato) l'*indirizzo politico vivente*, e coglierne il funzionamento effettivo, è d'uopo integrare lo schema classico del circuito dell'indirizzo con una serie di innesti. Vi sono, difatti, alcune *variabili esogene* che agiscono su quel circuito, condizionandone – giustappunto – il concreto funzionamento e influenzandone, al contempo, il moto e gli esiti.

Ne viene che, se si vuole cogliere, con un soddisfacente grado di aderenza alla realtà, la complessità dinamica dell'indirizzo politico, serve procedere alla individuazione, e alla puntuale disamina, delle succitate variabili. Non prima, però, di aver compreso un dato preliminare: che cosa, cioè, si debba intendere per *variabili esogene* del circuito dell'indirizzo.

Il sintagma *variabili esogene* aiuta a percepire la loro essenza: si tratta di fattori che solo potenzialmente e all'occorrenza – e non, invece, necessariamente e continuativamente – operano sul circuito dell'indirizzo (ecco spiegato il motivo dell'impiego del lemma *variabili*); sono inoltre influssi che, tendenzialmente, provengono da entità, o soggetti, esterni al circuito o (sono influssi) che, comunque, traggono origine da soggetti i quali, benché ricoprano il ruolo di indiscusso protagonista di un data fase del circuito, spiegano altresì i loro effetti su stadi differenti del circuito, *altri* rispetto a quelli di cui sono il referente soggettivo principale (ecco il perché si è in presenza non soltanto di variabili, bensì di variabili *esogene*).

Insomma, bastano i brevi cenni appena forniti per intuire che all'interno della categoria, evidentemente composita, delle variabili esogene trovano collocazione tipi tra loro eterogenei: talune variabili sono ordinarie, altre straordinarie; non manca il tipo (di variabile) che coincide soggettivamente con elementi strutturali specifici di una determinata fase del circuito dell'indirizzo e che, per giunta, influenza anche il funzionamento di altre fasi dello stesso; vi sono, infine, variabili completamente esterne al circuito.

Fatta chiarezza su *che cosa* siano, diviene indispensabile esplicitare *quali* siano le variabili esogene. Ricorrendo per il momento a comode etichette riassuntive, esse possono essere schematicamente individuate nelle seguenti: (i) la Costituzione; (ii) il quadro economico-finanziario; (iii) l'ordinamento euro-unitario; (iv) gli organi costituzionali di garanzia; (v) i partiti politici; (vi) il popolo.

Le prime tre sono variabili *preminenti*, le restanti sono variabili *collaterali*.

A distinguere le une (le variabili esogene *preminenti*) dalle altre (le variabili esogene *collaterali*) stanno molteplici, interconnessi, aspetti. Difforme è, anzitutto, la *qualità materiale* attribuibile

ai due idealtipi (di variabile esogena): le variabili esogene *preminenti* sono *oggetti*, consistono in parametri apprezzabili, grosso modo, oggettivamente (azionabili – com'è ovvio – da soggetti, ma all'insegna e nello spirito dei parametri stessi)[1]; viceversa, le variabili esogene *collaterali* si riferiscono all'agire di *soggetti* (che possono, sì, il più delle volte operare sulla scorta di parametri prestabiliti, ma in cui la componente soggettiva risulta, alla fine, preponderante)[2]. Assegnare ai due modelli di variabile esogena in considerazione (le *preminenti* e le *collaterali*) una difforme *qualità materiale* non è operazione scevra di effetti per la *teoria* dell'indirizzo politico (o, se non altro, non lo è per il *contributo* che a quella *teoria* si sta cercando di offrire). Anzi. Proprio a tale operazione viene, per vero, a legarsi buona parte della consistenza *preminente* o *collaterale* della singola variabile; viene, cioè, a legarsi la scelta di annoverare le variabili esogene tra le *preminenti* anziché tra le *collaterali*. Chiarire la posizione assunta diviene, allora, basilare (a tacere del fatto che il chiarimento scongiura il timore che la dicotomia in esame possa sembrare, al lettore, esclusivamente "di comodo"). Ebbene. Il fondamento *soggettivo* di una variabile suggerisce di collocarla, senza indugio, tra le (variabili esogene) *collaterali*: una specie di pista obbligata se si vuole evitare una eccessiva interferenza con l'azione di quei soggetti che, con riguardo a ogni stadio del circuito dell'indirizzo, sono chiamati a recitare il ruolo di protagonista. Qualora, infatti, si optasse per la collocazione di soggetti (*altri* rispetto ai protagonisti) tra le variabili esogene *preminenti*, si darebbe la stura – a incominciare dal piano teorico – per tollerare invadenze arbitrarie sulle singole fasi: invadenze in qualche modo tollerate proprio alla luce della posizione *preminente* attribuita, nella teoria, a tali soggetti. Per converso, la consistenza *oggettiva* della variabile sospinge verso l'alveo delle (variabili esogene) *preminenti*: insieme di fattori dei quali gli artefici dell'indirizzo politici non possono prescindere, dovendo invece necessariamente tenerne conto. Non solo. La *qualità materiale* della variabile non è l'unico criterio che dà motivo alla suddivisione tra variabili esogene *preminenti* e variabili esogene *collaterali*. A esso va aggiunto il diverso volume del condizionamento riverberato sul circuito dell'indirizzo politico. Si tratta tuttavia, a ben guardare, di nulla più che una conseguenza diretta della differente *qualità materiale* delle variabili (del resto, gli aspetti che giustificano la distinzione in parola sono, come si anticipava, interconnessi): le variabili esogene *preminenti*, in quanto oggetti esterni da considerare nell'attività di indirizzo, producono un condizionamento superiore; di contro, le variabili esogene *collaterali*, consistendo in attività scaturenti da soggetti esterni al circuito (a *tutto* il circuito oppure a una *parte* soltanto di essa), producono una efficacia condizionante minore[3].

Ma le peculiarità e le complessità delle singole variabili non possono di certo essere colte per mezzo di una semplice *elencazione*, tantomeno di una *bipartizione*. Le caratteristiche proprie di ciascuna variabile, le conseguenze rispettivamente provocate (sul circuito dell'indirizzo) e – allorché sia proficuo per la sistematizzazione – la identificazione del relativo ambito di applicazione (espresso in termini di stadi del circuito[4]) rappresentano profili che richiedono

---

[1] A un primo approccio, sono per così dire *oggetti* (e non certo *soggetti*) la Costituzione, il quadro economico-finanziario e l'ordinamento euro-unitario: proprio le tre variabili esogene *preminenti*.

[2] È sufficiente, anche in questo caso, una superficiale osservazione per avvedersi che sono *soggetti* (e non certo *oggetti*) gli organi costituzionali di garanzia, i partiti politici e il popolo: esattamente le tre variabili esogene *collaterali*.

[3] Ragion per cui il discorso sulle variabili esogene (*preminenti*) sostanziate (i) dalla Costituzione, (ii) dal quadro economico-finanziario e (iii) dall'ordinamento euro-unitario occuperà lo spazio preponderante del presente capitolo. Decisamente più contenuto sarà, per converso, lo spazio che sarà riservato al commento delle altre tre variabili esogene (*collaterali*) sopra elencate: (iv) gli organi costituzionali di garanzia, (v) i partiti politici e (vi) il popolo.

[4] Nel senso che il settore in cui ciascuna variabile esogena dispiega i propri effetti dovrà essere individuato avendo riguardo a una, o a più d'una, delle tre fasi che scandiscono la dinamica procedimentale dell'attività di indirizzo politico.

di essere sondati, più o meno dettagliatamente (a seconda del carattere *preminente* o *collaterale* della singola variante)[5], nei loro intimi particolari: che è quanto ci si prefigge precisamente di raggiungere nei paragrafi a venire.

3. Le variabili esogene preminenti

Esigenze sistematiche ed espositive inducono a tenere la trattazione delle (tre) variabili esogene *preminenti* separata dalla illustrazione delle (tre) variabili esogene *collaterali*. Mentre le variabili del primo tipo (essendo *preminenti*) necessitano di un approfondimento maggiore, le variabili del secondo tipo (nella loro qualità di variabili *collaterali*) possono essere passate in rassegna più celermente. Ciononostante, considerato che sia le *preminenti* sia le *collaterali* risultano teoricamente inquadrabili tra le variabili *esogene* del circuito dell'indirizzo politico, la numerazione (delle variabili) sarà unica nell'architettura del capitolo: progressiva dalla prima alla sesta variabile, senza soluzione di continuità nel passaggio dalle une (le variabili *preminenti*) alle altre (le variabili *collaterali*)[6].

Per logica, diretta, conseguenza della loro indole (di *preminenza*, per l'appunto), conviene iniziare ad analizzare le variabili esogene *preminenti*. Dette variabili, come veniva precisato alla pagina precedente, sono fondamentalmente riconducibili a tre: (i) la Costituzione; (ii) il quadro economico-finanziario; (iii) l'ordinamento euro-unitario. Indagarle partitamente è compito di cui dovrà farsi carico il prosieguo del testo.

3.1. La prima variabile (preminente): la Costituzione. I limiti giuridici all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) costituzionalmente limitato *oppure (anche)* costituzionalmente vincolato*?*

Per disvelare la prima variabile esogena (*preminente*), e poterla innestare nello schema circolare dell'indirizzo politico, occorre collocarsi sul terreno giuridico: l'indirizzo politico va messo in relazione con il diritto, allo scopo di mostrarne i punti di contatto, il rapporto nel quale essi vengono a porsi e, in ultima battuta, la misura dell'eventuale *condizionamento* – lemma per ora inteso in un'accezione generica – che il secondo (il diritto) è capace di produrre sul primo (l'indirizzo).

Emerge quindi subito, con nettezza, che il diritto, nel suo rapporto con l'indirizzo politico, non viene qui guardato dal lato per così dire strumentale: il diritto non rileva, in questa sede, come strumento necessario per trasporre, nell'ordinamento giuridico, la progettualità politica incorporata nell'indirizzo[7]. L'angolo di osservazione è opposto. Si deve indagare, nel complesso (e non per forza nella successione di seguito presentata), (i) se esistano dei limiti *giuridici* all'indirizzo politico (se, cioè, l'indirizzo sia un concetto *giuridicamente limitato*), (ii) afferrarne – in caso di risposta positiva – la consistenza e (iii) individuare su quale specifica fase del procedimento dell'indirizzo detti limiti agiscono: ovverosia se sono applicabili "a

[5] L'avvertenza da tenere bene a mente è la medesima della nota 3.

[6] Nota bene. La *numerazione*, a cui si allude nel corpo del testo, fa riferimento alla numerazione delle *variabili*, non invece alla numerazione dei *paragrafi* in cui le stesse vengono rispettivamente affrontate.

[7] Di tale profilo tematico si è già detto nel capitolo secondo, al paragrafo 3.3: illustrando la fase denominata *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, è stato chiarito il ruolo che il diritto (come insieme di atti normativi) riveste per far sì che l'indirizzo, già *politicamente perfetto* con l'instaurarsi del rapporto di fiducia – ciò che ha luogo, per l'esattezza, nella fase denominata *costitutiva* –, divenga altresì *giuridicamente efficace*. Invero, con la immissione della sostanza politica negli schemi formali del diritto, e dunque con l'assunzione della veste giuridica, le singole finalità (politiche) prefigurate nell'indirizzo sono finalmente in grado di produrre effetti nell'ordinamento e, per conseguenza, sulla società tutta.

monte", sulle fasi di determinazione e specificazione progressiva dei fini dello Stato, o, piuttosto, "a valle", nel momento in cui i fini medesimi si estrinsecano giuridicamente[8].

Di tutta evidenza appare il nesso logico che corre tra *primo* e *terzo* profilo. Essi procedono di pari passo: il modo migliore per sciogliere il quesito circa la esistenza di limiti giuridici all'indirizzo è di muoversi all'interno dello schema procedimentale teorizzato nel capitolo precedente – schema articolato nelle fasi *d'innesco*, *costitutiva* e *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) –, adottando, come parametro spazio-temporale per l'esame, la *fase* del circuito. Se, e quando, si sarà identificato, con sufficiente attendibilità, lo stadio dell'indirizzo in cui i limiti giuridici svolgono la propria azione, si potrà proseguire ad approfondire il *secondo* profilo, appurando la consistenza, e la efficacia, di quei limiti.

Allora, seguendo il percorso poc'anzi indicato: quale fase del circuito dell'indirizzo politico meglio si presta a fungere da ambito di applicazione dei limiti giuridici?

A tracciare i confini della ricerca, e a instradare la stessa nel corretto binario, è il tratto distintivo dell'indirizzo politico, emerso nitidamente nel corso del capitolo secondo[9]: l'indirizzo, nel suo frangente determinativo di finalità – e perciò sia nel primo stadio (*d'innesco*), governato dai partiti, sia nel susseguente (chiamato *costitutivo*), incentrato sulla dialettica tra organi costituzionali –, rivela una sostanza schiettamente *politica*, che si manifesta con (e nella) *libertà nella scelta* dei fini da perseguire[10] (ma sempre entro l'orizzonte definito dal principio della sovranità popolare e dal principio democratico, che avvincono la dinamica dell'attività di indirizzo).

Affinché sia tale, affinché non smarrisca la propria connotazione squisitamente *politica*, la *libertà nella scelta* implica che gli obiettivi prefigurati – obiettivi che i partiti politici sottopongono, dapprima (nella fase *d'innesco*), al vaglio degli elettori e che gli organi politicamente attivi dello Stato-apparato si propongono, successivamente (nella fase *costitutiva*), di realizzare immettendoli nel contenitore dell'indirizzo – non siano, *di per sé*, giuridicamente limitabili. Si faccia, sin da ora, caso: *di per sé*, vale a dire prima che gli obiettivi incastonati nel quadro dell'indirizzo (dopo il loro progressivo specificarsi e perfezionarsi, nel passaggio dalla prima alla seconda fase del circuito) vengano ad assumere, tramite il "vettore" degli atti normativi, forma giuridica e a inserirsi, pertanto, nella fitta trama dell'ordinamento e nel sistema – conformato (anche) gerarchicamente – delle sue fonti-atto. A essere non giuridicamente limitabile è, in definitiva, l'*attività meramente determinatrice* di quegli obiettivi politici.

---

[8] Si ha così modo di tornare a riflettere su un tema sfiorato nel capitolo primo. Lì, infatti, nel condurre la ricerca sulla problematica relativa alla *efficacia* dell'indirizzo politico (al paragrafo 3.2), si era intercettato il tema del rapporto tra indirizzo politico e Costituzione, e ci si era riservati di approfondire, nel prosieguo della trattazione, l'argomento delle limitazioni, di carattere *giuridico*, opponibili all'indirizzo politico.

[9] Grazie, specialmente, al ragionamento tessuto nel paragrafo 3.2, dedicato all'esame della fase *costitutiva* dell'indirizzo politico (con maggior precisione: del suo "nucleo duro").

[10] Essendo libera nel fine, l'attività di indirizzo politico è, e rimane – per l'appunto –, «*politica* nel senso tecnico della parola»: così E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 132 (impostato in termini invertitivi, ma similare nel contenuto, è il ragionamento steso da G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, cit., p. 96, ad avviso del quale l'attività di indirizzo è tradizionalmente «libera, proprio perchè politica»). A imboccare la strada interpretativa lungo la quale l'«azione politica» è reputata intrinsecamente libera nella scelta dei fini, con il risultato che il suo «andamento» non può essere in alcun modo predeterminato, è anche P. GASPARRI, *I concetti di «legislazione», «amministrazione» e «politica» nella terminologia della Costituzione*, in *Studi in onore di Silvio Lessona*, I, Zanichelli, Bologna, 1963, p. 363. Benché in modo implicito (nella misura in cui l'Autore si riferisce, pur sempre, allo spazio finalistico che precede l'attività del legislatore, che dell'indirizzo politico è l'indispensabile soggetto attuatore), una ulteriore conferma che l'indirizzo politico integri un'attività *libera nella scelta dei fini* si trae, poi, da Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, cit., p. 3670, laddove scrive che «*quanto alle finalità da raggiungere*, il legislatore gode di ampi margini di apprezzamento discrezionale (o, meglio, di "libertà politica")» [corsivo di chi scrive]. Infine, sempre a proposito del binomio "politica-libertà di scelta dei fini", si possono vedere, altresì, le citazioni bibliografiche racchiuse all'interno della nota 10 del capitolo primo.

In fondo, riflettendoci: chi potrebbe impedire, alle forze politiche prima (in sede di innesco del circuito dell'indirizzo politico), e agli organi costituzionali dopo (all'atto del perfezionamento politico delle finalità da perseguire con l'azione dello Stato), di prefiggersi il perseguimento, in ipotesi, di fini politici contrari alla Costituzione? Chi potrebbe proibire, per esempio, a una data formazione politica di inserirsi nella fase d'innesco dell'indirizzo politico presentando, ai fini elettorali – nel pieno rispetto del metodo democratico e delle sue elementari regole –, un programma contenente misure palesemente discriminatorie, antidemocratiche e incostituzionali (come potrebbe essere quella di voler sottoporre a censimento una determinata etnia minoritaria stanziata sul territorio della Repubblica)[11]? E chi – sempre in via di supposizione – potrebbe precludere agli organi costituzionali, nello

[11] L'unica situazione in cui, verosimilmente, potrebbero essere attivate le leve di tutela dell'ordinamento giuridico sembra essere quella in cui la enunciazione degli obiettivi programmatici in sede elettorale, da parte di una data formazione politica, assuma giuridica rilevanza in campo penale (in virtù dei contenuti di detti obiettivi): nel qual caso, non potrebbe astrattamente escludersi l'intervento della magistratura penale, sia per l'accertamento della sussistenza di fattispecie di reato, imputabili ai legali rappresentanti dalla formazione politica, sia, eventualmente, per l'accertamento della sussistenza di una possibile responsabilità amministrativa da reato, facente capo alla stessa formazione politica (ma questa seconda ipotesi mantiene vitalità, e senso, unicamente per quella frangia della dottrina penalistica – ancora minoritaria – secondo la quale anche nei confronti dei partiti politici troverebbe applicazione il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Si comprende agevolmente, tuttavia, che la volontà, resa esplicita in sede elettorale, di conseguire obiettivi programmatici penalmente rilevanti è ipotesi eccessivamente fantasiosa, di improbabile accadimento nella realtà (un'ipotesi che andava insomma evocata all'unico scopo di soddisfare l'esigenza della completezza espositiva). Non pertinente, rispetto allo scenario prefigurato nel corpo del testo, appare, invece, la XII disposizione (non già transitoria, bensì) finale della Costituzione, là dove, al suo comma primo, vieta «*la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*» (per la natura «"finale", permanente, che produce i suoi effetti giuridici senza limiti temporali» del comma primo della XII disposizione v. G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1/2019, p. 4; si esprime per la natura finale della XII disposizione, comma primo, della Costituzione anche B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1379). Per la parte che qui specificamente interessa (rispetto, cioè, allo scenario prefigurato nel testo), nel significato attribuito alla XII disposizione dalla sua legge attuativa (qual è la legge 20 giugno 1952, n. 645, recante per l'appunto «*Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*» e altresì nota come legge Scelba) «*si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica*» (cfr. art. 1 della legge in parola): è palese, insomma, che l'accento viene lì posto non tanto, o non soltanto, sul perseguimento delle «*finalità antidemocratiche proprie del partito fascista*», quanto, specialmente, sulla esaltazione, la minaccia o l'uso della «*violenza quale metodo di lotta politica*». La non pertinenza, cui più sopra si alludeva, può essere colta allora in tutta la sua nitidezza: nelle ipotesi rappresentate nel testo non viene in luce l'antidemocraticità del *metodo* mediante cui vengono perseguite, dai partiti, finalità politiche in contrasto con la Costituzione (condizione, quella dell'antidemocraticità del *metodo*, da stimarsi necessaria affinché si possa rientrare nel campo applicativo dell'art. 1 della citata legge 20 giugno 1952, n. 645), bensì l'antidemocraticità delle *finalità* perseguite (comunque lontane, nella esemplificazione operata nel testo, dalle ben più penetranti «*finalità antidemocratiche proprie del partito fascista*»). Del tutto differente sarebbe, di contro, la circostanza – che, però, giova sottolinearlo, è lontana da quella riferita nel corpo del testo – in cui il perseguimento di finalità antidemocratiche fosse riconducibile a formazioni politiche dichiaratamente fasciste che concorrano alla competizione elettorale. Laddove, infatti, il perseguimento di simili finalità venisse ricondotto a liste che riportino esplicitamente, nel nome o nel contrassegno, termini e simboli evocativi del partito fascista (e della sua ideologia), allora la lista stessa sarebbe destinata, presumibilmente, a essere esclusa dalla competizione elettorale su intervento del giudice amministrativo: non mancano, invero, nell'ultimo decennio, molteplici decisioni giurisprudenziali in tal senso, motivate sulla base dell'applicazione diretta della XII disposizione finale della Costituzione, «intesa quale norma che prevede un requisito originario per la partecipazione alla vita politica, escludendo il partito fascista "sotto qualsiasi forma", e fonda il potere implicito della Commissione elettorale di ricusare le liste che si pongano in contrasto con detto precetto» (si diffonde sul punto G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, cit., p. 2, nota 2, e pp. 14-15).

stabilimento della fiducia, di convergere politicamente su finalità in palese violazione dei precetti costituzionali? Nella *immediatezza*, evidentemente nessuno.

Certo, (perlomeno) in linea teorica non si può escludere che, dinanzi a uno scenario – in verità, prevalentemente di scuola – in cui gli organi costituzionali, in sede di costituzione del rapporto fiduciario, convergano politicamente su finalità in palese e grave contrasto con la Carta fondamentale, il Presidente della Repubblica, che di quella Carta è supremo garante, decida di sciogliere le Camere[12] e di indire nuove elezioni[13]. A spingere il capo dello Stato verso la direzione prospettata dovrebbe essere la circostanza che, laddove restasse inerte, rischierebbe egli stesso di tradire la Costituzione e il complesso di beni fondamentali lì custoditi, con le conseguenze che ne potrebbero scaturire, a suo carico, in punto di responsabilità[14]. Anche ammettendo, però, la legittimità – quale *estremo rimedio* – di un intervento "sanzionatorio" del Presidente a fronte della formazione di un indirizzo politico (più precisamente: del suo "nucleo duro") eversivo della Costituzione, e pur concedendo ipoteticamente che il Presidente opti per orientarsi in siffatta direzione, permarrebbe un dato di fatto, rilevante più di ogni altra supposizione precedente: che, cioè, l'intervento presidenziale non potrebbe dispiegarsi, temporalmente, nella *immediatezza* della instaurazione della fiducia, ma si concretizzerebbe inevitabilmente in un momento successivo (quand'anche strettamente a ridosso dell'avvenuta instaurazione della fiducia).

Nella *immediatezza*, dunque, nessun soggetto dell'ordinamento sembra in grado di intervenire all'atto in cui le forze politiche, prima, e gli organi costituzionali d'indirizzo, dopo, *manifestino* – si potrebbe dire: in una tonalità prettamente politica – il palese intendimento di perseguire fini incompatibili con la Costituzione.

Ma tutto ciò non sta a significare, non può significare, che il raggio di azione della politica sia assoluto e incontrollato, che non conosca limitazione alcuna: se così fosse, il costituzionalismo verrebbe privato della sua funzione fondamentale, qual è quella di limitare (proprio) le manifestazioni del potere politico, a garanzia dei diritti costituzionalmente riconosciuti[15]. Semplicemente, i limiti *giuridici* vengono azionati in un momento *altro* e *successivo*

---

[12] Con un atto presidenziale che non potrebbe, all'evidenza, ritenersi complesso, ma che andrebbe qualificato come sostanzialmente presidenziale.

[13] È vero che, come insegnano S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (Estratto dal Digesto IV edizione)*, Torino, Utet, 1996, p. 40, il potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere trova la sua «ipotesi normale» di applicazione allorché occorra risolvere «una crisi non altrimenti superabile del rapporto fiduciario». D'altra parte, non si può aprioristicamente escludere che, anche al di fuori della situazione in cui si tratti di accertare una interruzione nel circuito fiduciario di tale natura e gravità da ricorrere allo scioglimento anticipato, l'attivazione del medesimo potere (di scioglimento) possa essere parimenti valutato dal Presidente in circostanze eccezionali e di spiccata serietà per la tenuta democratica: specie se, come è nel caso ipotizzato nel testo, sia in gioco la difesa della Costituzione e dei suoi fondamentali principi. Si verterebbe, alla fin fine, in una delle limitate ipotesi – per vero già intuite da S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (Estratto dal Digesto IV edizione)*, cit., p. 41, quantunque gli stessi Autori avvertano trattarsi di «ipotesi non compiutamente prefigurabili» – di esercizio *eccezionale* del potere di scioglimento anticipato (*eccezionale* perché applicato, giustappunto, a circostanze diverse da quelle della crisi del rapporto fiduciario), «nell'ambito della funzione di controllo e di garanzia svolta dal Presidente della Repubblica per la tutela dei valori e dei principi di permanenza e integrità dell'ordinamento costituzionale».

[14] In base a quanto è disposto dall'articolo 90, comma primo, della Costituzione.

[15] Secondo l'aureo insegnamento datoci dai rivoluzionari francesi con la famigerata, e paradigmatica, formula dell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo cui «*Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni les séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*» («*Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha alcuna Costituzione*»): è, del resto, affermazione largamente condivisa, anzi pressoché unanime, nella giuspubblicistica che l'«essenza», la «ragione d'essere» di una Costituzione risieda proprio nel dare *garanzia* e *riconoscimento* ai diritti [v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Manuale dei diritti del cittadino*, Edizioni di cultura sociale, Roma, 1950, pp. 13-15, C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 143, M. GALIZIA, voce *Diritto costituzionale (Profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964,

a quello della fissazione – con una decisione squisitamente *politica* e *libera nel fine* – degli scopi orientativi dell'azione statuale: non sono, insomma, i primi due stadi del circuito dell'indirizzo a coincidere con lo spazio applicativo dei limiti giuridici.

Ora: se il segmento di applicazione delle limitazioni giuridiche non è individuabile né nella fase *d'innesco* né nella fase *costitutiva*, e se allo stesso tempo si deve tassativamente escludere che il circuito dell'indirizzo politico sia illimitabile, non resta che focalizzarsi sulla fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*). Dev'essere, per esclusione, nel tratto terminale del circuito che i limiti *giuridici* possono dispiegare la loro efficacia.

La supposizione, appena ricavata deduttivamente, può essere argomentata e *provata*.

Il concetto giuridico di limite è applicabile alla proiezione dell'indirizzo nell'ordinamento giuridico: è soltanto quando l'indirizzo si proietta normativamente, venendo a esistenza del mondo del diritto, che esso incontra dei limiti di indole giuridica[16]. La stessa configurazione delle modalità di funzionamento degli istituti deputati all'applicazione, rispetto alla produzione normativa primaria, dei limiti costituzionali dà conferma – e *prova*, appunto – che l'indirizzo politico non è limitabile nella sua fase determinativa di finalità politiche, bensì solo negli atti normativi che lo attuano. Il sindacato di legittimità costituzionale, principale presidio della rigidità costituzionale e dei summenzionati limiti, non incide, difatti, sull'atto politico (sulla scelta politica e sui fini politici in sé considerati), ma sullo strumento normativo primario che positivizza una determinata finalità politica[17].

Possono dunque trarsi, finalmente, due prime conclusioni: (i) i limiti giuridici non riguardano la decisione politica strettamente intesa, ma incidono sul suo giuridico venire in essere; (ii) giocoforza, la illegittimità costituzionale è concetto da riferire, in senso proprio, non già all'indirizzo politico in sé, quanto al suo giuridico venire in essere. Di illegittimità costituzionale si potrà, pertanto, propriamente parlare soltanto nel momento in cui le finalità dell'indirizzo politico saranno state trasposte sul piano giuridico (e, ovviamente, in un senso contrario a quello voluto dalla Costituzione); e lo si potrà fare non tanto in riferimento al concetto di indirizzo politico, quanto, per l'appunto, in riferimento agli atti normativi mediante i quali quelle singole finalità componenti l'indirizzo saranno state concretamente attuate nell'ordinamento[18].

---

p. 965, A. RUGGERI, *Attività di garanzia e attività d'indirizzo politico, a salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, n. II/2015, p. 409, Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, Cacucci, Bari, 2017, p. 13, A. D'ATENA, *Approfondimenti di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 3, e, volendo, F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., pp. 29-31].

16 Indirettamente, lo sostiene anche E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 109, nota 80: «Il solo fatto che le forze componenti una determinata maggioranza perseguano fini contrari alla Costituzione, non determina [...] automaticamente una censura d'incostituzionalità sulla funzione d'indirizzo svolta da queste forze, fino a quando l'indirizzo stesso non si concreti in precisi atti giuridici posti in violazione della Costituzione».

17 È scritto, a chiare lettere, nell'imperativo disposto dell'articolo 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87: «*Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento*». Il fatto che sia escluso, dal controllo di legittimità costituzionale della Corte, il sindacato sulla motivazione e sui fini politici della legge (l'esclusione, cioè, dal sindacato di legittimità della Corte, di «*ogni valutazione di natura politica o ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento*») fornisce conferma, indirettamente, che l'indirizzo politico – strettamente inteso quale selezione dei fini dello Stato – non è, in sé, sindacabile.

18 Di altro avviso sembra essere, invece, T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 160-161. La diversa posizione dell'Autore spicca, con forza, dal tenore delle sue considerazioni attorno alla incidenza delle pronunce delle Corti costituzionali (e, soprattutto, di quelle rese nei giudizi di legittimità costituzionale) sull'indirizzo politico: «Il controllo di costituzionalità delle corti [...] si esercita sull'atto sottoposto al loro giudizio ma si estende anche a quel settore dell'indirizzo politico del quale l'atto è espressione; *ne deriva che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'atto è, al tempo stesso, dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'indirizzo politico in esso obiettivizzato*» [corsivo di chi scrive].

Una volta isolato e individuato – nello stadio denominato *attuativo* (o *integrativo dell'efficacia*) dell'indirizzo – il settore procedimentale su cui agiscono i limiti, di matrice *giuridica*, all'indirizzo politico, si tratta adesso di puntualizzare in che cosa essi consistano: quale sia, nello specifico, la loro provenienza, quale la loro consistenza e quali, infine, siano gli effetti da essi prodotti. Quasi scontata è la provenienza dei limiti (intuibile già sulla scorta di alcune precedenti considerazioni); lo sono meno, invece, la consistenza e gli effetti.

Per quanto scontata possa risultare, la provenienza dei limiti riveste nondimeno una certa importanza ai fini espositivi, poiché essa finisce per identificare, esattamente, quella prima variabile esogena a cui si alludeva in esordio del paragrafo.

Sulla fonte produttiva di limiti (*giuridici*) all'indirizzo politico, nessun dubbio può sorgere: questi (limiti) derivano, principalmente, dalla natura rigida della Costituzione del 1948[19]. Viene in tal modo a mostrarsi, senza veli, la prima – forse, più importante – variabile esogena innestata nello schema dell'indirizzo politico: rimasta sinora sullo sfondo, sottotraccia, la Costituzione irrompe sulla scena. Il che richiede, subito, una notazione in premessa.

Di primo acchito, la scelta compiuta potrebbe destare stupore e, perché no, anche qualche perplessità: come può – si potrebbe essere indotti a pensare – costituire variabile esogena ciò che dell'attività di indirizzo politico fornisce le primarie fondamenta e la necessaria legittimazione? È pur sempre nella impalcatura della Costituzione, infatti, che si insinua e prende vita il circuito dell'indirizzo: è tra le pieghe delle sue disposizioni che si rintracciano le coordinate di diritto positivo necessarie per mappare le dinamiche dell'indirizzo politico. Quelle disposizioni, tuttavia, non esauriscono il campo materiale del documento costituzionale. Accanto a quelle disposizioni, attorno alle quali è stata precedentemente ricavata la struttura costituzionale dell'indirizzo, ve ne sono altre, che agiscono esternamente al circuito e ne segnano i limiti di svolgimento. Del resto, è proprio questa la ragion d'essere di un testo costituzionale: fungere, al contempo, da *fondamento* e da *limite* del potere costituito. Non diversamente accade anche per l'attività di indirizzo politico: la Costituzione, seppur in via implicita (come si è potuto appurare nel capitolo precedente), *fonda* quell'attività e, allo stesso tempo, con la trama unitaria delle sue disposizioni, ne individua i *limiti* di funzionamento.

Ebbene, di tali *limiti* serve ora lumeggiare consistenza ed effetti, per comprendere a fondo il tipo, e la qualità, di *condizionamento* – per riprendere il lemma generico impiegato in apertura – che la Costituzione produce nei confronti dell'attività di indirizzo politico: con il che, i *tre* profili individuati in apertura (vale a dire esistenza di limiti giuridici all'indirizzo politico, consistenza e campo applicativo di essi) potranno dirsi completati nella loro, rispettiva, esposizione.

La sequenza dell'indirizzo si dipana, in ogni caso, nell'ambito di un testo costituzionale rigido, per definizione sovraordinato all'attività di tutti i pubblici poteri. Di conseguenza, l'ambiente nel quale l'indirizzo prende forma non può che segnarne, altresì, i confini di legittimità: l'attività di indirizzo politico, essendo attività politica per eccellenza, è, sì, libera nel fine, ma resta comunque *limitata* dalla Costituzione, nel senso che si deve muovere entro il recinto costituzionale se vuole *conservare*[20], dopo il suo perfezionamento politico, gli effetti

[19] E sono, com'è ampiamente noto, limiti resi effettivi dalla presenza dei due organi costituzionali garanti della rigidità della Carta repubblicana: il Presidente della Repubblica, da un lato, e la Corte costituzionale, dall'altro.

[20] La scelta di ricorrere al verbo *conservare*, piuttosto che al verbo *realizzare*, per riferirsi agli effetti giuridici derivanti dalla fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo non è casuale: nessun efficace e risolutivo istituto è previsto dall'ordinamento per impedire all'attività di indirizzo politico, e alla volontà politica che la sorregge, la *realizzazione* normativa di un indirizzo dal contenuto contrastante con il testo costituzionale. Lo stesso potere di rinvio conferito al Presidente della Repubblica, e in ipotesi esercitabile nel caso di specie (a contrasto della *realizzazione* normativa di un indirizzo avente un siffatto contenuto), potrebbe essere facilmente superato, ed eluso, dalle successive deliberazioni parlamentari confermative dell'atto normativo oggetto del

giuridici che discendono dalla fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*)[21]. Nel momento in cui le singole finalità politiche assumono veste giuridica, la loro *permanenza* nell'ordinamento finisce con l'essere, in potenza, "subordinata" a una condizione: che quelle singole finalità, incorporate in atti normativi e dai medesimi documentate, rispettino (e non contrastino con) i principi e le disposizioni contenuti nel testo costituzionale[22].

Grazie alle considerazioni svolte, una porzione della consistenza dei limiti ascrivibili alla Costituzione, relativamente all'attività di indirizzo politico, spicca in tutta la sua limpidezza:

---

rinvio. Certo, è ben vero che il Presidente della Repubblica, di fronte alla situazione di una legge riapprovata dalle Camere (nel testo originario) in seguito all'esercizio del potere presidenziale di rinvio (legge realizzante normativamente un indirizzo politico in contrasto con la Carta costituzionale), potrebbe pur sempre rifiutare la promulgazione laddove, procedendo con essa (la promulgazione) e a cagione del contenuto della legge, integrasse gli estremi – indicati nell'articolo 90, comma primo, della Costituzione – dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione (è una conclusione largamente diffusa in dottrina: per tutti, v. S.M. CICCONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 105). Si capisce bene, però, che quello poc'anzi prospettato rappresenta davvero un caso-limite, di sostanza pressoché scolastica: per quanto ci si sforzi, è assai difficile pensare che una legge possa spingersi sino ad assumere un contenuto normativo di quel tipo [tale cioè da determinare, in capo al Presidente che procedesse alla promulgazione (di una legge già oggetto di rinvio e poi confermata dalle successive deliberazioni delle Camere), alto tradimento o attentato alla Costituzione], sì da legittimare il Presidente a non procedere alla promulgazione (nemmeno) della legge precedentemente fatta oggetto di rinvio e successivamente confermata dalle deliberazioni delle due Camere. Ne esce rafforzata, in definitiva, la scelta lessicale rimarcata agli inizi della presente nota.

[21] Propone un ragionamento in parte similare a quello sviluppato nel testo anche C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 119, quando scrive: «Vi possono essere – e la storia dell'Italia repubblicana può fornire in questo senso numerosi esempi – partiti, movimenti o anche singoli *leader* politici che si danno liberamente i fini politici che meglio credono, anche contrari alla Costituzione. Essi potranno lecitamente esprimere nella loro azione politica ad esempio indirizzi apertamente monarchici, guerrafondai, discriminatori o sessisti. Nel caso però che arrivino a guidare, grazie al consenso elettorale, il Parlamento o il Governo del nostro Paese non potranno legittimamente dare attuazione a tali indirizzi politici, perché i provvedimenti attuativi di tali indirizzi sarebbero interdetti dall'intervento del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale che dovrebbero impedire, con i poteri che gli assegna loro la Costituzione, la restaurazione della monarchia, l'invasione militare di un paese straniero in offesa alla libertà di un altro popolo, o la produzione di leggi che discriminino le persone per le loro idee o per l'appartenenza ad una religione o che imponga la supremazia giuridica dell'uomo sulla donna nella vita familiare o del padre nei confronti della madre nelle relazioni con i figli».

[22] In breve: la legittimità dei singoli atti della catena normativa che traduce giuridicamente le finalità politiche ricomprese nell'indirizzo politico viene a essere subordinata al rispetto della Costituzione. Una sola precisazione, per evitare fraintendimenti. Va da sé che, individuando – come si è fatto sopra, nel corpo del testo – nei contenuti della Costituzione rigida i limiti (*giuridici*) all'attuazione dell'indirizzo politico, si assume come riferimento (cioè come soggetto) l'indirizzo politico per così dire *ordinario e contingente* (o, per riprendere la terminologia impiegata da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 41, il «segmento "debole"» dell'indirizzo politico) e non, invece, l'indirizzo politico denominabile, per comodità espositiva, *straordinario* o di *revisione costituzionale* (si tratta, in questo caso, di quello che M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 41, chiama il «segmento "forte"» dell'indirizzo politico). Ben può accadere, infatti, che singole finalità politiche, inserite nell'indirizzo, possano investire l'esistenza e il contenuto delle stesse disposizioni costituzionali, nel senso che quelle finalità hanno di mira proprio l'abrogazione o la revisione di determinate disposizioni costituzionali (ovviamente entro i limiti, espliciti e anche impliciti, in cui è possibile procedere alla modifica di tali disposizioni). Quando ciò accade, evidentemente, la Costituzione non rappresenta più, sul versante sostanziale, un limite (*giuridico*) all'attuazione dell'indirizzo politico; essa continua, invece, a fungere da limite (*giuridico*) di tipo procedimentale, nella misura in cui è pur sempre nel solco dei binari procedimentali tracciati dal testo costituzionale che saranno chiamati a procedere gli atti attuativi dell'indirizzo che sono finalizzati, nella fattispecie, a modificare i precetti costituzionali.

i principi e le disposizioni contenuti nella Carta repubblicana individuano il *limite "negativo"* che si frappone alle manifestazioni giuridiche dell'indirizzo politico[23].

Non basta. C'è da domandarsi, poi, se, a fianco del *limite "negativo"*, possa ravvisarsi, nei precetti costituzionali, anche un limite – o, più rigorosamente, un *vincolo* – di tipo *"positivo"*. Ci si deve chiedere, cioè, se, oltre a rappresentare un ostacolo insuperabile, e non contraddicibile, per la normazione primaria attuativa dell'indirizzo (ossia un *limite "negativo"*), i principi e le disposizioni costituzionali siano anche in grado di orientare positivamente l'azione dei pubblici poteri, vincolandoli all'attuazione dei principi e dei diritti che nella Costituzione trovano accoglimento (fungendo, giustappunto, da *vincolo "positivo"*)[24]. Sotto forma di quesiti: nella definizione e, in special modo, nella successiva attuazione normativa di un dato indirizzo politico, le forze coinvolte nella sua dinamica procedimentale devono tenere conto dei fini indicati dalla Costituzione (e racchiusi, particolarmente, nelle sue disposizioni usualmente denominate programmatiche, che indicano la via maestra di profonde riforme economiche e sociali[25])? Devono, cioè, indirizzare la propria azione

---

[23] Non scarseggiano, nel panorama dottrinale, cenni al generale e classico tema della Costituzione rigida come *limite* all'indirizzo politico (anche se, più correttamente e in conformità alle specificazioni che si sono fatte nel testo, si dovrebbe parlare non già di *limiti* all'indirizzo politico quale attività determinatrice di un complesso di finalità politiche da realizzare, bensì di *limiti* alle manifestazioni giuridiche dell'indirizzo e delle sue singole finalità). Se ne occupano, ad esempio, sia pur con un grado di approfondimento, e di precisione, diversificato: T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., pp. 112-113 (che recupera il tema in T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 161-162); V. SICA, *L'attività politica nella Costituzione italiana*, cit., p. 842 (in particolare questo Autore, affermando che «La libertà del Governo e del Parlamento di attuare nella legge un particolare indirizzo politico trova un *limite* nella Costituzione e nei principi da essa fissati», mostra di cogliere bene la sottile linea di distinzione tracciata all'inizio della nota, nella precisazione riportata tra le due parentesi tonde); V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., pp. 148-149 [anche Vezio Crisafulli – scrivendo che «la determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico», pur presentando «carattere di larghissima discrezionalità», «deve tuttavia mantenersi nel quadro del regime costituzionale garantito, ed incontra, infatti, [...] limiti e freni [sostanziali] molteplici» – percepisce, ma solo parzialmente (nella misura in cui si riferisce all'*attuazione* dell'indirizzo politico, non invece nella parte in cui menziona anche la *determinazione* dell'indirizzo), la sottile linea di distinzione cui si faceva riferimento qualche riga sopra]; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., pp. 108-109 (il quale intuisce, anch'egli, che il limite è concetto applicabile alla proiezione normativa dell'indirizzo politico quando scrive che «per gli organi d'indirizzo politico [...] la Costituzione non si presenta come il fine primario da realizzare, ma come il *limite*, cioè come lo schema normativo entro cui è necessario procedere per poter concretare legittimamente, sul terreno giuridico, le particolari e contingenti finalità connesse alle scelte dei gruppi politici dominanti»); G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 94; S. TOSI, *Il governo davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., pp. 118-123; M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 215-216 (con argomenti poi riproposti, altresì, in M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 218-219); G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, cit., p. 531; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 137-139; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., pp. 151-162; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 20-21; M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p. 22 (cenni al tema figurano, successivamente, in M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 247); C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 112-114; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, cit., pp. 45-46.

[24] È bene che non vi siano equivoci. Quando si parla, nel testo, di attuazione della Costituzione (di attuazione dei suoi principi e dei suoi diritti), ci si intende riferire, sulla scia di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., pp. 9-10, non alla riduttiva «occupazione degli spazi di libertà lasciati dalle norme costituzionali», ma all'attuazione qualificata dalla «consapevole intenzione di realizzare un voluto costituzionale dinamicamente proiettato nel futuro». Così concepita, evidentemente, la questione dell'attuazione della Costituzione «evoca quella delle norme programmatiche» (in questo senso sempre M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., p. 10).

[25] La celebre contrapposizione tra disposizioni costituzionali *programmatiche* (consistenti in proclamazioni, appunto *di programma*, rivolte al legislatore ordinario, chiamato in via esclusiva a curarne la concretizzazione) e disposizioni costituzionali *precettive* (suscettibili di trovare applicazioni immediate e dunque dotate di piena

all'attuazione e alla realizzazione di quei principi, di quei diritti (soprattutto sociali) e di quegli scopi sui quali si reggono la Repubblica e il suo impianto democratico-sociale? La Costituzione, insomma, impone una *"positiva"* funzionalizzazione dell'attività di indirizzo politico all'inveramento dei principi e dei programmi in essa stabiliti?[26]

---

normatività) venne elaborata nei primi anni di applicazione della Costituzione, quando, non essendo ancora stata istituita la Corte costituzionale, i giudici ordinari avevano sviluppato un sindacato diffuso di legittimità costituzionale, in cui però si negava la applicabilità diretta (ossia senza l'intervento normativo attuativo) della gran parte delle disposizioni costituzionali, considerate come semplici programmi indirizzati al legislatore. Storicamente, le contrapposizione in parola nacque per ridimensionare, attenuare e rendere più graduale possibile l'impatto della Carta del 1948 sull'ordinamento previgente, ispirato a criteri e principi lontani da quelli costituzionali [a ricordarlo è, in particolare, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 134-135, ma sulla distinzione tra disposizioni costituzionali *programmatiche* e disposizioni costituzionali *precettive* si possono vedere, almeno, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1968, pp. 228-229, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I (*Nozioni generali, Il diritto costituzionale*), Utet, Torino, 1973, pp. 212-214, F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 181-182, e R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 141-142]. È noto, poi, che la manifesta svalutazione del testo costituzionale sottesa a una simile teorica venne, sin da subito, superata, e svuotata di significato, dalla Corte costituzionale: nella sua prima decisione, infatti, la Corte ebbe a precisare che «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche [...] non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare [...] anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche» (sentenza 14 giugno 1956, n. 1, ottavo capoverso del «*Considerato, in diritto*»). Ne viene, coerentemente alla impostazione adottata sin dalla primissima giurisprudenza costituzionale, che l'espressione *disposizioni programmatiche* è impiegata, nel corpo del testo, in funzione meramente descrittiva, ovverosia per alludere a quelle disposizioni della Costituzione che, più di altre, recano l'indicazione di programmi, di direttive d'azione e di esplicite finalità cui dovrebbe tendere l'azione dello Stato. Se ne possono ricordare, come esempi: l'articolo 3, comma secondo, della Costituzione, che prescrive alla Repubblica di «*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»; gli articoli 35-38 e 45-46 della Costituzione, sulla tutela del lavoro nelle sue varie forme, che sono a loro volta una specificazione del principio lavoristico già affermato negli articoli 1 (secondo cui l'Italia è una Repubblica democratica, «*fondata sul lavoro*») e 4 (che riconosce il lavoro come un diritto fondamentale); l'articolo 31 della Costituzione, sulla famiglia, la maternità, l'infanzia e la gioventù; oppure, infine, l'articolo 9 della Costituzione, che impone alla Repubblica di promuovere «*lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*», di tutelare «*il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*», nonché di tutelare «*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*».

[26] Gli elencati interrogativi hanno impegnato, nei decenni della Repubblica – ma sotto il versante della legislazione (nel suo rapporto con i precetti costituzionali) –, la migliore dottrina costituzionalistica, che si è posta il problema dell'effettivo valore spettante alla Costituzione repubblicana fin dal giorno della sua entrata in vigore. Per tutti, si può vedere, ad esempio, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 138, il quale, esplorando il tema della relazione tra la Costituzione, complessivamente intesa, e la legislazione ordinaria (quest'ultimo strumento per eccellenza di attuazione dell'indirizzo politico), si domanda: «quale [...] può considerarsi il ruolo spettante – in particolar modo – alle leggi ordinarie dello Stato? Si tratta di fonti positivamente o negativamente limitate dalla Costituzione? In altre parole, si deve ritenerle come il frutto di scelte fondamentalmente *libere*, salvo il rispetto delle indicazioni costituzionali, o come l'espressione di un potere *discrezionale* nel senso tecnico, perché meramente attuativo e specificativo di quanto la Costituzione ha già prestabilito nelle linee di principio?». Domande alle quali l'Autore fornisce una risposta netta, che non lascia spazio al dubbio: «in linea di massima [...], la Costituzione si risolve in un testo aperto, che lascia ampi spazi alla definizione degli indirizzi legislativi da parte delle Camere, anche per quanto concerne gli istituti considerati dalla Carta costituzionale» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 140). A una conclusione opposta a quella di Livio Paladin erano giunte, invece, le precedenti riflessioni di F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I (*Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1970, pp. 123-129, pp. 144-147 e pp. 148-168 [riflessioni confermate ed estese in F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II (*Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1970, pp. 3-4 e pp. 343-349, nonché parzialmente replicate, successivamente, in F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, 1 (*Diritto costituzionale generale, Storia costituzionale e politica costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1977, pp. 224-235, e in F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 27-30]. Secondo lo studioso, assumendo la Costituzione – nella intuizione kelseniana – «come principio della normazione» [cfr. F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, cit., p. 225, e F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I

Sono, queste, domande che ripropongono, sulla via dell'indirizzo politico, un antico, fascinoso, dilemma: la Costituzione rappresenta un *fine* da realizzare[27] oppure è uno, il fondamentale, *strumento* giuridico attraverso cui, e nei *limiti* del quale, perseguire altri fini politici (connessi alle elaborazioni programmatiche dei gruppi e dei partiti che popolano il sistema politico-istituzionale)[28]?

Rispondere all'una come alle altre, precedenti, domande si rivela tutt'altro che agevole. Eppure, uno dei canoni interpretativi ormai tipici della scienza costituzionalistica, qual è la tecnica del bilanciamento, disegna la rotta, stimolando a lavorare esattamente al suo interno.

In altre parole, la soluzione preferibile – o, almeno, quella che si reputa tale – va architettata, e cercata, proprio nel contemperamento tra due esigenze contrapposte: da un canto, la connotazione *politica* dell'indirizzo, che mal sopporta vincoli teleologici; dall'altro, la natura *rigida* della Costituzione repubblicana e il suo programma d'ispirazione democratico-sociale, che pretendono, viceversa, d'essere in qualche grado vincolanti. Spingendo, ognuna delle due esplicitate esigenze, in un verso all'altra contrario (la prima esigenza verso la "libertà", la seconda verso il "vincolo"), andrà costruito un sistema che permetta un ragionevole bilanciamento tra di esse[29].

Dalla (insopprimibile) essenza *politica* dell'indirizzo bisogna, una volta ancora, muovere; con una siffatta essenza serve anzitutto confrontarsi: perché è sempre da lì che si estrapola la traccia di massima da seguire per venire a capo del problema teorico innanzi posto.

(*Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*), cit., p. 124, nota 26], e al contempo come «disciplina del contenuto della legislazione» [F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I (*Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*), cit., p. 125], le leggi ordinarie sarebbero tutte positivamente vincolate al fine, sia pure generico, di realizzare la Costituzione, dovendosi ritenere che l'essenza della funzione legislativa risieda nello sviluppare, proseguire e svolgere la Costituzione medesima, con i valori fondamentali e i vincoli teleologici di cui essa è sostanziata (l'attività normativa consisterebbe, insomma, nella «idea realizzata della costituzione», per riprendere, sempre, F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, cit., p. 224). In definitiva, la legislazione sarebbe, nella prospettiva di Franco Modugno, una funzione propriamente discrezionale e non libera, sindacabile dalla Corte costituzionale per gli eccessi di potere (nel senso amministrativistico della locuzione) che potrebbero viziare la legittimità dei relativi atti; detto diversamente – e mutuando le parole di Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2012, p. 2463 –, nella prospettiva teorica assunta da Modugno, «una qualsiasi deviazione dalle traiettorie tracciate dalla Carta fondamentale ridonderebbe in eccesso di potere legislativo». Ma la tesi della funzionalizzazione costituzionale dell'attività legislativa, sostenuta in particolare da Modugno, non ha poi avuto seguito nei futuri sviluppi della dottrina italiana (come ricorda lo stesso Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, cit., p. 3670): non condivide quella tesi, fra gli altri, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., p. 23, il quale adduce, a supporto della non condivisione, sia «la sussistenza di spazi che la Costituzione lascia fatalmente liberi», sia «la [...] natura aperta del percorso di sviluppo e trasformazione sociale che questa ha tracciato».

[27] Secondo questa prima tesi – ben sintetizzata da S. TOSI, *Il governo davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., p. 124 – le disposizioni della Costituzione rappresenterebbero «una sorta di teleologia del potere, indicando in maniera vincolante il complesso dei fini cui il legislatore (intesa l'espressione nel senso più ampio, comprensiva cioè del potere politico latamente inteso) deve guardare nell'espletamento delle attività inerenti alla funzione di direzione politica».

[28] Per questa differente, contrapposta, tesi, invece, le disposizioni costituzionali sarebbero, essenzialmente, «una metodologia per l'esercizio del potere, sarebbero cioè lo strumento giuridico fondamentale attraverso il quale le forze politiche, di maggioranza come di opposizione, realizzerebbero i propri particolari interessi programmatici» (sono ancora parole di S. TOSI, *Il governo davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, cit., p. 124).

[29] Ha colto perfettamente nel segno M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, Nuova Serie, Annali V, 2015, p. 124, quando ha avvertito che «l'attività politica non può più essere totalmente libera nel fine, come se la Costituzione non esistesse, ma non può nemmeno ridursi allo svolgimento dei precetti costituzionali, come se la Costituzione avesse esaurito e saturato l'area del politicamente decidibile».

Ecco, allora, il punto di partenza: se (è vero che) l'attività di indirizzo politico si caratterizza, spiccatamente negli stadi *d'innesco* e *costitutivo*, per la *libertà nella scelta dei fini*[30], se ne ha che quell'attività non potrà essere *interamente vincolata* al perseguimento dei fini posti dalla Costituzione. Ammettere il contrario – ritenere, cioè, l'attività di indirizzo politico *interamente vincolata* all'attuazione delle finalità costituzionalmente fissate – significherebbe, a ben guardare, negare *in radice* il concetto medesimo di indirizzo politico[31]. Vi potrà essere, al più, una *parziale* (non già integrale) coincidenza tra fini costituzionalmente individuati e fini posti a fondamento dell'indirizzo politico (e in quanto tali massimamente valorizzati). Ma l'attività di indirizzo politico, per essere coerente con la sua essenza politica e per non rinnegare sé stessa, è, e deve rimanere, un'attività tendenzialmente *libera nella scelta dei fini*, pur se incasellata in una struttura costituzionale rigida; un'attività che deve poter selezionare *liberamente* (quantomeno) una *quota* dei fini politici da concretizzare[32].

Attenzione, però. Assecondare la prospettiva teorica opposta – e riconoscere, quindi, che l'attività di indirizzo, poiché finalisticamente libera, non possa essere *in alcun modo vincolata*, positivamente, ai precetti costituzionali – sarebbe altrettanto fallace: anch'essa condurrebbe,

---

[30] Ma sempre entro l'orizzonte definito dal principio della sovranità popolare e dal principio democratico, che avvincono la dinamica dell'attività di indirizzo.

[31] Lo rileva, con un avvincente ragionamento, Temistocle Martines. Indugiando sul mutevole valore che la determinazione del complesso dei fini (come primo momento dell'attività di indirizzo politico) acquista a seconda della natura flessibile o rigida del testo costituzionale, l'Autore appunta quanto segue: «così come alla flessibilità della costituzione non è collegata un'autocreatività dell'indirizzo politico assoluta ed incontrollata, dalla rigidità non deriva un depotenziamento dell'indirizzo politico che equivarrebbe alla sua negazione *in radice*, qualora si ritenesse che esso si riduca alla previsione di una serie di comportamenti meramente attuativi della costituzione» (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 138). Lascia sottintendere che, pur in un sistema a Costituzione rigida come il nostro, la politicità dell'indirizzo politico impedisce che esso venga interamente ridotto alla semplice attuazione e al mero svolgimento della Costituzione anche M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 123, soprattutto nel passaggio in cui chiarisce che «la politicità dell'indirizzo preclude logicamente l'ipotesi di una sua sovrapposta neutralità» (come, di contro, accadrebbe se l'indirizzo politico fosse ridotto all'unico ruolo di mero attuatore delle disposizioni costituzionali).

[32] In forza della posizione adottata nel testo, non può essere in questo lavoro sposata la corrente di pensiero – originariamente riconducibile alle riflessioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 318-319 – che concepisce l'indirizzo politico come un'attività esecutiva della Costituzione, vale a dire come un'attività deputata allo svolgimento dei precetti costituzionali (dell'accennata corrente di pensiero si è avuto modo di trattare nel capitolo primo, al paragrafo 3.2, dedicato all'approfondimento del tema relativo alla *efficacia* dell'indirizzo politico). Certo, i fini generalissimi racchiusi nella Carta costituzionale hanno bisogno, comprensibilmente, di essere costantemente adeguati alle situazioni concrete variabili nel tempo, il che importa un'attività rivolta a determinare il tempo (il "quando") e il modo (il "come") della loro progressiva attuazione. Se non è qui posto in dubbio che tale attività possa trovare espressione privilegiata nell'indirizzo politico, va tuttavia negato che l'indirizzo possa definirsi come esecuzione e svolgimento dei precetti costituzionali. Piuttosto, è da ribadire quanto già affermato nel corpo del testo, e cioè che la coincidenza tra fini costituzionalmente fissati e fini collocati alla base dell'indirizzo politico potrà essere soltanto *parziale* (non già integrale). Una sola precisazione finale, apparentemente superflua, ma in realtà opportuna. Quando asserisce che l'indirizzo politico è attività di esecuzione della Costituzione, Costantino Mortati non pretende, ovviamente, di ridurre l'indirizzo politico a *mero* svolgimento del contenuto precettivo della Costituzione, intendendo, invece, constatare «una derivazione *logica* dell'indirizzo politico dalla Costituzione» (come giustamente rileva M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 123, nota 60). Al di là di questa precisazione, tuttavia, rimane il fatto che la prospettiva di concepire l'indirizzo politico come attività esecutiva dei precetti costituzionali non appaga del tutto, presentando dei profili di ambiguità che, nel complesso, stimolano a prenderne le distanze: anche se, infatti, è ragionevole presumere – ma si tratta, comunque, di una presunzione... – che *esecuzione* non equivalga a *mera esecuzione* (della Costituzione da parte dell'indirizzo politico), l'impostazione in esame finisce nondimeno, volontariamente o involontariamente, per restringere il campo dentro il quale l'indirizzo politico può muoversi; o, quantomeno, finisce per condizionare e suggestionare, sia nello spazio sia nella direzione, il movimento dell'indirizzo politico stesso.

infatti, a un esito interpretativo assai poco felice per il costituzionalista, ossia quello di negare *in radice* l'altro concetto del bilanciamento, quello di Costituzione (per di più rigida)[33].

Il fatto che l'attività di indirizzo politico sia connotata dalla libertà nella scelta dei fini, e che conseguentemente l'attività di indirizzo non possa risultare *interamente vincolata* al positivo perseguimento dei fini costituzionali, non vuol dire che detta attività (e, più in particolare, la sua appendice dell'attuazione normativa) non possa risultare *in qualche misura vincolata* dalla Costituzione[34]. Non vuol cioè dire che la Costituzione sia *neutra* (e *neutrale*) in ordine alla scelta degli obiettivi da parte degli organi di direzione politica dello Stato: se v'è una fonte legittimata a porre dei *vincoli* finalistici agli atti normativi gerarchicamente subordinati (tra i quali rientrano gli atti primari, mezzo tipico di attuazione dell'indirizzo politico), questa non può che essere la Carta fondamentale della Repubblica[35]. I suoi contenuti finiscono (non già per *vincolare interamente*, ma sicuramente) per *vincolare in una qualche misura* l'attività di indirizzo politico, che è, sì, libera nel fine, ma non *totalmente* libera nel fine. In tal modo, l'azione politica di determinazione e attuazione normativa di finalità da perseguire intercetta, nel quadro dei beni essenziali incapsulati nelle varie prescrizioni costituzionali, delle sicure tracce verso cui orientarsi: una sorta di parametro necessario con cui costantemente rapportarsi e conciliarsi[36].

---

[33] Sempre alla luce di quanto affermato nel testo, non si può (nemmeno) accogliere la tesi elaborata, in punto di rapporto tra Costituzione e indirizzo politico, da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 109, a parere del quale l'indirizzo politico «è [...] funzione *limitata negativamente ed esternamente* dalla Costituzione formale, *ma non vincolata, positivamente ed internamente*, al perseguimento dei fini posti nella Costituzione formale: se la funzione d'indirizzo mira, in concreto, al perseguimento di questi fini, ciò avviene non istituzionalmente, ma occasionalmente, nella misura in cui si determina, di volta in volta, una coincidenza tra i fini dei gruppi politici dominanti e i fini costituzionali». Del medesimo avviso di Enzo Cheli pare essere, altresì, S. BARTOLE, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in G. MOR-S. NINATTI-Q. CAMERLENGO-G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 23, nella parte in cui avverte che «[a]ll'indirizzo politico non si chiede di essere necessariamente conforme alla Costituzione, ma di non entrare in conflitto con essa».

[34] A cogliere nelle disposizioni costituzionali, e precisamente in quelle programmatiche, un vero e proprio *vincolo "positivo"* per l'attività di indirizzo politico (*vincolo* che agirebbe tanto nella fase di determinazione dei fini, quanto in quella della loro attuazione normativa) era stato, per primo, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 68 e 104: ci si riferisce, specificamente, alla teoria – già in parte accennata nel capitolo primo, al paragrafo 3.2 e, soprattutto, alle note 145 e 146 – secondo cui le disposizioni costituzionali programmatiche «devono ritenersi vincolanti per quanto riguarda l'attività di *indirizzo politico*» (p. 68), di talché la potestà legislativa, principale strumento attuativo dell'indirizzo politico, «deve svolgersi in modo da attuare il programma costituzionalmente adottato» (p. 104). Benché autorevolmente sostenuta, la teoria di Crisafulli non può essere del tutto assecondata o, meglio, necessita di essere sottoposta, oggi, a parziale revisione. Essa, infatti, non affronta, e non risolve, il tema (centrale) della *misura* del *vincolo "positivo"* prodotto dalla Costituzione rispetto all'indirizzo politico: e sarà proprio l'indagine di quel tema centrale – di cui ci si occuperà nel prosieguo del paragrafo – a suggerire una "correzione" della teoria in parola.

[35] Similmente Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, cit., p. 3670, il quale annota, per l'appunto, che «[l]'unica fonte legittimata a porre *vincoli* finalistici alla legge è la Costituzione» [corsivo di chi scrive]. Una posizione conforme era, per vero, stata espressa dall'Autore qualche anno prima (v. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2463, dove è sostenuto che «[s]alvi i casi in cui la Costituzione orienta teleologicamente il legislatore, di regola questi [...] definisce da sé gli obiettivi da raggiungere»). D'altronde, che la Costituzione sia in grado di porre *vincoli* finalistici all'attività normativa di attuazione dell'indirizzo politico è affermazione che trova un addentellato all'interno della stessa giurisprudenza costituzionale: nella parte motiva della sentenza 30 giugno 1964, n. 66, si legge, difatti, che l'attività legislativa statale «può essere considerata libera nel fine, salvo i casi in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale» (punto 3 del «*Considerato in diritto*»).

[36] Nella prospettiva sopra indicata, la circostanza che l'impegno ad attuare, in *massimo grado* (non già, si badi bene, nella *misura minima essenziale*, che invece – come si dirà a breve, nel testo – risulta insopprimibile e indisponibile per i centri di potere coinvolti nel circuito dell'indirizzo), una disposizione costituzionale non sia reiteratamente incluso, per un arco di tempo considerevole, nei programmi politici delle formazioni presentatisi alle elezioni, e che pertanto tale impegno non confluisca nel "nucleo duro" dell'indirizzo politico, solleva un problema di ordine costituzionale non indifferente. Si potrebbe, in tal caso, legittimamente ritenere che i beni

Fin qui solamente una serie di intuizioni di carattere generale, niente di più. Indispensabili, certo, nell'assolvere la funzione di tratteggiare coordinate teoriche preliminari, ma sostanzialmente infruttuose ai fini dell'obiettivo prefisso: costruire un sistema che bilanci la connotazione *politica* dell'indirizzo e la natura *rigida* della Carta repubblicana. Assunto che il testo costituzionale non possa essere completamente improduttivo di effetti rispetto all'attività di indirizzo politico, rimane un gradino finale da salire: va scandagliata la *misura* del vincolo prodotto dal primo (il testo costituzionale) sulla seconda (l'attività di indirizzo politico).

Per risalire alla misura del vincolo occorre, prima di tutto, localizzare l'area costituzionale potenzialmente matrice di *vincoli "positivi"* per l'indirizzo. Nell'ordito della Costituzione, i *vincoli* finalistici vanno estratti, segnatamente (anche se non esclusivamente)[37], dalla materia onnicomprensiva dei diritti fondamentali (o costituzionali che dir si voglia)[38]. Non potrebbe

---

fondamentali sottesi e protetti dalla disposizione costituzionale non siano più considerati come meritevoli di tutela (o, addirittura, siano contrastati) dalle forze politiche dominanti in quel determinato momento storico; oppure, peggio, si potrebbe dedurre che la cosiddetta Costituzione formale non trovi più rispondenza nella cosiddetta Costituzione materiale, e che, quindi, il dato normativo costituzionale, nella parte che include quella disposizione, continua formalmente a esistere solo perché le forze politiche preferiscono, alla strada della revisione costituzionale, quella meno impegnativa dell'abrogazione tacita, realizzata attraverso la persistente non attuazione della Costituzione. Entrambi i casi, chi più chi meno, dischiudono uno scenario non certo incoraggiante, anzi a tinte fosche, per il costituzionalista: se è vero che tutte le forze politiche operanti nell'attuale momento storico condividono, in linea di massima, i beni fondamentali protetti dalla Carta repubblicana, è altrettanto vero che non si può escludere, in astratto e *a priori*, che una simile condivisione possa venire subendo, nel futuro, un allentamento; così come non si può escludere che un sintomo di questo allentamento possa risiedere proprio nella ripetuta, intenzionale, disattenzione politica nei confronti dell'attuazione di una disposizione costituzionale, disattenzione che, a lungo andare, può farsi disaffezione, aprendo giustappunto a un pernicioso indebolimento dei beni fondamentali sui quali si regge l'ordinamento costituzionale repubblicano.

[37] Subito un chiarimento, che intende anticipare sviluppi narrativi successivi. La materia dei diritti fondamentali non copre, da sola, tutta l'area costituzionale potenzialmente matrice di *vincoli "positivi"* per l'attività di indirizzo politico. Fonte potenziale di *vincoli "positivi"* per l'indirizzo si rivelano essere, altresì – e a più forte ragione –, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; fra di essi, particolarmente, assume importanza primaria, in forza dei suoi peculiari contenuti, il principio di eguaglianza sostanziale (accolto nell'articolo 3, comma secondo, della Carta). Sul *vincolo "positivo"* prodotto dalla eguaglianza sostanziale nei riguardi dell'indirizzo politico ci si tratterrà, con qualche breve riflessione, nella parte finale di questo paragrafo; non prima, però, di aver messo a fuoco la *misura* dei *vincoli "positivi"* che i diritti fondamentali sono passibili di esplicare sull'attività di indirizzo. Ciò per una semplice ragione (di ordine metodologico): perché è proprio muovendo dai diritti fondamentali (più che dai principi), e sfruttando talune affermazioni della giurisprudenza costituzionale circa la loro soglia minima di tutela costituzionalmente tollerabile, che è possibile strutturare il ragionamento che verrà dipanandosi nel prosieguo del testo. Ad ogni modo, si vedrà che le conclusioni raggiunte – sulla *misura* dei *vincoli "positivi"* rispetto all'indirizzo – per le situazioni giuridiche soggettive garantite dalla Costituzione potranno essere trasferite e applicate, senza sostanziali differenze, anche ai principi fondamentali dell'ordinamento.

[38] Le espressioni *diritti fondamentali* e *diritti costituzionali* verranno adoperate, nelle pagine che seguono, in modo fungibile. Nel testo ci si è riferiti, inoltre, alla materia *onnicomprensiva* dei diritti fondamentali (o costituzionali). E il motivo è semplice: agli specifici fini che interessano l'argomentazione che verrà proposta nel testo, non serve sceverare, entro la categoria dei diritti fondamentali (o costituzionali), i diritti di libertà (anche detti libertà "negative") dai diritti sociali (anche detti libertà "positive"). Tanto gli uni quanto gli altri presuppongono, difatti, in misura maggiore (per i diritti sociali) o minore (per i diritti di libertà), specifiche prestazioni "positive", e dunque costose, fornite dagli apparati dello Stato, in difetto delle quali entrambi i tipi di diritti rischiano di trasfigurare in meri diritti "sulla carta": ne sta a conferma il tenore letterale dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m)*, della Costituzione, il quale, nell'annoverare tra le materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», accosta il sostantivo «*prestazioni*» tanto ai diritti «*civili*» (archetipo delle libertà "negative"), quanto ai diritti «*sociali*» (prototipo delle libertà "positive"). Non sembra possa essere revocato in dubbio, per vero, che la effettività dei diritti costituzionali (sia "liberali" sia "sociali") dipenda, in misura maggiore (per i diritti "sociali") o minore (per i diritti "liberali"), dalla erogazione di prestazioni pubbliche, che implicano sempre dei costi; costi i quali devono trovare la rispettiva copertura nelle decisioni – schiettamente politiche –

essere altrimenti: in una Costituzione, quale la nostra, ontologicamente imperniata sulla garanzia e sulla promozione di beni fondamentali (o, come si suole affermare, costruita "per valori"[39]), è indubbiamente dai diritti costituzionali che devono essere attinti i vincoli teleologici dell'attività di indirizzo politico.

Così localizzata la fonte dei *vincoli "positivi"*, ci si può ora soffermare sulla loro *misura*. E lo si può fare escludendo, in primo luogo, l'estremo – diciamo così – del *massimo possibile* (o della *massima tutela possibile*). La misura del *vincolo* non può coincidere con la massima capacità di espansione di ciascun diritto costituzionalmente riconosciuto: ogni diritto garantito dalla Costituzione impone, certamente, all'attività di indirizzo politico degli obblighi costituzionali di *facere*, ma detti obblighi non corrispondono, e non si estendono, alla tutela piena, in massimo grado, del diritto stesso.

Il motivo della esclusione della *massima tutela possibile* è presto detto e non richiede un lungo discorso a sua chiarificazione. La Carta fondamentale della Repubblica italiana – del pari a pressoché tutti i coevi documenti costituzionali d'ispirazione liberal-democratica – ha un'anima pluralistica, è saldamente ancorata al paradigma della democrazia pluralistica: mediante le sue previsioni normative, assicura protezione a una molteplicità di beni tra loro in perenne tensione, concorrenti e confliggenti[40]. Questi beni, costituzionalmente presidiati

---

di bilancio e nei suoi appostamenti, che finiscono così per determinare le (o per incidere significativamente sulle) opportunità di godimento dei diritti, di *tutti* i diritti, costituzionali. A proposito della evanescenza e del carattere prettamente descrittivo della classificazione che articola i diritti costituzionali in libertà "negative" e libertà "positive", (classificazione) la quale rimane priva di forza analitica, si possono vedere, tra i molti, M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 806, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (Parte generale)*, Cedam, Padova, 1985, pp. 29-31 (e, del medesimo Autore, anche A. PACE, *Le libertà individuali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, pp. 6-7), A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989, p. 29, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, pp. 118-121 (con preliminari accenni già in M. LUCIANI, *A proposito del «diritto alla salute»*, in *Diritto e società*, n. 2/1979, p. 410, e in M. LUCIANI, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadino e pubblica Amministrazione*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1/1985, pp. 62 e 71), B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 7-9, Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, cit., pp. 129-130, R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 11-19 e, soprattutto, p. 16 (dov'è efficacemente scritto che, sottoposto ad analisi accurata, «l'impasto dei diritti "positivi" rileva gli stessi ingredienti dell'impasto delle libertà "negative"», mentre a variare sarebbero i dosaggi degli ingredienti di quegli impasti), nonché, se si vuole, F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., pp. 73-77. Con riguardo, invece, al profilo per cui a costare finanziariamente non sono i soli diritti sociali, come comunemente si ritiene, bensì tutti i diritti costituzionali, inclusi quelli di libertà, i quali anch'essi si configurano sovente come diritti a prestazione, si rimanda alla lettura, per tutti, di M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., pp. 118-128 e p. 125 [con argomenti successivamente ripresi, e per buona parte ulteriormente sviluppati, in M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in F. BALAGUER CALLEJÓN-P. CRUZ VILLALÓN-P. GROSSI-P. HÄBERLE-S. MANGIAMELI-G.P. MILANO-J. MIRANDA-D. SCHEFOLD (promossi da), *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 1678-1679, in M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 7, e in M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., pp. 15-19], di L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 395-396, di A. SPADARO, *I diritti* sociali *di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 3-4, e di Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 154 (dello stesso Autore, v. anche Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, cit., pp. 130-131).

[39] Analogamente M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 123.

[40] Si sa che la molteplicità e la conflittualità dei beni incorporati nelle singole disposizioni costituzionali scaturiscono, principalmente, dalla genesi della Costituzione repubblicana in chiave di "compromesso", espressione qui intesa nell'accezione (positiva) di felice incontro tra una pluralità di componenti, e tradizioni, politiche e sociali (delle sinistre, del pensiero liberale e democratico, di quello cattolico). Quanto alla Costituzione come sistema di (disposizioni che costituzionalizzano) valori eterogenei e in reciproca tensione, ci si può riferire, tra i tanti, ad A. D'ATENA, *Approfondimenti di diritto costituzionale*, cit., p. 31 (le cui riflessioni sono

con lo stesso grado di forza normativa, non sono ordinabili entro una rigida e *verticale* scala gerarchica, che ne cataloghi oggettivamente la pregevolezza, ma si dispongono, viceversa, su di un piano *orizzontale*, al di sopra del quale l'un bene è assistito dallo stesso pregio (assiologico) degli altri[41]. Non è possibile, *a priori*, graduarli nel valore, poiché l'operazione di bilanciamento in astratto tra beni di pari rango (come sono quelli costituzionali) non può essere compiuta una volta per tutte, con una soluzione univoca, ma è compito rimesso alle variabili scelte dei soggetti politicamente attivi[42]. Ora, se dalla Costituzione si ritenesse di ricavare, per l'attività di indirizzo, un *vincolo "positivo"* di *massima tutela possibile* (di ogni diritto fondamentale), questo vincolo, per evitare di sconfessare l'assenza di una gerarchia assiologico-valoriale tra i beni aventi protezione costituzionale, dovrebbe interessare indistintamente tutti i beni costituzionali: il che è conclusione destinata a non reggere al banco di prova della realtà dei fatti. Non è pensabile, se non al costo di coltivare ingenue illusioni (e di inciampare nel vizio di astrattismo), che una qualsiasi formazione politica, inizialmente nella sua dimensione soggettiva privatistica (in sede elettorale) e successivamente nelle rispettive proiezioni istituzionali (in sede di rapporto di fiducia), persegua finalità che valorizzino e implementino, *in massimo grado*[43], *tutti* i beni (con maggiore precisione, *tutte* le disposizioni che positivizzano i beni), e *ciascuno* dei beni (con maggiore precisione, *ciascuna*

poi replicate, con un respiro leggermente più ampio, in A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 34). Ma la complessità e il pluralismo dell'impianto assiologico non sono certo una peculiarità della sola Carta della Repubblica italiana. Anzi, la compresenza di principi e valori eterogenei, in reciproca tensione, costituisce «una delle più significative caratteristiche strutturali dei documenti costituzionali contemporanei» (a porlo in luce è, sempre, A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 36).

[41] Per impiegare una metafora entrata ormai a far parte del lessico costituzionale, nessun diritto, a prescindere da quale sia il bene da esso protetto, è "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e garantite. La metafora dei diritti "tiranni" ha avuto fortuna grazie a una nota pronuncia della Corte costituzionale: la sentenza 9 maggio 2013, n. 85, redatta dalla penna del giudice Gaetano Silvestri. Vi si legge, nel dettaglio (al punto 9 del «*Considerato in diritto*»), che tutti i diritti tutelati dalla Costituzione «si trovano in rapporto di integrazione reciproca», senza che sia possibile individuare uno di essi che abbia «la prevalenza assoluta sugli altri». Se così non fosse (se, cioè, un diritto costituzionale potesse prevalere in modo assoluto sugli altri), infatti, si verificherebbe la «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette», rinnegando il pluralismo dei valori su cui si basa la Costituzione repubblicana. Sulla teorica dei diritti "tiranni", e sulla tesi secondo cui la radice di detta teorica risalirebbe alla prima pronuncia emessa dalla Corte costituzionale – qual è la sentenza 14 giugno 1956, n. 1, laddove viene avvertita, sin da subito, la necessità dell'armonica coesistenza e del reciproco bilanciamento tra le situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente protette, senza che tra le stesse si instaurino relazioni di tipo gerarchico –, è possibile fare riferimento, ancora una volta, a F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 85 e pp. 349-350. Per quanto attiene, infine, alla disposizione, su di un piano *orizzontale* (e non già su una scala *verticale*), dei beni costituzionalmente protetti, è di recente (ri)tornato a occuparsene M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., pp. 7-15 e p. 35, il quale ha argomentato, di nuovo, le tesi che «[u]na generale gerarchia dei valori costituzionali è, nel nostro ordinamento, assente» (p. 11) e che «nessun valore costituzionale primeggia in modo tale da collocarsi in una posizione gerarchicamente sovraordinata» (p. 35).

[42] Osserva, giustamente, R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, cit., p. 52, che «[l]a struttura pluralista di una costituzione come quella italiana non fissa già il punto di equilibrio tra i principi e i diritti che sono enunciati nel testo fondamentale», e che «il compito di conciliare interessi diversi spetta principalmente al legislatore», la cui discrezionalità politica «deve esprimersi entro i limiti fissati dalla Costituzione, cioè non può giungere a comprimere i principi e i diritti costituzionali fino al punto di annichilirli».

[43] Una rapida avvertenza, un'anticipazione necessaria affinché non si venga fraintesi: il riferimento che si è fatto alla improbabilità del perseguimento, da parte di una qualsiasi formazione politica, di finalità che *valorizzino* e *implementino*, *in massimo grado*, *tutte* le disposizioni costituzionali che positivizzano i beni custoditi dalla Carta è altro rispetto alla (e non è da confondere con la) questione – cui si farà cenno a breve – del *vincolo "positivo"* ad approntare una tutela adeguata per il «nucleo essenziale» di *ciascun* diritto costituzionale. Il carattere utopistico della situazione prefigurata nel testo va tenuta ben separata, insomma, da quest'ultima istanza di tutela.

delle disposizioni che positivizzano i beni), custoditi dalla Carta repubblicana[44]. E ciò non soltanto perché è un dato della comune esperienza che la collocazione politico-ideologica di ciascuna formazione riflette la diversità degli obiettivi programmatici perseguiti, e che a tale diversità corrisponde una maggiore sensibilità verso taluni diritti anziché altri, ma anche perché a un simile approdo osterebbero l'ammontare, non inesauribile, delle risorse finanziarie a disposizione, le connesse possibilità di spesa e i vincoli economico-finanziari che a queste, inevitabilmente, si frappongono[45].

L'argomentazione proposta non lascia adito al dubbio: non può essere l'estremo del *massimo possibile* (o della *massima tutela possibile*) a identificare la misura del *vincolo "positivo"* che dalla Costituzione si propaga nell'attività di indirizzo politico.

---

[44] In taluni casi, peraltro, la impossibilità di programmazioni politiche che contemporaneamente valorizzino e implementino, *in massimo grado*, *tutti* i beni costituzionalmente garantiti è, per così dire, ontologica: risiede nella natura delle cose, discende dalla conflittualità perenne, e difficilmente contemperabile, tra taluni di quei beni incardinati nel testo costituzionale. Un lampante, usuale, esempio tra due beni – entrambi contemplati dalla Costituzione – suscettibili di entrare in rotta di collisione reciproca è offerto dalla tutela dell'ambiente (bene oggi espressamente costituzionalizzato dall'articolo 9, comma terzo), da una parte, e dallo sviluppo economico, dall'altro (bene la cui protezione è ricavabile dagli articoli 41 e 119, comma quinto, della Costituzione): la *piena* realizzazione dell'obiettivo di sviluppare, e massimizzare, l'economia si rivelerebbe incompatibile con la *piena* realizzazione dell'obiettivo, contrapposto, di tutelare, in massimo grado, l'ambiente, e viceversa. Perché? Per un verso, la finalità politica di perseguire una tutela ambientale *piena* (finalità che in ipotesi potrebbe essere perseguita da un *continuum* maggioranza parlamentare-Governo di sinistra) precluderebbe la creazione di strutture produttive suscettibili di incidere, negativamente, sull'ambiente, così rendendo impossibile il perseguimento di una tutela *piena* dello sviluppo economico. Per altro verso, la finalità politica di ottenere un *pieno* sviluppo economico del Paese (finalità che, sempre in via di supposizione, potrebbe essere perseguita da un *continuum* maggioranza parlamentare-Governo di destra) incentiverebbe la creazione di ulteriori strutture produttive, (inesorabilmente) più o meno inquinanti, il che impedirebbe il perseguimento di una *piena* tutela dell'ambiente. L'esempio appena proposto è, di tutta evidenza, rudimentale, e spinge volutamente alle estreme conseguenze la implementazione di ciascuno dei due beni costituzionali in gioco: preso con le dovute cautele, però, risulta un esempio efficace in appoggio a quanto sopra (nel corpo del testo) sostenuto.

[45] All'affermazione – fatta nel testo – che sarebbe illusorio, e anche ingenuo, pensare che una qualsiasi formazione politica persegua la realizzazione di finalità che valorizzino e implementino, *in massimo grado*, *tutti* i beni, e *ciascuno* dei beni, custoditi dalla Carta repubblicana è sotteso, oltre alla (verosimile) previsione che un simile scenario sarebbe di difficile inveramento nella realtà contemporanea, un assioma: che, cioè, le decisioni – di natura schiettamente politica – di bilancio (per esse intendendosi, per la precisione, l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili tra le singole voci del bilancio), nel quadro dell'equilibrio di bilancio, influenzino la tutela, la soddisfazione e la effettività dei diritti costituzionali, e che, di conseguenza, sia irrealistico accreditare una situazione in cui, tra le pieghe del bilancio, possano trovare spazio progettualità volte alla valorizzazione, *in massimo grado*, di *tutti* e di *ciascuno* dei beni costituzionalmente rilevanti. In merito al legame fra decisione di bilancio e diritti costituzionali, si deve in effetti affermare, nel solco tracciato dalle riflessioni di M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., p. 15, che «la questione [...] dei diritti in generale, dato che tutti i diritti costano[,] è strettamente collegata [...] ai condizionamenti derivanti dagli equilibri di bilancio». La tutela, la soddisfazione e la effettività di un diritto implicano sempre una scelta sull'allocazione delle risorse: esse comportano, infatti, uno spostamento delle risorse finanziarie disponibili da una voce ad un'altra del bilancio, ovverosia il sacrificio (o il ridimensionamento) di altri, diversi, potenziali obiettivi. Dire che la tutela, la soddisfazione e la effettività dei diritti dipendono dalle risorse finanziarie disponibili, ossia dal bilancio e dal volume del prelievo tributario, vuol dire mettere in rilievo, da un lato, che la tutela, la soddisfazione e la effettività dei diritti sono subordinate a scelte eminentemente politiche e, dall'altro, che i diritti, al di là della retorica della loro inviolabilità, sono pretese di carattere relativo, fondate sempre su dei compromessi (sul punto, cfr. L. CASO, *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3-4/2018, pp. 455-456). Bastano queste concise considerazioni per convincersi di come il tema del *rapporto* tra indirizzo politico (nella misura in cui esso, sostanziandosi di obiettivi politici da perseguire, può ben interessare i diritti costituzionali, condizionandone attuazione e implementazione), risorse finanziarie disponibili e bilancio (con i relativi equilibri) non possa essere aggirato. E a siffatto "onere" non ci si sottrarrà: l'accennato tema, sunteggiabile nel *rapporto* tra indirizzo politico ed economia (meglio: tra indirizzo politico e quadro economico-finanziario), verrà investigato, specificamente, nell'ambito del prossimo paragrafo, dedicato proprio alla variabile esogena del quadro economico-finanziario.

Ben più ragionevole, e da accogliere quale misura del predetto vincolo, è invece l'estremo – diciamo così – del *minimo indispensabile* (o della *minima tutela indispensabile*): valendosi degli arnesi interpretativi, e facendo aggio su un consolidato filone della giurisprudenza costituzionale, il vincolo trova la propria dimensione nella necessità di apprestare, per tutti i diritti fondamentali e per ciascuno di essi, un livello costituzionalmente tollerabile di tutela. In fin dei conti, dunque, è il «nucleo essenziale» di ogni diritto fondamentale a riempiere contenutisticamente la misura del *vincolo "positivo"*, di derivazione costituzionale, all'indirizzo politico[46]: nel nucleo minimo essenziale, indefettibile e mai comprimibile, delle situazioni giuridiche soggettive (attive) costituzionalmente riconosciute viene a concentrarsi, fondamentalmente, il vincolo costituzionale sull'attività di indirizzo politico.

Sulla linea della pura teoria, è difficilmente contestabile che la programmazione politica – precisamente nella fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo – sia chiamata a garantire effettività e soddisfazione al «nucleo essenziale», politicamente intangibile, di ciascun diritto costituzionale. Le difficoltà maggiori emergono, piuttosto, quando si voglia passare dalla teoria alla concretezza. Ad oggi, difatti, non è dato sapere in che cosa esattamente consista quel «nucleo»: i suoi confini rimangono ancora nebulosi, non chiaramente (pre-)individuabili, in continua evoluzione, rimessi – in mancanza di definizione e individuazione per mezzo della legislazione[47] – alla enucleazione, caso per caso, da parte della giurisprudenza costituzionale[48].

---

[46] Tra le varie pronunce in cui si esplicita la necessità di garantire la tutela del «nucleo essenziale» di un diritto fondamentale, si può vedere la sentenza della Corte costituzionale 15 gennaio 2010, n. 10 (al punto 6.4 del «*Considerato in diritto*»), che riprende una impostazione ormai più che consolidata. Il sintagma «nucleo essenziale» non è, peraltro, l'unico impiegato dalla Corte per evocare una medesima entità. In altre occasioni, ad esempio, nella giurisprudenza costituzionale figurano differenti espressioni, quali «misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti» (sentenza 26 febbraio 1998, n. 27, al punto 4.2 del «*Considerato in diritto*»), «nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana» (sentenza 19 luglio 2013, n. 222, al punto 8 del «*Considerato in diritto*»), «nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto» (sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, al punto 11 del «*Considerato in diritto*»), o «nucleo incomprimibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali» (sempre nella sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, al punto 12 del «*Considerato in diritto*»). Sono, come si diceva, sfumature formali (lessicali) di una medesima sostanza, che coincide, in qualunque caso, con il nucleo fondativo e maggiormente qualificante di ogni diritto costituzionale. Nucleo che si potrebbe efficacemente chiamare, in termini onnicomprensivi, "duro", sennonché una tale denominazione si verrebbe a sovrapporre, nel presente lavoro, a quella di "nucleo duro" dell'indirizzo politico: ed è proprio per evitare ingannevoli sovrapposizioni che si è preferito optare, nel testo, per la dizione «nucleo essenziale» (di un diritto fondamentale).

[47] Utile, per un chiarimento di ordine generale, il rimando alla nota 49.

[48] La difficoltà di definire, con sufficiente precisione, quale sia in concreto la misura del «nucleo essenziale» di ogni diritto costituzionale è (pressoché) unanimemente condivisa dalla scienza costituzionalistica, che constata la intrinseca vaghezza del concetto di «nucleo essenziale». Nell'ampia letteratura in argomento, sono numerosi gli Autori che rilevano l'elevato tasso di complessità e di discrezionalità sotteso a una simile operazione, evidenziando, contestualmente, come il «nucleo essenziale» non sia un elemento predeterminabile in sé e per sé, astrattamente e una volta per tutte. Se ne ricordano qui, tra gli altri, i seguenti: O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998, pp. 1175-1176; I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del* contenuto essenziale *e tutela ordinaria* caso per caso *dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998, p. 1316; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, p. 162 e pp. 166-167 [che, qualche anno dopo, accenna di nuovo al tema in A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 121, e in A. GIORGIS, *Art. 3 (2° comma)*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 99]; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1109; A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo 2, Giuffrè, Milano, 2008, p. 195; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012, p. 123; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 232; M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020, p.

Quali conclusioni trarne? Che il *vincolo "positivo"* si riduce a una elegante enunciazione di principio, piena di colore e densa di significato in astratto, ma concretamente depurata di ogni portata prescrittiva? Dare credito a una simile conclusione sarebbe, con buona probabilità, metodologicamente errato (o lo sarebbe, perlomeno, nella prospettiva costituzionalistica).

Il carattere sfuggente, ed enigmatico, del concetto di «nucleo essenziale» non trasfigura il contenuto del *vincolo "positivo"*, scaturente dalla Costituzione, per l'attività di indirizzo; non ne arretra il tenore precettivo. Senza ombra di dubbio, fintantoché non si disporrà di una collaudata topografia del «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali[49], il *vincolo "positivo"* a

8. Insomma: al di là delle eleganti definizioni tessute dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (alcune delle quali riportate testualmente alla nota 46), resta la grande difficoltà, sul piano pratico, di individuare con precisione il «nucleo essenziale» dei diritti costituzionali, che non va sempre e necessariamente identificato con la nozione – di più largo diametro e, peraltro, notoriamente di modesto impatto – dei «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *m)*, della Costituzione [in estrema sintesi, mentre il concetto di «nucleo essenziale» afferisce al contenuto costituzionale indefettibile del diritto (fondamentale), la nozione di «*livelli essenziali*» opera (solo) sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regioni; che l'uno (il concetto di «nucleo essenziale») non coincida, se non occasionalmente, con l'altra (la nozione di «*livelli essenziali*») è ricordato, ad esempio, da E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 14 – Seminario 2003*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 25, da C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Lecce, 19-20 giugno 2009)*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 61 e 66, da I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 122, da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 10, e da L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 477-478]. La Corte, nella sua elaborazione giurisprudenziale, non ha mai fornito coordinate generali e definitorie del «nucleo essenziale» – se si eccettua la definizione, in verità tautologica, di tale soglia minima di garanzia (che in ispecie viene declinata con la fisionomia lessicale di «misura minima essenziale») come quella «al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione [dei diritti costituzionali]» (definizione offerta dalla Corte nella sentenza 26 febbraio 1998, n. 27, al punto 4.2 del «*Considerato in diritto*») –, né tantomeno criteri di identificazione dello stesso, ma si è sempre limitata a estrapolare, caso per caso (attraverso il sindacato sulla ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore), i limiti di intangibilità del diritto costituzionale di volta in volta interessato dalla pronuncia; limiti che si rivolgono, principalmente, al legislatore, la cui discrezionalità incontra, in essi, un confine invalicabile. Un tentativo di dare contenuto all'inafferrabile concetto del «nucleo essenziale» è stato avanzato, qualche anno fa, da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, cit., p. 10, la quale ha proposto di definirlo, in linea di massima, come «la soglia al di sotto della quale "la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale", restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi, a partire da tale livello, sino a dove il legislatore reputi possibile spingersi». Il tentativo definitorio, che pur non si nasconde le complicazioni nel definire un concetto qualificato, dalla stessa Autrice, «inafferrabile come l'immagine di una fata morgana» (C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, cit., p. 10), è certamente apprezzabile. Ciononostante, esso non dirime il problema di fondo evidenziato nel corpo del testo, e consistente nel comprendere che cosa sia, ed entro quali contorni si espanda, il «nucleo essenziale» di ciascun diritto costituzionale. Anche volendo accedere alla definizione dottrinale proposta da Carmela Salazar, resterebbe invero la difficoltà di individuare la «soglia al di sotto della quale "la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale"»: in che cosa consiste, esattamente, detta «soglia»? Dove va fissata la sua asticella? Il quesito, insomma, si trasla dal «nucleo essenziale» alla «soglia», ma il problema di individuarne i connotati permane insoluto nella sostanza.

[49] Ammesso che ciò sia un approdo auspicabile e davvero raggiungibile, considerato che i diritti vivono dinamicamente nella storia, e che nel corso della storia mutano la propria primigenia conformazione (soffermandosi a riflettere sulla praticabilità di una operazione di fissazione concreta del contenuto essenziale di ciascun diritto fondamentale, segnala la innegabile influenza spiegata, a quel proposito, dal fattore temporale e dalle «condizioni storiche, culturali, sociali ed economiche esistenti» anche I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del* contenuto essenziale *e tutela ordinaria* caso per caso *dei diritti nella più*

fornire soddisfazione all'essenza minima, e incomprimibile, di quei diritti è destinato a subire, nei fatti, una inevitabile attenuazione, a perdere parte della sua intensità. Ma ciò non determina, non può in alcun modo determinare, il venir meno del vincolo stesso. Ché, anzi, esso – per quanto debba essere, per buona parte, ancora "scoperto" il «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali – seguita a restare tale, cioè pur sempre un *vincolo*: *se* esiste (concettualmente) il «nucleo essenziale», *allora* esiste (concettualmente) anche il *vincolo "positivo"*.

Raccogliendo le fila del discorso sin qui tenuto, sì da chiudere il cerchio sul ragionevole bilanciamento tra la connotazione *politica* dell'indirizzo (che mal sopporta vincoli teleologici, spingendo nella direzione della "libertà") e la natura *rigida* della Costituzione repubblicana (che reclama un qualche grado di vincolatività, spingendo perciò nel verso, contrario, del "vincolo"), non sembra inutile fissare, brevemente, dei punti conclusivi.

La teorizzazione della Costituzione e dei diritti in essa contemplati (non già come *vincolo "positivo"* di *massima tutela possibile*, bensì) come *vincolo "positivo"* di *minima tutela indispensabile* rispetto all'attività di indirizzo politico consente di contemperare le due contrapposte istanze oggetto del bilanciamento: da un lato, l'istanza *costituzionale*, che, tramite il *vincolo "positivo"* di *minima tutela indispensabile* prodotto dalla Costituzione e dalle sue prescrizioni, impedisce agli operatori politici di agire nella totale indifferenza, oppure peggio nella inosservanza, dei beni costituzionalmente garantiti, nonché (nella indifferenza o inosservanza) della direttiva di assicurare una soglia minima di protezione a ciascun diritto costituzionale, non annichilendone il «nucleo essenziale»; dall'altro lato, l'istanza *politica*, la quale lascia un margine di *discrezionalità* in capo agli operatori politici, permettendo loro di dare implementazione, accrescendone il tasso di tutela, a quelle parti della Costituzione a esse congeniali, e non

recente giurisprudenza della Corte costituzionale, cit., pp. 1316-1317). A prescindere dal pensiero che si possa nutrire al riguardo, sono astrattamente ipotizzabili due principali alternative teoriche per disvelare il «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali (di *ciascun* diritto fondamentale). La prima è la seguente: ritenere che il «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali non necessiti della interposizione legislativa e che sia una entità da ricavare direttamente ed esclusivamente dalla Costituzione, attraverso l'attività interpretativa della stessa (compiuta – primariamente – dai giudici comuni e, in particolare, dal giudice costituzionale, nonché arricchita – ma solo secondariamente – dalla elaborazione dottrinale). Vi è, poi, una seconda alternativa, forse più realistica (per la configurazione data al nostro sistema costituzionale). Quella, cioè, di assumere che la mappatura del «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali debba risultare dalla sommatoria di due attività: (i) in via primaria, l'attività normativa subcostituzionale (che verrebbe qui a rivestire, ai fini della identificazione materiale del «nucleo essenziale» di ogni diritto fondamentale, un ruolo centrale; un ruolo che sarebbe, sì, chiamato a esplicarsi avendo pur sempre la Costituzione come imprescindibile punto di riferimento, ma che, al contempo, la alimenterebbe di sviluppi più avanzati, dando vita a una sorta di virtuosa circolarità tra legislazione e Costituzione); (ii) in via suppletiva e – se del caso – "correttiva", l'attività di interpretazione, soprattutto quella scaturente dalle pronunce della giurisdizione costituzionale (in capo alla quale residuerebbe un imprescindibile ruolo di ultima istanza: un ruolo di controllo, di "correzione" ed eventualmente di integrazione). In questo secondo scenario, ancor più che nel primo (che pretermette la interposizione legislativa), l'attività di controllo a opera della giurisdizione costituzionale – effettuata in sede di giudizio di costituzionalità, con la lente della ragionevolezza – si rivela assai preziosa. Preziosa allo scopo di evitare uno scivolamento verso il basso dei contenuti delle discipline normative che, nell'attuare le disposizioni (costituzionali) relative ai diritti fondamentali, individuano il «nucleo essenziale» di ciascun diritto; preziosa, insomma, per non abbandonare all'arbitrio delle decisioni (della maggioranza) degli organi politici la distinzione tra ciò che è «nucleo essenziale» di un diritto fondamentale e ciò che, invece, non lo è (in quanto meramente accessorio). In conclusione, la seconda soluzione teorica, nell'interporre un limite alla discrezionalità degli organi politici circa la definizione del «nucleo essenziale», finisce comunque con il dare soddisfazione all'esigenza – avvertita e lumeggiata, in più punti del suo saggio, da I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2001, pp. 1095-1117 – di non svalutare le «potenzialità espansive dei significati dei testi costituzionali»; potenzialità che, per l'appunto, con la (seconda) soluzione sopra escogitata verrebbero a essere presidiate e valorizzate grazie all'opera interpretativa dalla Corte costituzionale (resa, specialmente, in sede di ponderazione della ragionevolezza del bilanciamento operato dagli organi politici).

invece a quelle avversate o rispetto alle quali nutrono una certa apatia (che verranno così "trascurate", ma comunque nei margini di tolleranza imposti dal rispetto del «nucleo essenziale» di ciascun diritto fondamentale).

Ne esce, alla fin fine, un sistema di bilanciamento "a due cerchi concentrici", in grado di ponderare le esigenze, opposte, coinvolte nel sistema medesimo (vale a dire l'esigenza della *libertà*, connaturata all'indirizzo politico, e l'esigenza del *vincolo*, consustanziale alla connotazione rigida del nostro testo costituzionale): il primo cerchio, coincidente con il «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali, è sottratto alla disponibilità degli attori politico-istituzionali dell'indirizzo politico, *vincolati* – nella fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) – a garantire quel minimo di tutela indispensabile affinché ogni diritto costituzionale non finisca totalmente sacrificato (e violato); il secondo cerchio, corrispondente a livelli di tutela superiori al «nucleo essenziale» dei diritti fondamentali, è governato dalla *discrezionalità* degli attori politico-istituzionali dell'indirizzo, liberi di innalzare – sempre nel succitato stadio del circuito dell'indirizzo – la soglia di tutela per determinati diritti (presumibilmente quelli "politicamente più graditi"), al fine di poter conseguire un rendimento, quanto più elevato, sul piano politico (in termini di consenso elettorale).

Fissati, per pillole conclusive, i risultati cui ha condotto la strada argomentativa percorsa nelle pagine precedenti, può dirsi chiusa la trattazione relativa alla *misura* del *vincolo* che i diritti fondamentali sono capaci di esplicare sull'attività di indirizzo politico. Non vale altrettanto per il rapporto, di più vasta latitudine, tra Carta costituzionale e indirizzo politico. Residua, per vero, all'interno di quel macro-argomento, un ultimo aspetto che merita qualche cenno supplementare di riflessione.

Nel localizzare il settore costituzionale matrice di *vincoli "positivi"* per l'indirizzo, è stato chiarito che tali vincoli originano, *segnatamente (anche se non esclusivamente)*, dalla materia onnicomprensiva delle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente sancite. *Segnatamente (anche se non esclusivamente)*. L'*inciso*, nella sua inequivocabile espressività, rimanda ad *altro*: vincoli *ulteriori* (per l'attività di indirizzo), al di là dei diritti costituzionali.

Non cambia, in ogni caso, la fonte formale del vincolo: la Costituzione. Cambia, piuttosto, la qualità dell'entità *altra* (sorgente, anch'essa, di *vincoli "positivi"* per l'indirizzo politico).

Il tessuto costituzionale non è formato unicamente dai fili delle situazioni giuridiche soggettive. A intersecarli orizzontalmente vi sono *principi* di considerevole peso specifico: principi che – come si usa dire – sorreggono l'intera impalcatura della Costituzione, garantendole sia solidità strutturale, sia un preciso, ben definito, assetto valoriale[50].

Ebbene. Non essendovi fra le une (le situazioni giuridiche soggettive costituzionalizzate) e gli altri (i principi) difformità formali degne di rilievo – *per quanto qui interessa*[51] –, se ne deve

[50] Sono, in altre parole, le cosiddette colonne portanti dell'ordinamento costituzionale repubblicano, se si consente qui la ripetizione di una locuzione già impiegata in F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 127. Nel reggere l'edificio repubblicano, le colonne portanti individuano i lineamenti essenziali della nostra forma di Stato democratico-sociale nei seguenti principi: (i) il principio democratico (di cui all'articolo 1 della Costituzione); (ii) il principio personalista (di cui all'articolo 2 della Costituzione); (iii) il principio pluralista (di cui all'articolo 2 della Costituzione); (iv) il principio solidarista (di cui all'articolo 2 della Costituzione); (v) il principio di eguaglianza formale (di cui all'articolo 3, comma primo, della Costituzione); (vi) il principio di eguaglianza sostanziale (di cui all'articolo 3, comma secondo, della Costituzione).

[51] Nella prospettiva, cioè, dell'attitudine a dispiegare la propria portata precettiva (obbligatoria) nei confronti di tutte le attività dei pubblici poteri e, perciò, anche di quella di indirizzo politico: ché anche i principi esprimono vincoli teleologici a carico delle future determinazioni da parte degli organi politicamente attivi [sulla vocazione prescrittiva dei principi costituzionali, con particolare riguardo alle future determinazioni legislative (e, più in generale, alle future determinazioni delle potestà discrezionali pubbliche, all'interno delle quali va certamente annoverato l'indirizzo politico), v., per tutti, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 15-19, pp. 34-37, p. 52, pp. 66-68 (soprattutto p. 68) e p. 104, nonché, più di recente, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 35 e pp. 38-41].

dedurre, in prima battuta, che anche i fondamentali principi di struttura dell'ordinamento repubblicano pongano *vincoli "positivi"* all'attività di indirizzo politico; e, in seconda battuta, che agli anzidetti vincoli debbano riconnettersi effetti non dissimili da quelli evidenziati con riguardo ai diritti fondamentali: di talché i *vincoli "positivi"* opposti da ciascuno di quei principi risultano circoscritti, una volta di più, al rispetto del rispettivo «nucleo essenziale»[52].

La conclusione, ora raggiunta, conserva validità per ogni principio fondamentale ospitato dalla Carta repubblicana, nessuno escluso[53]. A supportarlo sta, specialmente, la impraticabilità di predicare una graduazione valoriale (anche) per la materia dei principi: parimenti ai diritti (costituzionali), i principi (costituzionali) interagiscono reciprocamente su di una riga *orizzontale*, lungi dal potersi classificare alla stregua di una rigida piramide gerarchica.

Senonché, in ragione del suo peculiare contenuto (accentuatamente *di scopo*), uno dei pilastri dell'ordinamento repubblicano si presta, più di altri, a interessare, influenzandola, l'attività di indirizzo: si sta parlando del principio di eguaglianza sostanziale, che marca, senza ambiguità, la direttrice del progresso sociale[54]. Se è vero, difatti, che il *punto di arrivo* e l'*esito* del progresso sociale non sono astrattamente prefigurabili una volta per tutte[55], e che della determinazione di essi non si fa (e non si potrebbe fare) carico il testo costituzionale, non è men vero che la *traiettoria di marcia* traspare, con limpida chiarezza nei suoi contorni, proprio dalla lettera dell'articolo 3, comma secondo: ed è la *traiettoria* che punta dritto alla riduzione delle diseguaglianze sociali come mezzo di emancipazione della persona (di *ciascuna* persona) e di sviluppo della propria personalità[56]. Impegnando solennemente la Repubblica[57] a un certo, imperativo, *agire "positivo"*[58], l'eguaglianza sostanziale non può che innervare, più

---

[52] «Nucleo essenziale» che, per i principi fondamentali, appare essere ancora più inattingibile di quanto già non sia per i diritti costituzionalmente garantiti.

[53] I principi fondamentali tradizionali, della cui esistenza nessuno dubita, sono elencati alla nota 50.

[54] Al punto da assurgere, in un'accreditata ricostruzione dottrinaria, a «norma-guida [...], vero e proprio token caratterizzante della nostra Carta fondamentale»: così M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, p. 378.

[55] Dipendendo il *punto di arrivo* e l'*esito* del progresso sociale da molteplici fattori (variabili), fra cui è possibile annoverare le condizioni storiche, sociali e politiche sullo sfondo delle quali i poteri (politicamente) attivi sono chiamati a operare.

[56] Nel medesimo verso – che, cioè, la Costituzione segna solamente la *direzione di marcia* (da individuare, soprattutto, nella riduzione delle diseguaglianze sociali come mezzo di emancipazione della persona), non già il *punto di arrivo*, ammesso che astrattamente possa darsene uno – va il ragionamento di M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, cit., pp. 123-124, il quale rileva, in aggiunta, che «la Costituzione non disegna un *modello* di società, bensì (soprattutto all'art. 3, comma 2) un grande *processo* di emancipazione personale e sociale, che si caratterizza proprio per una straordinaria apertura pluralistica, palesata dal suo fondarsi sul diritto di ciascuno allo sviluppo della propria personalità» (p. 123). Considerazioni in parte analoghe possono rinvenirsi, altresì, in M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., pp. 375 e 378 [laddove l'Autore riconosce nell'articolo 3, comma secondo, della Costituzione una «disposizione evocativa di un progetto di *generale* trasformazione sociale» (p. 375), una disposizione che traccia le «grandi linee» del «processo di trasformazione sociale» (p. 378)], e, con qualche argomento addizionale, in M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4/2011, p. 685.

[57] Si sa che il lemma «Repubblica» (impresso nell'articolo 3, comma secondo, della Carta fondamentale) non evoca soltanto l'organizzazione dello Stato in senso stretto, ma si estende altresì allo Stato-comunità, all'insieme dei soggetti che danno vita storica all'ordinamento (sul punto, cfr., per tutti, G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001, p. 328, e A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 167). Malgrado ciò, l'uso che del termine «Repubblica» si fa nel testo va riferito, esclusivamente, alla organizzazione dello Stato in senso stretto, agli organi dello Stato-apparato; per il semplice motivo che sono loro, e non già i componenti dello Stato-comunità, i solenni artefici del circuito dell'indirizzo politico, coloro a cui spetta formalmente l'attività di selezione e trasposizione normativa delle finalità politiche.

[58] Vale a dire la rimozione degli «*ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*». Cristallino, insomma, è l'intenso *agire "positivo"* imposto (soprattutto) alle

intensamente[59] rispetto ai restanti principi (pure fondamentali), l'attività politica di selezione e trasposizione normativa di finalità. Nel senso che la *traiettoria di marcia* disegnata, con tratto indelebile, dalla eguaglianza sostanziale finisce per spogliare l'indirizzo politico di una sensibile quota di quella libertà di scelta che ne contraddistingue l'essenza.

Quale sia, poi, la *misura* di tale quota è facilmente immaginabile (sulla scorta delle posizioni teoriche espresse): dall'involucro delle libere decisioni politiche va sottratto quel nucleo *minimo indispensabile* affinché l'eguaglianza sostanziale non finisca sacrificata, e negata, sull'altare delle contingenze della politica; quel nocciolo duro – detto con altre parole – scendendo al di sotto del quale il riconoscimento costituzionale del principio di eguaglianza, nella sua proiezione sostanziale, trasmoderebbe in un pallido simbolo, in una enunciazione meramente testuale[60].

---

istituzioni pubbliche dall'articolo 3, comma secondo, della Costituzione: il principio-valore della eguaglianza sostanziale «prescrive (e non semplicemente incoraggia) interventi correttivi volti a ridurre il divario tra consociati quanto alla disponibilità dei beni necessari per condurre un'esistenza libera e dignitosa attraverso l'esercizio dei diritti fondamentali» (così Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, cit., p. 21, sostanzialmente analogo anche il pensiero di A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 160 e 168, e di G.P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 33; a far cadere l'accento sulla circostanza che l'articolo 3, comma secondo, *impone* un programma sociale alla Repubblica erano stati, tra i primi, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, cit., pp. 19, 61 e 66, e L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 332). Dev'essere, in definita, mantenuto fermo che il principio di eguaglianza sostanziale dispiega efficacia giuridica: efficacia che si concreta sia nell'«[indirizzare] l'azione dei pubblici poteri», sia nell'«[obbligare] gli stessi a realizzare il fine in esso enunciato» (così, di nuovo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 44; prima di lui, era stato B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 55, a porre in evidenza che il «significato minimo» dell'articolo 3, comma secondo – come è per tutte le disposizioni costituzionali programmatiche – sta «nell'imporre, o quanto meno indicare, al legislatore e ad altri soggetti pubblici, il compimento di determinate attività o il raggiungimento di alcuni obiettivi precisati»). L'approdo interpretativo da ultimo riassunto rappresenta, a ben guardare, una (felice) evoluzione di quella (altrettanto felice) *lettura dottrinale* che, agli esordi della produzione scientifica sul principio di eguaglianza nella sua dimensione (anche) sostanziale, aveva oculatamente ravvisato nell'enunciato dell'articolo 3, comma secondo, della Costituzione un «valore normativo» in almeno tre sensi: in primo luogo, quale criterio interpretativo del restante ordinamento, Costituzione compresa; in secondo luogo, quale disposizione preclusiva di una normazione (e di qualunque altra attività degli organi della Repubblica) che si ponga in contrasto con la programmata necessità di ottenere l'eguaglianza "di fatto" (nonché, di conseguenza, quale disposizione avente una immediata efficacia invalidante della legislazione contraria); in terzo luogo, quale titolo giustificativo delle disposizioni e degli atti indispensabili ad attuare il programma medesimo [la *lettura dottrinale* appena sintetizzata si riferisce alla riflessione di Livio Paladin, consegnata in due contributi dati alle stampe nello stesso anno: si tratta di L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 319, e di L. PALADIN, voce *Eguaglianza (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 546].

[59] Se non formalmente – e ciò per la impossibilità, già messa in risalto nel testo, di ordinare gerarchicamente i principi costituzionali –, quantomeno nella sostanza.

[60] A conti fatti, il problema (ri)torna a essere quello di individuare la *soglia* di *minima tutela indispensabile* per ciascun diritto sociale: quella *soglia minima* che i pubblici poteri non si possono esimere dal garantire, quella *soglia* al di sotto della quale lo Stato può essere considerato (per così dire) inadempiente. Ciò perlomeno se si accede: (i) al convincimento, largamente diffuso nella dottrina giuspubblicistica, che il principio di eguaglianza sostanziale rappresenta la matrice genetica dei diritti sociali costituzionalmente sanciti, il principio da cui questi ultimi teoreticamente originano e da cui storicamente hanno tratto alimento e giustificazione (se si volesse ricorrere a una metafora, si potrebbe dire che i diritti sociali derivano da un ceppo unico – il principio di eguaglianza sostanziale –, del quale rappresentano ramificazioni) [v., al riguardo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Uguaglianza (Principio di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, Utet, Torino, 1973, p. 1092, M. LUCIANI, *A proposito del «diritto alla salute»*, cit., p. 410 (posizione poi confermata in M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 101 e pp. 130-131), G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1981, p. 757, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, cit., pp. 27, 64 e 69, A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., p. 6, B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 31, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, cit., pp. 123 e 124, e G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in

Preservare il nucleo *minimo indispensabile* del principio di eguaglianza sostanziale è compito a cui *tutti* i soggetti coinvolti nella dinamica procedimentale dell'indirizzo non possono (e non debbono) in alcun modo rinunciare, a prescindere dall'orientamento politico di appartenenza[61]. In gioco è nientemeno che il "cuore" della democrazia plasmata dalla Costituzione repubblicana[62]: preservare intatto il nucleo *minimo indispensabile* dell'eguaglianza sostanziale significa salvaguardare, quantomeno nel *minimo* (necessario), la vocazione *sociale* della nostra forma di Stato[63].

Per maggior chiarezza di argomentazione, esemplificando[64]. La (pur larghissima) libertà che caratterizza l'indirizzo politico non si potrà espandere al punto da attuare politiche liberali pure e ortodosse: politiche, cioè, che ambiscano a una realizzazione "spinta" del liberismo economico, all'accentuazione dell'individualismo e alla netta separazione tra Stato e società; politiche che, per non depauperare i conti pubblici e per abbassare l'asticella del debito pubblico, rinuncino a qualsiasi intervento nei rapporti socio-economici, mortificando, di contro, le finalità di giustizia sociale ed equità imposte dall'articolo 3, comma secondo, della Costituzione.

Non è tutto. In coda alla ricostruzione condotta per illustrare le composite interazioni tra indirizzo politico e precetti costituzionali, l'interprete non può fingere di ignorare il problema cruciale della "sanzione" applicabile in caso di *omissione* dell'attuazione dei *vincoli "positivi"* (*omissione*, s'intende, imputabile ai soggetti cui spetta di costituire l'indirizzo politico)[65]. Appurato che la fase *attuativa* dell'indirizzo politico trova dei *vincoli "positivi"* nel «nucleo essenziale» tanto delle situazioni giuridiche soggettive costituzionalizzate quanto dei principi

---

Osservatorio AIC, n. 1/2016, p. 8]; (ii) e, in special modo, alla tesi che sono i diritti sociali costituzionalmente riconosciuti a sostanziare la più efficace tutela del principio di eguaglianza sostanziale, nonché della esigenza di giustizia sociale sottesa all'anzidetto principio (sul punto, si rinvia a M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., pp. 132-134, e a Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., pp. 229-230).

[61] Siano, cioè, di tendenza progressista oppure conservatrice le forze politico-istituzionali protagoniste, in un dato frangente storico-temporale, della dinamica dell'indirizzo.

[62] Ma non solo. In gioco è, altresì, l'obiettivo di fondo del diritto costituzionale contemporaneo, se si conviene – con A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, cit., p. 115 (che recupera le riflessioni contenute nel suo precedente, organico, studio, qual è A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., pp. 48-49 e p. 91) – che esso potrebbe essere riassunto «proprio nel tentativo di sottrarre alla politica e all'economia la determinazione delle condizioni, materiali e spirituali, necessarie a garantire a ciascun individuo la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa» (condizioni a presidiare le quali è costituzionalmente preposto proprio il principio di eguaglianza sostanziale).

[63] A un'attenta lettura, la stessa Corte costituzionale ha puntato il proprio faro sulla necessità che la forma di Stato *sociale* delineata dalla Costituzione del 1948 non smarrisca la sua vocazione (appunto *sociale*) negli sviluppi ordinamentali susseguenti, frutto di decisioni degli organi costituzionali politicamente attivi. Lo ha fatto – o, almeno, è questa la lettura che qui se ne offre – nella sentenza 25 febbraio 1988, n. 217 (all'ultimo periodo del punto 5.2 del «*Considerato in diritto*»), quando ha puntualizzato che «*creare le condizioni minime di uno Stato sociale*, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione [ma il discorso è estensibile per ogni altro diritto sociale], contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono *compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso*» [corsivo di chi scrive].

[64] L'esemplificazione proposta potrà forse apparire, al lettore, eccessivamente scolastica, e in effetti lo è. Tuttavia, quando si maneggiano strumenti così "liquidi", quale indubbiamente è il concetto di *minima tutela indispensabile* (o «nucleo essenziale» che dir si voglia), per di più riferito (come nel corpo del testo) a un *principio* (nella specie, il principio di eguaglianza sostanziale), non è agevole proporre esempi arricchiti di particolari.

[65] Nessuna particolare difficoltà di ordine teorico pone, invece, all'interprete il caso – non già dell'*omissione*, bensì – dell'*azione* che si mostri inosservante dei suddetti *vincoli "positivi"*. Laddove l'indirizzo politico, quando viene trasposto normativamente, esibisca un contenuto non rispettoso dei *vincoli "positivi"* discendenti dalla Costituzione, il rimedio ordinamentale all'uopo utilizzabile sarà quello tipicamente contemplato per i contrasti tra atti normativi primari e precetti costituzionali: ogni disciplina normativa (attuativa di un prefissato indirizzo politico) confliggente con una o più disposizioni della Carta costituzionale è suscettibile, invero, di caducazione in sede di scrutinio di costituzionalità.

costituzionali della Repubblica, va stabilita la portata della loro coercibilità (o coattività). All'atto pratico, il problema cruciale più sopra riferito si risolve nei seguenti interrogativi: che cosa succede se gli organi d'indirizzo politico non provvedano a seguire il verso finalistico che la Carta costituzionale vuole invece sia seguito? Come rimediare alla eventuale *inerzia* degli organi politicamente attivi a proposito della concretizzazione dei *vincoli "positivi"* scaturenti dalla Costituzione? Quale apparato "sanzionatorio", in definitiva, può essere attivato dinanzi alla elusione del dettato costituzionale, divenuta manifesta nello stadio terminale del circuito dell'indirizzo?

Interrogativi problematici, che non è niente affatto facile sbrogliare, specie se si pone mente all'essere tipicamente *politico* dell'indirizzo (elemento da considerarsi ormai acquisito[66]).

Da un dato introduttivo, ad ogni modo, si può partire. Un dato solido e pacifico. A fronte di una *inerzia*, nulla potrebbe fare il giudice costituzionale[67]. Gli ingranaggi del sindacato di costituzionalità sono congegnati, senz'altro, in modo tale da non contemplare anche il potere di sanzionare inerzie legislative: oggetto della impugnazione è unicamente l'atto normativo primario contrario alla disposizione costituzionale (ossia un comportamento – non d'inerzia, bensì – "attivo" del legislatore), mentre la volontà degli organi politici non è coercibile con mezzi giurisdizionali.

Ma la circostanza che manchi, per le omissioni, la sanzione specifica dell'annullamento (appunto perché manca, per definizione, l'atto da annullare) non esclude rimedi di altro tipo. Semplicemente, la "sanzione" dev'essere ricercata in snodi differenti del sistema costituzionale. Che sono, per forza di cose, quelli dei meccanismi della responsabilità politica (deputati a presidiare, in ultima istanza, alla garanzia del corretto funzionamento del sistema costituzionale medesimo)[68]. Non sul piano *giuridico*, quindi, bensì sul differente piano *politico* vengono a essere "sanzionati" i comportamenti elusivi dei *vincoli "positivi"* di fonte costituzionale: il che, a ben guardare, è conclusione in armonia con l'essenza prettamente *politica* dell'indirizzo e con le conseguenze che una siffatta natura, inevitabilmente, determina su molteplici versanti (fra cui, appunto, quello in esame).

Potrà, così, il Parlamento far valere la responsabilità politica nei confronti del Governo (laddove sia addebitabile a quest'ultimo organo la dirimente volontà di non dare soddisfazione, in fase *attuativa* dell'indirizzo, al «nucleo essenziale» sia dei diritti sia dei principi costituzionali).

Non solo. Potrà, inoltre, attivarsi direttamente il corpo elettorale, mettendo in moto ogni iniziativa utile a stimolare l'attuazione (normativa) di un indirizzo rispettoso dei *vincoli "positivi"* di provenienza costituzionale (ciò laddove sia il Governo sia il Parlamento non intendano tutelare, al momento *attuativo* dell'indirizzo, il «nucleo essenziale» dei diritti e dei principi costituzionali). E lo potrà fare adoperando gli strumenti che la democrazia gli mette a disposizione: innanzitutto, la partecipazione politica (in sede elettorale, ma non solo); in secondo luogo, l'esercizio del diritto di petizione e, soprattutto, del diritto di iniziativa

---

[66] Considerato che sull'essenza *politica* dell'indirizzo si è ricorrentemente insistito nel corso di questo lavoro, a cominciare dal paragrafo 3.2 del capitolo secondo (per la precisione alle pp. 92-94).

[67] Di identico parere è Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., pp. 98-99: secondo l'Autore, l'inerzia del legislatore «spunta le armi del giudice costituzionale» (p. 99). Analogamente anche F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 10.

[68] La soluzione proposta nel testo è debitrice della tesi scientifica che venne prospettata, tempo fa, da V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 63 e 81, impegnato a risolvere il problema, di lunga data, della inerzia del legislatore nei confronti dell'attuazione della Costituzione repubblicana (e, più in particolare, nei confronti delle disposizioni costituzionali programmatiche).

popolare delle leggi[69], come istituti finalizzati a pungolare l'opera dell'organo direttamente rappresentativo.

Dev'essere chiaro, in conclusione, che il *vincolo "positivo"* che dal tronco della Costituzione si dirama sull'attività di indirizzo politico non soffre un depotenziamento, sul piano costituzionale, per il solo fatto che ne è difficile la sanzione[70]. Le basi del *vincolo* sono saldate nella Costituzione, e tanto basta per impedire di assecondare letture che ne svalutino le potenzialità espansive. Semmai, la coercibilità (o coattività) legata a quel *vincolo*, con la relativa "sanzione", non è da intendersi in senso propriamente giuridico (quale obbligo, cioè, il cui inadempimento determina la irrogazione di una sanzione), ma in senso politico (come vincolo, cioè, il cui inadempimento si risolve con i rimedi, e con le forme, propri della responsabilità politica). Nulla di nuovo, dopo tutto, per il tema dell'indirizzo politico.

3.2. La seconda variabile (preminente): il quadro economico-finanziario (o, meglio, il bilancio previsionale dello Stato). I limiti economico-finanziari all'indirizzo politico: l'indirizzo è un concetto (solo) economicamente condizionante *oppure (anche)* economicamente condizionato*? È un concetto* finanziariamente condizionante *oppure* finanziariamente condizionato*?*

L'innesto, nel circolo dell'indirizzo, della seconda variabile esogena (*preminente*) richiede uno spostamento, non indifferente, del terreno sopra il quale edificare l'indagine: dal terreno *giuridico*, frequentato per disvelare la prima variabile, a quello *economico-finanziario*. Non cambiano, ovviamente, gli strumenti d'analisi: che restano necessariamente gli strumenti propri alla scienza del diritto, non già quelli di cui si serve l'economista, o lo studioso della contabilità pubblica, nella sua ricerca (e che, peraltro, non si possiede). A mutare è, però, la natura dell'ambientazione circostante, per lo più qualificata da elementi sostanzialmente di tipo, giustappunto, economico-finanziario, ancorché formalmente inseriti in paradigmi giuridico-normativi (ciò a conferma di quanto – poco prima – si anticipava circa la natura, che resta invariata, degli strumenti utilizzati per l'analisi).

Mentre nel paragrafo precedente sono stati investigati i limiti di tipo *giuridico* all'indirizzo politico, qui l'attenzione va rivolta ai limiti di matrice *economica* e *finanziaria*. Assodato che l'indirizzo politico è un concetto *costituzionalmente limitato* e, in parte, anche *costituzionalmente vincolato*, bisogna chiedersi come i poteri di spesa pubblica (per il versante *economico*) e quelli di imposizione fiscale (per il lato *finanziario*) dialoghino con l'indirizzo. A voler ripetere, con i dovuti adattamenti, il tenore letterale delle due locuzioni un momento addietro impiegate, i temi da esaminare sono: (i) se l'indirizzo politico sia solo un concetto *economicamente condizionante* oppure se possa altresì essere inteso quale concetto *economicamente condizionato*; e (ii) se l'indirizzo politico debba catalogarsi come entità *finanziariamente condizionante* o, piuttosto, come entità *finanziariamente condizionata*.

---

[69] Mediante la presentazione delle proposte di legge necessarie a tradurre in pratica i *vincoli "positivi"* ai quali il legislatore non avesse ottemperato.

[70] Con la posizione espressa nel testo, si sposa un approccio metodologico – invero assai convincente – che trova più di un riscontro in seno alla dottrina italiana: vi aderiscono, ad esempio, G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, cit., p. 329 (trattando del principio di eguaglianza sostanziale, l'Autore annota che l'articolo 3, comma secondo, della Costituzione «definisce [...] un *dovere attuale di tutti i soggetti dell'ordinamento*, dovere che, sul piano costituzionale, non si attenua certo per il solo fatto che ne è difficile la sanzione»), e Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 42 (il quale, sempre occupandosi dell'eguaglianza sostanziale, scrive che «[l]'inclusione del canone dell'eguaglianza sostanziale tra le prescrizioni giuridiche idonee a indirizzare e vincolare la futura azione dei pubblici poteri, primo tra tutti il legislatore, non è [...] messa in discussione a cagione della difficoltà di immaginare un apparato sanzionatorio attivabile in caso di elusione o violazione del dettato costituzionale»).

Preliminarmente, conviene fornire qualche appunto di ordine storico. Rapidi, sommari, appunti che sono mossi dall'unico intento di avviare il discorso e di inquadrare l'importanza, progressivamente crescente nella evoluzione delle forme di Stato, che la finanza pubblica e il bilancio statuale sono venuti acquisendo nei confronti dell'indirizzo politico.

In chiave diacronica, il collegamento tra indirizzo politico e quadro economico-finanziario risalta in una fase posteriore rispetto all'ambiente storico-sociale ove fermenta la nozione oggetto del presente studio. Come si è appreso grazie alla panoramica retrospettiva proposta nel capitolo iniziale[71], il concetto di indirizzo politico fiorisce nelle atmosfere del fascismo: le sue radici storico-teoriche affondano nel contesto autoritario, e totalitario, di impronta fascista. Ma è solamente con lo Stato democratico-sociale, affermatosi nella seconda metà del Novecento, che si avverte in maniera netta la rilevanza che lo stanziamento delle risorse (economiche), accompagnato dalle relative coperture (finanziarie), assume per la realizzazione della progettualità politica[72]. Lo si può percepire, in controluce, confrontando la forma di Stato della democrazia pluralistica con quella, anteriore, dello Stato liberale. Fondato sul binomio minimo "libertà-proprietà", lo Stato liberale non aspirava a una determinazione, estesa e variegata, dei fini generali dell'attività dello Stato, perché i fini erano già dati e si esaurivano nella protezione, anzitutto attraverso la legge del Parlamento – collocata su un piano di supremazia rispetto ai restanti atti pubblici –, dei termini del suddetto binomio ("libertà-proprietà")[73]. Alla limitata estensione dell'orizzonte finalistico dello Stato borghese di diritto faceva seguito, come suo coerente precipitato, un interesse tutto sommato marginale per le correlazioni tra le somme iscritte in bilancio, finanziariamente coperte, e le finalità dell'indirizzo. Questa prospettiva, se poteva legittimamente albergare nella fase

---

[71] A essere precisi nel paragrafo 2 (del capitolo iniziale), rivolto alla illustrazione della *genesi* e della *genealogia* dell'indirizzo politico.

[72] Sembra afferrarlo, seppure soltanto di sfuggita, anche L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, pp. 150-151, nel passo in cui sostiene che «[c]on [...] il passaggio dallo Stato liberale a quello pluralista, si rafforza [...] la connessione tra decisione di bilancio e indirizzo politico».

[73] Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 119. Non riescono a erodere le affermazioni riportate nel testo (circa i fini "minimi" dello Stato liberale) quelle sporadiche, timide e vaghe tracce di "diritti" sociali che fecero la loro (passeggera) apparizione, per la prima volta nella storia, all'interno dei documenti costituzionali d'epoca liberale. Si allude, segnatamente, alla prima Costituzione della Francia rivoluzionaria, proclamata il 3 settembre 1791, nonché alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino premessa all'Atto costituzionale del 24 giugno 1793. La Costituzione del 1791, al Titolo I (tra le «*Disposizioni fondamentali garantite dalla Costituzione*»), reca un richiamo, generico, alla creazione di «*un istituto generale di* Soccorsi pubblici*, per allevare i fanciulli abbandonati, dare assistenza ai poveri infermi e fornire lavoro ai poveri validi che non abbiano potuto procurarsene*», e un riferimento, altrettanto generico, alla creazione di «*una* Istruzione pubblica*, comune a tutti i cittadini, gratuita nelle parti d'insegnamento indispensabili a tutti gli uomini, e i cui istituti saranno distribuiti con gradualità, in una proporzione che rispecchi la suddivisione del Regno*». Nel testo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, premessa all'Atto costituzionale del 1793, figurano accenni al diritto all'istruzione (se ne occupa l'articolo 22, secondo cui «*L'istruzione è il bisogno di tutti. La società deve favorire con tutto il suo potere i progressi della ragione pubblica e mettere l'istruzione alla portata di tutti i cittadini*»), al diritto al lavoro e al suo corollario del diritto all'assistenza in caso di bisogno (questi ultimi entrambi affermati dall'articolo 21, il quale specifica che «*I soccorsi pubblici sono un sacro dovere. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a coloro che non sono in età di poter lavorare*»). Cionondimeno – come insegna A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., p. 1 –, i menzionati "diritti", inseriti in quelle carte costituzionali di stampo liberale, «non sono mai stati concepiti, e neppure nominati, come diritti (soggettivi) veri e propri, ma piuttosto come *doveri* (unilaterali) *della società*, se pure enfaticamente definiti come sacri e inderogabili, verso particolari categorie di cittadini particolarmente bisognose». Chi si imbatta nelle disposizioni dei due testi costituzionali della Francia rivoluzionaria brevemente passati in rassegna è costretto, in definitiva, a registrare nulla più che prime tracce di «un contenuto sociale "positivo" [...] ancora molto confuso ed appena embrionale», nulla più che una serie di principi «generici e praticamente inconsistenti» (così V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 120 e 121).

liberale, è destinata invece a essere abbandonata con il passaggio allo Stato democratico-sociale. Man mano che si dilata il campo dell'intervento pubblico, sotto la spinta di impellenti esigenze sociali (e della connessa necessità di offrire tutela a una miriade di interessi divenuti, appunto, pubblici), incrementa l'importanza della programmazione politica[74] e, con essa, quella del bilancio[75]. La moltiplicazione dei compiti statuali in importanti settori della vita economica e sociale richiede, infatti, risposte a problemi sempre più numerosi, in termini soprattutto di interventi pubblici. E, a fronte di una disponibilità di risorse (palesemente) non illimitata, le scelte di bilancio, la decisione su quante e quali risorse allocare per la realizzazione di pre-individuati obiettivi, nonché la selezione delle fonti di alimentazione della spesa pubblica si elevano a temi preminenti[76].

Conducendoli a sintesi, gli accenni storici sinora abbozzati suggeriscono di muovere da un presupposto: ampliamento esponenziale degli interventi pubblici, indirizzo politico, spesa pubblica e prelievo fiscale paiono tra loro intimamente connessi. E, per l'angolatura che adesso maggiormente interessa, la sussistenza di un nesso tra indirizzo politico e quadro economico-finanziario risulta, oggi, difficilmente negabile: ragion per cui su tale nesso è doveroso fermarsi a riflettere.

---

[74] L'asserto non esige, in fondo, difficoltose dimostrazioni: l'aumento, quantitativo e qualitativo, dei compiti dello Stato importa l'esigenza di assicurare un esercizio ordinato, coordinato e programmato delle attività statuali, di individuare una entità unificante attorno a cui tessere la trama delle molteplici manifestazioni dei poteri dello Stato politicamente attivi (soprattutto, delle attività normative, chiamate ad attuare primariamente l'indirizzo politico). Detto diversamente, l'assolvimento dei compiti, sempre maggiori, imposti allo Stato sociale non può prescindere da una generale programmazione "a monte", dal momento che la necessità di un numero elevato di prestazioni pubbliche – la cui erogazione è indispensabile per realizzare le plurime finalità proprie dello Stato sociale – richiede di imprimere alla macchina statuale un indirizzo, che funzioni come orientamento di sintesi e valga a tracciare, per grandi linee, la rotta da seguire. Se si volesse avere una conferma del fatto che il peso della programmazione politica (o, in altri termini, dell'indirizzo politico) si fa decisamente maggiore con lo Stato democratico-sociale, e con il (più) marcato interventismo statuale che lo contraddistingue, la si potrebbe leggere tra le righe di un passo di G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Torino, 2017, p. 286. Nell'indagare i fatti, nuovi e diversi, che hanno definitivamente messo in crisi lo schema della tripartizione dei poteri come modello esaustivo della realtà costituzionale, Giuseppe Ugo Rescigno espone un ragionamento che si rileva assai utile per confermare la concatenazione, stretta, tra l'affermazione dello Stato democratico-sociale e la marcata centralità che viene assumendo, per la macchina statuale, l'attività di programmazione politica: «le funzioni individuate [dallo schema della tripartizione dei poteri] non esaurivano in nessun modo i compiti dello Stato: ciò è stato vero sempre, anche nel periodo liberale, ma è divenuto evidente, al di là di ogni dubbio, con l'interventismo statale, allorché è apparso chiaro che lo Stato non si limita e non può limitarsi a garantire dall'esterno l'ordinata vita associata ma deve intervenire nella economia, e dunque deve avere una *sua politica di intervento*. La macchina dello Stato non funziona secondo lo schema della tripartizione, perché la macchina ha e deve avere una sua volontà permanente e sistematica, che non può stare nelle leggi, ma *prima* delle leggi, quando si debbono scegliere i fini dello Stato da perseguire e i modi per perseguirli. Questa nuova funzione è stata chiamata di indirizzo politico [...], e le parole esprimono sufficientemente il contenuto».

[75] Non a caso, il modello dello Stato democratico-sociale si fonda – oltre che sui postulati che al potere politico sia concesso (i) di governare le entrate, attraverso la decisione pubblica sulla quantità della pressione fiscale e sulla sua distribuzione fra le classi sociali e le categorie di contribuenti, nonché (ii) di governare la moneta e i movimenti di capitale – proprio sul postulato che al potere politico sia consentito di governare la spesa pubblica stabilendone «l'ammontare complessivo» e «*la distribuzione fra i vari impieghi*» [corsivo di chi scrive]: lo registra M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 21.

[76] La (tangibile) interconnessione tra l'amplificazione degli ambiti di intervento della mano pubblica, portato dell'affermarsi dello Stato sociale, e l'accresciuto rilievo del bilancio statuale è ricavabile, tra l'altro, dalle righe di Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, cit., p. 153, il quale annota quanto di seguito riportato: «Lo Stato sociale spende, e spende parecchio per finanziare i molteplici interventi anche (e soprattutto) in ambiti diversi da quelli tradizionalmente toccati dalla pubblica amministrazione. [...] Quanto più l'azione diretta delle istituzioni è estesa e ramificata, tanto maggiori saranno le difficoltà nella gestione delle risorse finanziarie acquisite attraverso il prelievo fiscale, l'indebitamento, l'alienazione di beni pubblici».

Nell'esplorare la relazione tra indirizzo politico e quadro economico-finanziario, il giurista, se vuole evitare di sconfinare in terreni tecnicamente impervi (e a lui poco confacenti), non può che prendere a riferimento i documenti programmatici di finanza pubblica, a cominciare dal più importante documento normativo della sessione di bilancio: la legge di bilancio dello Stato, contenente l'indicazione analitica delle entrate e delle spese che si prevede saranno realizzate ed erogate nel corso dell'esercizio finanziario[77]. Dei grandi aggregati della finanza pubblica, invece, si dirà in seguito, nel paragrafo dedicato alla variabile esogena dell'ordinamento euro-unitario[78].

Se ci si pone dalla visuale del bilancio di previsione dello Stato, il legame intercorrente tra di esso e l'indirizzo politico esibisce una conformazione di tipo bidirezionale: in un verso, l'indirizzo politico *condiziona* il bilancio e i suoi contenuti; nell'altro, opposto, verso, il bilancio *condiziona* l'indirizzo e i suoi contenuti.

Di immediata spiegazione è il primo dei due versi, che guarda all'indirizzo dal punto prospettico del bilancio. Per prima cosa, l'indirizzo politico trova nel documento di bilancio la sua trascrizione in termini contabili: le singole finalità politiche perseguite, e normativamente attuate (o normativamente da attuare)[79], sono rese sotto forma di *cifre (o*

---

[77] Che la legge di bilancio costituisca «il principale strumento di governo dei conti pubblici» è affermato, ad esempio, da G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 250.

[78] La scelta si spiega abbastanza agevolmente: le decisioni relative ai profili macroeconomici, che pure incidono sullo spazio disponibile per le opzioni di indirizzo politico, sono il frutto di un complesso dialogo con le istituzioni dell'Unione europea. Anzi, per i profili macroeconomici si è verificata una sostanziale attrazione a livello euro-unitario di quote considerevoli della sovranità economico-finanziaria. Al punto che qualcuno si è spinto a teorizzare l'esistenza di uno specifico *indirizzo politico finanziario* – ma non, si badi, come attività oggettivamente distinta e autonoma rispetto all'*indirizzo politico* (generale) –, prevalentemente costruito nella interlocuzione con le istituzioni europee (si potrebbe dire: un *indirizzo politico finanziario euro-nazionale*). Con l'espressione *indirizzo politico finanziario* si allude a un segmento, certamente significativo, dell'indirizzo politico: più precisamente, chi concentra l'attenzione su quel concetto è portato a studiare gli obiettivi (politici) che gli organi politicamente attivi perseguono a proposito dei dati macroeconomici e dei principali saldi della finanza pubblica (oltre a studiare, ovviamente, i procedimenti – intrinsecamente complessi perché strutturati su più livelli istituzionali – attraverso cui gli anzidetti obiettivi vengono concordati e determinati). A questo punto, va avvertito il lettore di alcune scelte riguardanti la struttura della ricerca. Non può essere, logicamente, il presente lavoro la sede idonea per sviluppare, approfonditamente, il discorso sul concetto del cosiddetto indirizzo politico finanziario. Si tratta, infatti, di un tema *altro* (e, per così, dire "micro") rispetto a quello, più generale (e, per così dire, "macro"), dell'indirizzo politico; non è, del resto, un caso se, negli ultimi decenni, si è sedimentata, in argomento, una bibliografia "autonoma" (rispetto alla bibliografia dell'indirizzo politico tradizionale) e, tutto sommato, discreta in ampiezza (a partire dall'organico lavoro di G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit.). Ciò non toglie che l'*indirizzo politico finanziario (euro-nazionale)* debba, comunque, essere considerato dalla ricerca, al fine di derivare implicazioni con *l'indirizzo politico* (strettamente inteso): sarà, però, il paragrafo dedicato alla variabile esogena dell'ordinamento euro-unitario la parte più adatta per ragionare sulle influenze tra i due concetti.

[79] La precisazione, contenuta nell'inciso, è motivata dal fatto che il bilancio dello Stato (inteso come *legge di bilancio* dello Stato) postula, in ogni caso, l'esistenza di una legislazione che preveda sia l'imposizione dei tributi (parte prevalente delle entrate dello Stato), sia – per quanto qui più interessa – l'erogazione delle spese. Ciò significa che la legge di bilancio, anche nella sua attuale configurazione (derivante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), non crea, di per sé, né le fonti di entrata né – per quanto adesso più interessa – le spese, ma facoltizza il Governo ad avvalersi della legislazione stessa per svolgere la sua attività (limitandone al contempo il raggio di azione, essendo il Governo costretto a non poter superare gli stanziamenti previsti a bilancio per le spese). Focalizzandosi sugli stanziamenti della spesa (tema che, come detto, interessa maggiormente), si può affermare che nel nostro sistema finanziario «per la erogazione di qualsiasi spesa occorre una legge sostanziale che si pone come la fonte giuridica della spesa, nonché un apposito stanziamento in bilancio che si pone come strumento necessario per la materiale esecuzione della legge sostanziale che stabilisce l'obbligo o conferisce la facoltà di effettuare la spesa stessa» (sono parole mutuate da S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 419-420). In estrema sintesi, affinché una spesa possa essere eseguita opera sempre lo schema del cosiddetto doppio titolo: (i) la legge di spesa ovvero un altro

importi monetari) di spesa oltre che, ovviamente, di rispettiva *copertura finanziaria* (le *une* e l'*altra* puntualmente quantificate – anticipatamente o successivamente[80] – dalle leggi, tipicamente di spesa, attuative delle singole finalità dell'indirizzo); buona parte delle grandezze numeriche che riempiono le tabelle di spesa del bilancio non fanno che specchiare la fisionomia dell'indirizzo politico, ne sono cioè la diretta manifestazione[81].

---

fatto generatore; (ii) la legge di bilancio. Una sola avvertenza finale. Quanto sin qui indicato non implica, nient'affatto, che l'atto normativo il quale – nel dare veste giuridica alla singola finalità politica perseguita – generi una spesa pubblica debba necessariamente precedere temporalmente l'approvazione della legge di bilancio dello Stato. Capita sovente, nella prassi politico-istituzionale concernente l'approvazione normativa del documento contabile per eccellenza (per l'appunto: il bilancio dello Stato, approvato con legge), che singoli capitoli di spesa contemplino stanziamenti necessari all'attuazione di futuri interventi normativi, che andranno successivamente a realizzare, sul piano ordinamentale, gli obiettivi politici compendiati nel "nucleo duro" dell'indirizzo politico. Quel che resta dunque sempre necessario, ai fini dell'esecuzione di una spesa, è l'esistenza del cosiddetto doppio titolo, e non già l'anteriorità dell'un titolo rispetto all'altro.

[80] Anticipatamente o successivamente, s'intende, rispetto all'approvazione della legge di bilancio di previsione. Valga, anche a tale proposito, la puntualizzazione contenuta a conclusione della nota precedente.

[81] Tra i primissimi – e, in verità, *non molti* – Autori a porre *espressamente* in evidenza il rapporto tra programmazione politica e bilancio va certamente ricordato S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., pp. 378-379, il quale, tra le pagine del suo corposo e sistematico studio, annota che «l'enunciazione contabile del bilancio, nello Stato moderno, è l'espressione di una scelta di natura politica», nel senso che il bilancio «non enuncia [...] il programma di azione politica che si deve svolgere in un dato periodo di tempo (esercizio finanziario), ma è diretta manifestazione di esso, ossia è la trascrizione, per così dire, in termini contabili, dell'indirizzo e del programma politico deliberati, a seconda degli Stati, dal Parlamento, dal Parlamento e dal Governo, dal solo Governo, e così via». In un certo senso, benché *non apertamente* (a differenza di Salvatore Buscema), sembrano intuire il nesso tra finanza pubblica e programmazione politica anche V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 472-473 (dove è scritto che il bilancio «deve insomma rimanere, almeno in qualche misura[,] la sede nella quale si precisano e si quantificano, con riferimento al periodo annuale, le spese che si devono o si possono effettuare nell'ambito delle leggi esistenti e per l'attuazione del programma di governo. Le risultanze del bilancio (entità e distribuzione delle spese [...]) sono, almeno in parte, anche il frutto di una politica, e non già solo il risultato di semplici calcoli aritmetici»), U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971, pp. 60-61 (quando nota che «le scelte di politica finanziaria sono il frutto [...] di una determinata concezione dei bisogni pubblici, adottata dagli organi che le effettuano e, quindi, si ispirano a certe finalità e, almeno in qualche misura, a determinati obiettivi che essi intendono perseguire»), G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 13 (secondo cui «[i] principali atti con i quali si assumono le scelte relative all'acquisizione e all'impiego delle risorse [...] tendono [...] a coincidere con gli atti determinativi dell'indirizzo politico»), L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., p. 150 (laddove, con riferimento al modello dello Stato democratico sociale, il bilancio viene ritenuto – "di passaggio" – «strumento di realizzazione dell'indirizzo politico»), e, da ultimo, F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 37-38, nota 16 (viene lì argomentato che «[i]l diritto "del" bilancio [...] è composto dalle norme tramite cui l'ente fa le scelte allocative fondamentali [...] in termini economici, finanziari e giuridici, individuando le ragioni di spesa e di entrata nonché il titolo giuridico a mezzo del quale le istituzioni possono realizzare l'indirizzo politico; esso coincide quindi con il contenuto normativo espresso dalla legge di previsione, dal suo successivo assestamento, dal suo rendiconto»). Occupandosi della necessaria predisposizione di un apparato organizzativo idoneo a consentire che la volontà politica venga programmata in funzione del fine (occupandosi, cioè, di quella che l'Autore si sa chiamare fase *strumentale* dell'indirizzo politico), sfiorava, poi, la questione – sebbene, anche in questo caso, *solo incidentalmente* – dell'importanza della legge di bilancio per l'attività di indirizzo politico T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 141. Temistocle Martines, da parte sua, poneva difatti in evidenza come la provvista dei mezzi finanziari incidesse sulla scelta e sulla specificazione dei fini «relativamente alle disponibilità finanziarie richieste per il loro soddisfacimento». Il ragionamento è poi ripreso, e si fa ancora più cristallino, in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 367, 374 e 377, là dove, con riguardo sempre alla fase *strumentale* dell'indirizzo, è spiegato che la legge di bilancio è: la «legge con la quale i mezzi finanziari reperiti attraverso il gettito delle imposte (così come determinate dalle leggi tributarie) vengono normativamente ripartiti – in vista dei fini da raggiungere – fra i vari settori dell'attività statale» (p. 367); la legge che vale «a predisporre normativamente la ripartizione dei mezzi finanziari fra i vari rami dell'amministrazione in stretta

Le istituzioni politiche, insomma, assemblano (buona parte de) il bilancio "su misura" dell'indirizzo, calando i contenuti di questo all'interno di quello. Con la sua traduzione (e con la "copertura") contabile – e una volta che, s'intende presupposto, abbia ricevuto attuazione normativa[82] –, l'indirizzo politico ha concretamente modo di irradiare i propri effetti sulla comunità. Attingendo, infatti, dal giacimento dei mezzi economico-finanziari, allocati tra le voci del bilancio (sia per la erogazione, sia per l'acquisizione dei mezzi al riguardo necessari), la programmazione politica è in grado di acquisire piena capacità di estrinsecazione[83].

Affermare che l'indirizzo *condiziona* il bilancio e i suoi contenuti vuol dire riconoscere, finalmente, che il bilancio assolve il ruolo di "alimentatore" economico-finanziario dell'indirizzo; e che, pertanto, in difetto della predisposizione e della deliberazione dell'atto che autorizza sia la erogazione sia l'acquisizione dei mezzi per far fronte alle spese, le finalità incluse nell'indirizzo non avranno alcuna possibilità di realizzarsi sul piano ordinamentale e, specialmente, fattuale[84].

---

correlazione con i fini che si intendono conseguire» (p. 374); la legge con cui «le entrate vengono suddivise fra i vari settori di attività dello Stato in funzione dei fini che – secondo scelte politiche – si intendono raggiungere» (p. 377). La rilevanza del bilancio rispetto, in generale, alla effettiva realizzazione delle politiche pubbliche può essere desunta, infine, da un passaggio del recente contributo di M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., pp. 18-19, là dove si legge che le decisioni di bilancio «determinano le opportunità di godimento dei diritti» (per precedenti osservazioni di analogo tenore, dello stesso Autore v. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., p. 8). Certo, l'Autore si riferisce al rapporto tra (politiche relative ai) diritti costituzionali e disponibilità delle risorse economiche. Ma il ragionamento dell'Autore si presta a essere, altresì, adattato ai fini che qui specificamente interessano. Così, mutuando le parole di Massimo Luciani, e adeguandole all'argomento che è oggetto della presente dissertazione, si può a ragione ritenere che le decisioni di bilancio determinino le opportunità di concretizzazione delle finalità politiche ricomprese nel grande contenitore dell'indirizzo politico. Proprio perché il bilancio riveste un ruolo fondamentale nella concretizzazione delle politiche pubbliche, offrendo la fotografia contabile delle decisioni (politiche) prese dagli organi politicamente attivi dello Stato e specificando (sempre in termini economico-finanziari) i progetti in cui prenderà effettivamente corpo l'attuazione normativa dell'indirizzo politico, non deve stupire che del bilancio stesso la giurisprudenza costituzionale abbia fornito la qualificazione, finanche, di *bene pubblico*. Nello specifico, la Corte ha tenuto a precisare quanto segue: «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla *individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programma ed il realizzato» [corsivo di chi scrive] (Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2016, n. 184, al punto 3 del «*Considerato in diritto*»). Le motivazioni della Corte costituzionale sono limpide e lineari, non richiedono alcuna esplicazione. Bisogna soltanto aggiungere, in coda, una necessaria puntualizzazione: pur riferendosi specificamente al bilancio regionale, è diffusa l'opinione che la sentenza appena citata rechi affermazioni ritenute estensibili anche a quello statale (si esprime in questo modo, ad esempio, M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 41).

[82] Anche a tale riguardo, devono essere mantenute ferme le precisazioni della nota 79.

[83] Per maggiore chiarezza, giova richiamare, ancora, un passo di S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., p. 379, in cui viene messo in chiaro come l'indirizzo politico incontri nel bilancio dello Stato lo strumento per la sua realizzazione: «La realizzazione di qualsiasi programma [...] trova estrinsecazione nel bilancio. Così, l'attuazione di un programma di lavori pubblici, di preparazione ad una guerra di difesa o di espansione, di assistenza sociale, di espansione economica e così via, ha bisogno di mezzi finanziari che debbono trovare inserimento nel bilancio finanziario sia per la erogazione che per l'acquisizione dei mezzi al riguardo necessari».

[84] Una importante notazione di metodo, sulla struttura del lavoro e sul perché di talune scelte. Se riguardato dalla prospettiva adottata nel testo (corrispondente, cioè, al verso secondo cui l'indirizzo politico *condiziona* il bilancio e i suoi contenuti), il bilancio, anziché *variabile esogena*, sembrerebbe essere, più propriamente, elemento *strutturale* dell'attività di indirizzo politico. Perché, allora – potrebbe venire spontaneo chiedersi –, trattare il tema del bilancio previsionale dello Stato nella sede del corrente capitolo, piuttosto che nell'ambito del capitolo secondo? Perché, in altre parole, optare per annoverare il bilancio tra le *variabili esogene* dell'indirizzo e non già, invece, tra le *fasi* che ne scandiscono la dinamica? La scelta è motivata, prevalentemente, da due ordini di ragioni: formali, in via principale; d'indole sistematica, in subordine. Sotto il primo versante, il bilancio rimane, formalmente, un atto normativo (appunto: la *legge* di bilancio dello Stato), sicché non si ravvisano valide

Alquanto più difficoltoso appare, dal canto suo, l'altro verso che interessa i due termini della relazione bidirezionale prima enunciata: ovverosia il verso in cui è l'indirizzo politico a risultare *condizionato* dal bilancio previsionale dello Stato (o, per riprendere l'espressione poc'anzi impiegata, il verso in cui il bilancio *condiziona* l'indirizzo e i suoi contenuti).

Qui è bene intendersi, sin da subito, sulle parole. Il *condizionamento* di cui è discorso non deriva dalla (banale) circostanza che le possibilità di realizzazione degli obiettivi politici sono subordinate all'esistenza, nelle poste di bilancio, degli stanziamenti necessari. Questo lato del condizionamento è *implicito*, se così si può dire, nel legame precedentemente analizzato (secondo il quale è l'indirizzo politico a condizionare il bilancio); ed è *implicito* in esso per la semplice constatazione che – come esplicitato – è il bilancio a essere diretta manifestazione, in termini contabile, dell'indirizzo politico, non viceversa.

Il *condizionamento* risiede, dunque, in *altro*. Per la precisione, con il termine *condizionamento* si vuole alludere al fatto che le finalità potenzialmente inseribili nell'indirizzo politico (e che si vorrebbero inverate nell'ordinamento) vengono a *dipendere* dallo spazio di manovra (politica) consentito dal bilancio. Tra le voci del bilancio preventivo, difatti, figurano alcune spese correnti costituzionalmente obbligatorie e fisse, che, come tali, non sono rimesse alle libere determinazioni del potere politico: sono, anzi, spese che esprimono una cifra *politicamente indisponibile*, tracciando, per converso, i margini del *costituzionalmente obbligatorio*.

Ora: anche se in via mediata, tali voci di spesa finiscono per condizionare l'indirizzo politico. Il ragionamento che ne sta alla base può essere scandito, all'incirca, nei termini seguenti: *se* le decisioni sottese a ciascuna voce di spesa costituzionalmente dovuta vengono sottratte alle libere determinazioni politiche che sostanziano l'indirizzo, *se* la disponibilità complessiva delle risorse economiche non è inesauribile *e se* è costituzionalmente imposto il raggiungimento di un certo equilibrio finanziario[85], *allora* l'ampiezza decisionale per la progettualità politica finisce con l'essere, per conseguenza, immancabilmente ristretta (nella misura in cui – per l'appunto – occorre ritagliare, all'interno del bilancio, uno spazio per quelle spese costituzionalmente imposte).

Lo schizzo di ragionamento appena delineato corre, in parallelo, con le considerazioni svolte nel paragrafo precedente, circa il *vincolo "positivo"* che i principi e i diritti fondamentali esplicano nei confronti dell'attività di indirizzo politico. La gran parte delle spese costituzionalmente imposte deriva la propria "fonte" esattamente dalla necessità di fornire

---

motivazioni formali per giustificare una sua teorizzazione quale fase autonoma (all'interno della scansione procedimentale dell'attività di indirizzo) e *altra* rispetto a quella terminale, rappresentata dalla fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*). Sotto il secondo versante, si è ritenuto preferibile, tanto per esigenze di chiarezza ed efficacia argomentativa, quanto per le interconnessioni che sussistono con la prima variabile esogena (la Costituzione), affrontare l'argomento del bilancio entro il più vasto orizzonte del rapporto tra indirizzo politico e quadro economico-finanziario (per quivi farne risaltare i plurimi allacci con la programmazione politica, che vanno al di là della funzione, pure assolta dal bilancio, di "alimentatore" economico-finanziario dell'indirizzo; unica funzione, quest'ultima, astrattamente in grado di giustificare l'inclusione del bilancio tra gli elementi strutturali dell'attività di indirizzo). Non solo. Se è vero che il bilancio e le scelte allocative delle risorse devono tenere tendenzialmente conto della legislazione vigente (di spesa) e, quindi, anche degli atti normativi (di spesa) che positivizzano le singole finalità oggetto dell'indirizzo politico, allora viene un poco meno il senso di innestare, all'interno della successione di fasi che scandisce la dinamica procedimentale dell'attività di indirizzo, una fase autonoma incentrata sulla programmazione economico-finanziaria (e, in modo particolare, sulla legge di bilancio). Per concludere. Quando si afferma che la legge di bilancio preventivo dello Stato è *variabile esogena* dell'indirizzo politico il riferimento corre, più che altro, alle *scelte contenutistiche* di bilancio: ossia alle decisioni – in parte marcatamente politiche, in parte costituzionalmente obbligate – sulle allocazioni delle risorse a disposizione e sui condizionamenti, reciproci e bidirezionali, tra di esse e le libere scelte politiche (di cui prevalentemente si compone l'indirizzo).

[85] Il raggiungimento di un certo equilibrio finanziario è imposto, precisamente, dall'articolo 81, comma primo, della Costituzione, in forza del quale «*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*».

tutela a quel «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionalmente riconosciuti che i poteri politicamente attivi sono sempre chiamati a garantire (a partire, proprio, dalle decisioni di bilancio, in sede di allocazione delle risorse economiche sulle varie poste, ognuna delle quali volta, alla fin fine, a dare soddisfazione a determinati obiettivi politici).

Non si fraintenda, però. Le spese costituzionalmente fisse, e indisponibili alla politica, non si restringono all'anzidetto profilo. Tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio* (nel bilancio) rientrano tutte le uscite, di parte corrente, che risultano – nel significato più ampio – prodromiche al funzionamento degli apparati pubblici e delle loro articolate, costose, ramificazioni[86]. Nondimeno, le implicazioni connesse ai due profili (la tutela del contenuto

[86] Si presti attenzione. Del tutto peculiare – e da non confondere, come si espliciterà a breve, con i margini del *costituzionalmente obbligatorio* (nel bilancio) – è la posizione delle cosiddette leggi di spesa (o di quelle la cui esecuzione possa, comunque, dar luogo a spese) *preesistenti* al bilancio previsionale dello Stato in approvazione. L'argomento, per questioni di aderenza ai contenuti della ricerca, può essere qui solamente lambito, con sommarie riflessioni di taglio generale. Vi sono, in teoria, (almeno) due tipi di leggi di spesa [sul punto, per tutti, v. S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – La formazione delle leggi. Art. 76-82*, II, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 230, ed E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 107]: (i) le leggi di spesa che rinviano al bilancio previsionale dello Stato per la determinazione dello stanziamento annuale, o anche per la deliberazione circa l'opportunità di destinare o meno, in una data annualità, fondi agli scopi in esse contemplati (va precisato, però, che la legittimità di tale tipo di leggi di spesa nella cornice definita dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, appare quantomeno dubbia, dal momento che ogni legge che prevede attività onerose deve obbligatoriamente contenere la quantificazione dell'onere e indicare un mezzo di copertura finanziaria, non potendo più rinviare alla sede del bilancio per la definizione sia dell'uno sia dell'altro degli aspetti poc'anzi ricordati); (ii) le leggi di spesa che impongono, a tempo indefinito o per un certo numero di anni, l'erogazione di spese determinate nell'oggetto e anche nell'entità. Entrambi i tipi non rientrano nei margini del *costituzionalmente obbligatorio* (nel bilancio). Purtuttavia, non manca chi afferma, per le leggi di spesa del secondo tipo, il carattere *vincolante* rispetto al bilancio, che a quelle leggi sarebbe subordinato. Mentre, infatti, per le leggi di spesa del primo tipo (sempre ammesso, come detto, che siano legittime a Costituzione vigente) il bilancio si limiterebbe a integrarne le previsioni, rendendo concretamente possibile la spesa o fissandone l'entità, le leggi di spesa del secondo tipo porrebbero, a carico del bilancio previsionale, un vero e proprio *vincolo*; nel senso che la legge di bilancio sarebbe obbligata a provvedere gli stanziamenti necessari per dare esecuzione alla legge di spesa stessa. Di tale avviso si mostra, ad esempio, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 579-580, il quale osserva: «Il sistema del bilancio comporta certamente che il Governo non possa far luogo a erogazioni se non in base ad esso e nei limiti degli stanziamenti del bilancio stesso; ma ciò non toglie che le leggi che impongono spese esigano che quanto esse comandano (allorchè veramente comandano, e non si limitano a conferire facoltà discrezionali) abbia effettivamente esecuzione; e che quindi la legge di bilancio – necessario strumento per la loro attuazione – debba stanziare le somme necessarie, *finchè le leggi stesse non vengano abrogate o modificate*» [corsivo di chi scrive]. L'elaborazione teorica di Valerio Onida, per quanto formulata sotto la vigenza dell'articolo 81 della Costituzione nel testo originario, continua a esercitare un indubbio fascino a proposito dei rapporti tra legge di bilancio e legislazione di spesa preesistente. Trasponendo l'elaborazione dell'Autore sul piano dell'indirizzo politico e dei condizionamenti che esso subisce dal bilancio previsionale dello Stato – tema, questo, indagato nella parte del testo corrispondente alla presente nota –, è possibile ricavare un corollario logico. Se si accettano le premesse teoriche da cui muove Onida, ne viene che la legislazione di spesa (preesistente al bilancio) che predetermina l'oggetto e l'entità della spesa (le leggi di spesa del secondo tipo, per intendersi), avendo carattere *vincolante* per il bilancio dello Stato, finisce indirettamente per limitare la latitudine della programmazione politica e delle scelte politiche; e ciò fino a quando le singole leggi di spesa (preesistenti al bilancio) non vengano fatte oggetto di abrogazione o di modifica per via normativa. Il che, a seguito delle modifiche apportate all'articolo 81 della Costituzione dalla novella del 2012 (nella parte in cui essa ha soppresso il divieto per la legge di approvazione del bilancio – divieto originariamente contenuto nel comma terzo dell'articolo 81 – di istituire nuovi tributi e di stabilire nuove spese), può essere opera diretta della stessa legge di bilancio [cfr., per tutti, A. BRANCASI, voce *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 185]. Con l'estensione dell'ambito deliberativo-innovativo della legge di bilancio, conseguente alla novella, quest'ultima sembra per vero legittimata a fare ciò che prima le era precluso, ovverosia modificare o abrogare la legislazione di spesa preesistente al fine di perseguire, in un'ottica di visione globale (e a scapito di talune decisioni finanziarie particolari), un determinato equilibrio finanziario (nella direzione indicata dal comma primo dell'attuale articolo 81). Ma le premesse teoriche di Onida – corre l'obbligo di precisare – potrebbero, oggi, non essere da tutti

minimo essenziale dei principi e dei diritti costituzionalizzati; il finanziamento della macchina dello Stato) mostrano un tenore costituzionale assai diverso: per quanto il buon funzionamento della macchina risulti indispensabile per la erogazione delle prestazioni connesse alla tutela del predetto «nucleo essenziale», la caratura costituzionale associabile a ciascuno dei due profili è, di prima evidenza, non assimilabile.

Ad attrarre la trattazione è allora, nuovamente, il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali. L'imperativo costituzionale di fornirgli congrua protezione, e di farlo – per quel che adesso maggiormente rileva – in termini di "copertura" contabile[87], costituisce il più incisivo condizionamento che il bilancio produce sulla programmazione politica[88]. Il perimetro entro cui questa è libera di dispiegarsi deve considerare un paletto insuperabile: che una fetta significativa delle risorse disponibili va destinata, nel bilancio, a coprire finanziariamente le spese necessarie a garantire il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionali[89].

---

condivise. Anche perché non è raro assistere, nella prassi degli ultimi anni, a operazioni simili: rispetto alla singola legge di spesa (non particolarmente gradita alla maggioranza di turno), il legislatore del bilancio – nell'ambito di quella revisione organica, e in ultima istanza, (anche) delle spese che rappresenta il compito suo proprio (proprio, meglio, dell'atto normativo *legge di bilancio*) – si determina diversamente, procedendo o alla non iscrizione della spesa (con il limite delle spese obbligatorie) o alla iscrizione di una spesa minore. Così facendo, mediante la (ri)quantificazione di singole spese in sede di predisposizione della legge di bilancio si ottiene, di fatto, l'"annullamento" di leggi sostanziali di spesa vigenti (che non contemplino, s'intende, spese di tipo obbligatorio). Tutto ciò sul presupposto che la legge di bilancio, principale "alimentatore" economico-finanziario dell'indirizzo, non sarebbe un "conto", una mera somma contabile che recepisce dati già esistenti e non sindacabili, bensì una scelta politica circa la composizione complessiva delle entrate e delle spese; e che, in tale sua veste, detta legge dovrebbe essere legittimata a ridiscutere le decisioni finanziarie particolari contenute nella legislazione sostanziale [d'altronde, prendendo a prestito le parole di G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 607, «se il bilancio si risolvesse unicamente in un elenco delle entrate e delle spese già legislativamente deliberate, non si capirebbe perché debba essere sottoposto alla solennità di una nuova delibera legislativa, duplicativa di quelle già intervenute sulle singole voci»]. Approfondire oltre il discorso porterebbe lontano e fuori tema. È significativo, però, rilevare un aspetto, a chiusura della nota: concedendo credito a questa seconda, differente, prospettiva (dischiusa dalla prassi politico-contabile poco sopra ricordata), ne seguirebbe che – a differenza della impostazione riconducibile alla penna di Valerio Onida – la legislazione di spesa preesistente non sarebbe in grado di produrre alcun vincolo di carattere formale nei confronti della legge di bilancio dello Stato e, di riflesso, non restringerebbe lo spazio di operatività della progettualità politica.

[87] Certo, la difficoltà, teorica e pratica in uno, di stabilire quale sia la precisa soglia del «nucleo essenziale» (soglia sotto la quale lo Stato può essere considerato "costituzionalmente inadempiente") si riflette, inevitabilmente, sulla difficoltà di quantificare, in termini finanziari, i relativi oneri. Va considerato, poi, che – come è già stato chiarito alla nota 79 – la legge di bilancio dello Stato necessita dell'esistenza, a monte o a valle, di una legislazione di spesa, talché una spesa diviene eseguibile solamente in presenza del cosiddetto doppio titolo (che comprende giustappunto, oltre alla legge di bilancio, una legge di spesa ovvero un altro fatto generatore della spesa). A rigore, perciò, parrebbe imprescindibile la presenza di una legislazione di spesa che dia concretezza, più o meno espressamente, al «nucleo essenziale» del diritto fondamentale.

[88] È sufficiente, d'altronde, porre mente alla giurisprudenza costituzionale per avvedersene. Se è vero – come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza 16 dicembre 2016, n. 275 (al punto 11 del «*Considerato in diritto*») – che «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», allora quel contenuto di bilancio *costituzionalmente obbligatorio* (contenuto identificato, appunto, nella garanzia dei diritti incomprimibili e nella loro doverosa erogazione) finisce per incidere altresì sulla programmazione politica, limitandone i margini di movimento.

[89] Quelle spese necessarie a garantire, cioè – per ribadirlo una volta in più –, che la tutela dei principi e dei diritti costituzionali non scenda al di sotto della soglia superata la quale il riconoscimento degli stessi risulterebbe una mera enunciazione astratta, priva di qualsivoglia impatto concreto nella realtà. Che siffatte spese vadano reputate costituzionalmente *prioritarie* nella distribuzione delle risorse pubbliche *disponibili* è suffragato da (o, a voler essere più precisi – considerato che non viene lì fatto esplicito richiamo al *contenuto minimo essenziale* – trova un valido supporto in) tre scritti di Lorenza Carlassare, dove viene (tra l'altro) avanzata la necessità di distinguere tra destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose*, destinazioni *consentite* e destinazioni *vietate*, assumendo a

Teoricamente, il ragionamento sembra filare liscio, senza fare pieghe. Ma è soltanto un'apparente, comoda, illusione. Giunti a questo punto – al punto, cioè, di aver affermato che l'obbligo costituzionale di offrire copertura contabile al «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali rappresenta il condizionamento più significativo che il bilancio produce sulla progettualità politica –, si viene a incappare in un nodo problematico in parte analogo a quello affrontato in coda al precedente paragrafo: il nodo relativo alla "*omissione*" e ai possibili *rimedi*[90]. Quali rimedi azionare laddove le scelte in ordine alla destinazione delle risorse non siano coerenti (o, addirittura, siano in aperta violazione) con il rispetto dei margini del *costituzionalmente obbligatorio*? È possibile allestire congegni per rimediare a decisioni politiche che destinano le risorse disponibili *altrove* (rispetto ai margini del *costituzionalmente obbligatorio*)?

A differenza della *omissione* circa l'attuazione (da parte dei soggetti cui spetta costituire l'indirizzo politico) dei *vincoli "positivi"* di matrice costituzionale, e del cruciale problema della "sanzione" ipoteticamente applicabile, nella fattispecie di cui adesso ci si occupa esiste un atto normativo che può essere preso a riferimento, a *oggetto*: giustappunto, la *legge* di bilancio (di previsione) dello Stato[91]. Il che, come si mostrerà di qui a breve, fornisce un addentellato teorico non da poco conto; una vera e propria spinta a tentare di andare oltre la soluzione prospettata per l'inerzia legislativa attinente ai *vincoli "positivi"* di derivazione costituzionale (soluzione che era stata, di necessità, circoscritta all'operare dei meccanismi caratteristici della responsabilità politica).

Beninteso. Nulla osta, anche in questo caso, a riproporre, con argomenti in buona parte sovrapponibili, il tipo di soluzione in precedenza proposto[92]. Vi è, però, di più. Vi è, in particolare, un'alternativa teorica di indubbio fascino, che vale la pena recuperare e provare, con prudenza, a coltivare.

---

punto certo di riferimento proprio la Costituzione (la quale sarebbe "fonte" dell'obbligo di destinare, in via *prioritaria*, le risorse pubbliche *disponibili* alla realizzazione degli obiettivi in essa impressi): v., al riguardo, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, p. 2 (laddove, sia pur riferendosi a un contesto di crisi economica, è perentoriamente affermato l'obbligo, per gli attori della scena politico-costituzionale, di destinare le risorse «innanzitutto ai bisogni primari, alla realizzazione delle priorità costituzionali, lasciando ad altri obbiettivi ciò che eventualmente rimane»), L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 151 (dove, sempre considerando un contesto di crisi economica, viene ribadito che «[l]a linea di politica economica è indicata dalla Costituzione, indicati gli obiettivi e non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le *priorità* indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose* da quelle *consentite* o addirittura *vietate*»), e L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, pp. 2340-2341 («Le risorse [...] devono essere destinate innanzitutto a rendere effettivo il godimento dei diritti; solo dopo questa "doverosa erogazione", sarà consentito destinare risorse alle spese *facoltative*»). Le tesi di Lorenza Carlassare (sul rispetto delle priorità costituzionali nella destinazione delle risorse pubbliche *disponibili*) sono state successivamente sposate, più o meno esplicitamente, anche da F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, cit., pp. 15-16, e da G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, cit., p. 13.

[90] È intuitivo, difatti, che l'intero ragionamento (di ritenere che la necessaria copertura contabile al «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali rappresenti il condizionamento più significativo esplicato dal bilancio rispetto alla progettualità politica) si regge in piedi nella sola misura in cui il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali abbia effettivo riscontro, in termini di trascrizione contabile, tra gli stati di previsione della legge di bilancio preventivo dello Stato.

[91] Detto in altre parole: mentre nella fattispecie analizzata a conclusione del precedente paragrafo l'interprete era posto di fronte a una *omissione normativa*, nella fattispecie in esame si può sempre continuare a parlare di *"omissione"* (dell'imperativo di destinare, nella legge di bilancio, risorse per la realizzazione di quanto è incluso nei margini del *costituzionalmente obbligatorio*), ma avendo cura di precisare che non si tratta di omissione *normativa*.

[92] Ripetendolo una volta ancora: quella soluzione che sfrutta semplicemente le leve della responsabilità politica.

In materia di rapporto tra priorità costituzionali e (controllo sulla) destinazione delle risorse *disponibili*, una dottrina ha suggerito, pochi anni or sono, una soluzione pregevole e decisamente innovativa, a cui non è stata (forse) riservata – se si consente di rilevarlo – l'attenzione che meritava; o, quantomeno, che non ha (ancora) mietuto espressi consensi nel panorama scientifico italiano.

Il pensiero è rivolto a chi ha ritenuto di prefigurare la Corte costituzionale in veste di soggetto deputato al controllo di costituzionalità sulle scelte allocative (discrezionali) compiute dagli operatori politico-istituzionali (così come traslate, globalmente, nella legge di bilancio preventivo statuale)[93]. Era, in verità, una prefigurazione embrionale: spunti succinti, affidati a pochissime righe e accompagnati dall'invito, rivolto alla comunità accademica, di implementarli. Altri (più autorevoli) studiosi, qualora lo ritenessero, sapranno meglio raccogliere quell'invito. Nel prosieguo del testo ci si limiterà a dare forma a un tentativo di portata più modesta: rispolverare lo schema teorico (contenuto nella soluzione) in parola e adagiarlo all'interno di questo lavoro, con qualche aggiustamento – e inevitabilmente degli sviluppi – in conformità alle linee argomentative finora seguite.

Un chiarimento preliminare, per dissipare ogni equivoco. Quando si parla di allocazione delle risorse *disponibili* per il raggiungimento di taluni risultati (politici), a essere chiamata in causa è la spiccata discrezionalità politica: di essa le determinazioni di finanza pubblica e di politica economica sono avvolte. Nessuno ne dubita. Del pari, nessuno dubita che quella discrezionalità non possa mai tracimare in assoluto arbitrio. La Costituzione erige i suoi solidi argini attorno alla politica, per evitare che i contenuti dispositivi della prima vengano sostanzialmente vanificati dalle determinazioni della seconda[94]. Così, per delimitare da subito

---

[93] Ci si riferisce alla proposta abbozzata da L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., p. 10, e poi ulteriormente accennata (con qualche minima limatura) in L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., p. 154. Il discorso impostato da Carlassare si rinvigorisce nella comparazione con alcune sentenze della Corte costituzionale, che paiono accreditarne la bontà di fondo. Sfogliando le pronunce della stessa giurisprudenza costituzionale, si ricava un'impressione netta: che il legislatore non ha, in materia di allocazione delle risorse finanziarie disponibili, una libertà assoluta e incontrollabile, ma una discrezionalità che trova limiti costituzionali e può essere sottoposta a valutazioni (da parte, s'intende, della Corte costituzionale). La pronuncia "capostipite" in materia è, senz'altro, la sentenza 25 maggio 1990, n. 260, dove è scritto, a chiare lettere, che nella materia finanziaria non sussiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi», e che «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa [costituisca] una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (punto 3 del «*Considerato in diritto*»). I medesimi concetti sono stati ripresi ed espressi, più volte, dalla successiva giurisprudenza costituzionale. Di recente, ad esempio, la Corte ha avuto modo di (ri)affermare (e pertanto di confermare), in diverse decisioni, che le scelte allocative delle risorse sono suscettibili del sindacato da parte del giudice di costituzionalità, in quanto «rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte" (sentenza n. 260 del 1990)» (esplicito, come si può notare, il richiamo alla pronuncia "capostipite" del 1990, contenuto in entrambe le pronunce qui di seguito citate). Che è quanto, per la precisione, accaduto nelle seguenti pronunce: la sentenza 29 gennaio 2016, n. 10 (al punto 2 del «*Considerato in diritto*»); la sentenza 16 dicembre 2016, n. 275 (ai punti 13 e 14 del «*Considerato in diritto*»).

[94] Centra esattamente il punto (della compresenza, nelle scelte allocative delle risorse disponibili, di un ingrediente *politico* e di un ingrediente *costituzionale*) I. CIOLLI, *I diritti sociali e la crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 133. Sia pur riferendosi ai vincoli di bilancio – ma, nella sostanza, pur sempre di allocazione di risorse si discorre –, l'Autrice scrive: «stabilire la contrazione delle risorse necessarie per il funzionamento dello Stato e prevedere quali diritti e in che misura debbano essere coinvolti in termini di minore finanziamento delle prestazioni è *questione discrezionale che attiene alle scelte politiche*, *le quali però incontrano un limite nella Costituzione*» [corsivo di chi scrive]. Si era già assestata su una posizione pressoché conforme anche L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, cit., p. 2340, in uno dei primi commenti alla (già richiamata) sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275: «I richiami all'*effettività* dei diritti la cui affermazione deve assumere contenuto concreto e non ridursi a mera proclamazione, all'obbligo del legislatore di predisporre strumenti idonei per realizzare i diritti costituzionali e al limite invalicabile imposto

i bordi di movimento per lo studioso del diritto pubblico: al giudice costituzionale non si possono chiedere, di certo, decisioni che comportino uno sforamento delle disponibilità finanziarie previste in bilancio[95], le quali sono sempre frutto di un certo equilibrio finanziario (tra entrate e uscite); un equilibrio, a sua volta, scaturente da una scelta squisitamente politica e costruita, non senza difficoltà, nella interlocuzione con le istituzioni europee. Quello che, invece, al giudice costituzionale può essere verosimilmente (e legittimamente) chiesto è il rispetto di una *differente logica*, *costituzionalmente conforme* (o *costituzionalmente orientata* o *costituzionalmente equa*), nella allocazione delle risorse finanziarie *disponibili* tra i vari capitoli di bilancio[96].

Il passo successivo da compiere è quasi imposto, all'interprete, dalla logica delle cose: bisogna indagare come, e nello specifico adoperando quali moduli decisori, sia possibile per il giudice costituzionale pervenire a un simile risultato. Non avrebbe alcun senso, d'altronde, postulare la superiorità della Costituzione sulla discrezionalità politica (nella distribuzione delle risorse finanziarie) se non si escogitasse, simultaneamente, un percorso "riparatorio" per salvaguardare l'efficace operatività della postulata superiorità.

Scendendo nel dettaglio, per denunziare la violazione della logica allocativa imposta dalla Carta repubblicana, la Corte costituzionale potrebbe sfruttare il collaudato sindacato di ragionevolezza: sarebbe tale strumento, declinato nella forma specifica della *coerenza* (con il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionali), a fungere da tecnica di giudizio della quale la Corte potrebbe servirsi.

Se si muove dalla premessa che il giudizio di ragionevolezza possiede struttura ternaria, e che poggia su valutazioni tipicamente relazionali[97], gli elementi da mettere a confronto andrebbero, in ispecie, individuati nei seguenti tre: (i) uno dei principi o dei diritti costituzionali (illuminati dal loro *contenuto minimo essenziale*); (ii) la disposizione della legge di bilancio che destina risorse per la soddisfazione di ciò che è evidentemente escluso dai margini del *costituzionalmente obbligatorio* (implicitamente sottraendo risorse indispensabili per soddisfare quanto è contenuto nei margini del *costituzionalmente obbligatorio*); (iii) la disposizione della legge di bilancio che destina risorse manifestamente insufficienti per soddisfare quanto certamente rientra nei margini del *costituzionalmente obbligatorio* (o la norma implicita, sempre

alla sua discrezionalità dalla natura fondamentale di un diritto, raddrizzano convinzioni ancora diffuse in ordine alla libertà assoluta del legislatore nell'allocazione delle risorse».

[95] Come ricorda, giustamente, A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, n. 1/2013, p. 49.

[96] Anche qui, ritornano utili gli insegnamenti di A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, cit., p. 49.

[97] È comunemente accettato che il giudizio di ragionevolezza, nella sua impostazione classica, consiste in uno schema triangolare: lo hanno insegnato, in origine, gli scritti di Livio Paladin [su tutti, v. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 202, e, soprattutto, L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979 - Dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I (*Scritti su la giustizia costituzionale*), cit., p. 609]. Il giudizio si svolge, cioè, attorno a tre elementi, da confrontare tra loro: (i) la disposizione sottoposta all'esame della Corte costituzionale; (ii) una disposizione che, disciplinando una situazione analoga o quantomeno omogenea a quella disciplinata dalla disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, funga da termine di paragone (il cosiddetto *tertium comparationis*); (iii) il motivo ispiratore (la cosiddetta *ratio legis*) sotteso a ciascuna delle due disposizioni normative di cui ai punti precedenti (sono parole mutuate da F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 156, a cui sia consentito rimandare per il concreto funzionamento del giudizio di ragionevolezza). Se si raffronta lo schema classico del giudizio di ragionevolezza (poc'anzi ricordato) con quello che a breve si proporrà nel corpo del testo, ci si avvede che gli stessi non combaciano del tutto: immutata resta la struttura (ternaria in entrambi i casi); mutano, invece, i componenti che entrano a strutturare il giudizio. Ma non si tratta di un aspetto insuperabile. Nel corso dei lunghi anni in cui la Corte ne ha fatto uso, il giudizio di ragionevolezza ha mostrato la sua natura cangiante: una peculiare capacità, da parte dei suoi moduli di base, di adattarsi, elasticamente, alle circostanze e alle situazioni.

ricavabile dalla legge di bilancio, che sottrae risorse indispensabili per soddisfare ciò che sta dentro i margini del *costituzionalmente obbligatorio*)[98].

Dopodiché, laddove dal raffronto tra la disposizione di cui al punto (ii) e la disposizione di cui al punto (iii) emergesse, in termini contabili, il "sacrificio" *manifestamente irragionevole* del «nucleo essenziale» di un principio o diritto fondamentale, il ricorso a una sentenza additiva oppure sostitutiva consentirebbe alla Corte di ripristinare il rispetto della logica allocativa che permea la Costituzione, utilizzando diversamente le risorse senza impegnarne delle nuove (sì da non incrinare, in alcun modo, quell'equilibrio tra entrate e spese faticosamente individuato dalla legge di bilancio). Più chiaramente. A fronte della attribuzione dei fondi disponibili in favore di una destinazione *manifestamente non rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio*[99], attribuzione che sottrae risorse in favore di una destinazione *manifestamente rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio*[100], sarà possibile dichiarare costituzionalmente illegittima la legge di bilancio dello Stato *nella parte in cui* attribuisce irragionevolmente i fondi disponibili, o una quota di essi, all'una (la destinazione *manifestamente non rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio*) *anziché* all'altra destinazione (quella, appunto, *manifestamente rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio*)[101]. E sarà possibile farlo in base all'appiglio offerto dall'imperativo costituzionale di assicurare una effettiva, capiente, copertura contabile al «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali.

Ancora. A un'attenta osservazione, gli effetti benefici che discenderebbero da un intervento della Corte, congegnato nelle forme descritte, non si arresterebbero alla parte rigorosamente contabile. Andrebbero, anzi, ben al di là. L'effetto "diretto" della pronuncia continuerebbe a essere costituito, pur sempre, dall'apprestamento di una copertura finanziaria per il *contenuto minimo essenziale* di principi e diritti fondamentali. All'effetto "diretto", poi, si affiancherebbe un beneficio "indiretto", altrettanto significativo: magari non immediato da cogliere, eppure egualmente sussistente. Tale beneficio potrebbe principiare un moto virtuoso, in grado di provocare azioni tese a rimediare a quelle omissioni (normative) nella tutela dei *vincoli "positivi"* di fonte costituzionale cui si è fatto accenno nella parte finale del precedente paragrafo (là dove – come si ricorderà – il rimedio alle dette omissioni era stato circoscritto esclusivamente all'azionamento delle leve proprie della responsabilità politica). Si vuole sostenere, in buona sostanza, che quelle omissioni (normative), a cui anteriormente era stato accostato il solo strumento "riparatorio" della responsabilità politica, potrebbero trovare un antidoto nella pronuncia della Corte avente a oggetto la legge di bilancio dello Stato. Un antidoto non sufficiente, in sé, a "riparare" integralmente l'omissione, ma utile per avvicinarsi a quel risultato. Se resta fermo, infatti, che ogni spesa, per poter essere eseguita, ha sempre bisogno del cosiddetto doppio titolo (una legge sostanziale che sia fonte giuridica della spesa; un apposito stanziamento di bilancio,

---

[98] Andrebbero, nella sostanza, raffrontate, con i principi e le disposizioni costituzionali, «due norme contenute in disposizioni della *medesima legge* relativa al bilancio dello Stato» (L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., p. 10): la «norma che *toglie* risorse indispensabili a un obiettivo prioritario» e la «norma che *destina* risorse a un obiettivo ignorato o vietato dalla Costituzione» (L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., p. 154).

[99] L'esempio più comodo è quello di un quantitativo sproporzionato, e manifestamente irragionevole, di risorse allocato per le spese militari, in vista del potenziamento dell'arsenale bellico della Repubblica.

[100] Sempre per esemplificare, si può pensare alle risorse necessarie per assicurare effettiva garanzia al «nucleo essenziale» del diritto alla salute.

[101] La costruzione teorica impostata da Lorenza Carlassare, e che nel corpo del testo viene rivisitata, non distingue tra destinazione *manifestamente non rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio* e destinazione *manifestamente rientrante* tra i margini del *costituzionalmente obbligatorio*, bensì tra «destinazioni di fondi *doverose*, *consentite* e *vietate*»: cfr., sul punto, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., pp. 10 e 17, nota 60.

incastonato tra gli equilibri finanziari generali tracciati dal bilancio stesso)[102], allora è evidente che la sola presenza della copertura finanziaria (ossia di uno dei due titoli richiesti per l'esecuzione della spesa) non basta. Serve, altresì, la legislazione sostanziale generatrice della spesa (vale a dire l'altro dei due titoli richiesti per poter, appunto, eseguire la spesa). Alla omissione normativa, lo si è visto, la Corte non può rimediare. Nulla potrebbe fare il giudice delle leggi per obbligare il legislatore ad approvare, contro la sua volontà, una legislazione sostanziale generatrice della spesa. Nondimeno, l'intervento della Corte sulla legge di bilancio, volto a garantire copertura contabile al «nucleo essenziale» di principi e diritti fondamentali, potrebbe riuscire ad agevolare il perfezionamento del "doppio titolo". L'ampio credito di cui innegabilmente il giudice costituzionale gode nel nostro ordinamento potrebbe dare la stura a una serie di iniziative legislative, anche di provenienza popolare. A quel punto, sarebbe (politicamente) difficile, per i soggetti investiti della rappresentanza, non dare seguito alla richiesta, scaturente dal soggetto titolare della sovranità, di provvedere al secondo titolo necessario per eseguire la spesa (confezionando una disciplina legislativa che, abbinandosi alla iscrizione in bilancio della relativa spesa – effetto "diretto", questo, conseguente dalla pronuncia della Corte sulla legge di bilancio –, conferisca effettiva protezione al «nucleo essenziale» del diritto o del principio costituzionale).

Ma ai *pregi* dell'abbozzo di schema teorico cui queste pagine sono debitrici si fronteggiano taluni *inconvenienti*: è, forse, il "prezzo" da pagare per ogni proposta innovativa (attributo che va oggettivamente concesso alla intuizione della dottrina dalla quale si sono prese le mosse). Tra gli ipotizzabili inconvenienti, ne spicca soprattutto uno. La costruzione teorica (ri)proposta[103] si scontra con una obiezione: una costruzione di quel tipo rischia di sostituire, alla discrezionalità (politica) nella scelta sulla allocazione delle risorse pubbliche disponibili, la discrezionalità (oscillante tra tecnica e politica) della giurisprudenza costituzionale nella selezione degli obiettivi da finanziare. Discrezionalità che, peraltro, si amplia laddove la *differente logica*, *costituzionalmente conforme* (o *costituzionalmente orientata* o *costituzionalmente equa*), nella distribuzione delle risorse – *differente logica* che dovrebbe guidare le determinazioni della Corte – non incontri un aggancio in sicure priorità (costituzionali) insite in disposizioni della Costituzione[104], bensì vada costruita per il tramite di complesse operazioni di bilanciamento (per di più tra principi e diritti costituzionali differenti). In effetti, l'obiezione critica appare inoppugnabile: quel rischio è concreto, esiste realmente; viepiù se si pone mente alla elasticità del concetto di «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionali[105]. Nondimeno, è

---

[102] Lo si è già spiegato alla nota 79, che qui integralmente si richiama.

[103] *(Ri)proposta* perché – come più volte chiarito – mutuata, nell'assetto di base, dalla ricostruzione di Lorenza Carlassare (gli estremi bibliografici sono trascritti alla nota 93), ma in parte rivista (oltre che, inevitabilmente, ampliata).

[104] Come potrebbe essere, in via di esempio, l'ordine di priorità nella allocazione delle risorse pubbliche che trapela dal tenore letterale dell'articolo 33, comma terzo, della Costituzione. Le risorse pubbliche devono alimentare: in via prioritaria e obbligatoria, le scuole pubbliche; in via residuale (nel limite delle disponibilità finanziarie) e facoltativa, le scuole non pubbliche [in merito, cfr. A. IANNUZZI, *Articolo 33*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, il Mulino, Bologna, 2018, p. 224, e, se si vuole, F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 359). Mentre, infatti, il finanziamento della scuola pubblica è un *obbligo* per lo Stato, il finanziamento delle scuole non statali è una semplice *facoltà*; e la logica, prima ancora della Costituzione, «vuole che si faccia luogo prima agli obblighi, e solo dopo aver rispettato questi, agli impegni meramente facoltativi» (con le parole riportate si esprime A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, cit., p. 48).

[105] Con il che (ri)torna ad affacciarsi la necessità di eviscerare il *contenuto minimo essenziale* di ciascun principio e di ciascun diritto costituzionalmente protetto: necessità sulla quale si è già avuto modo, nelle pagine precedenti, di fermare lo sguardo. La persistente evanescenza della nozione di *contenuto minimo essenziale* determina, come inevitabile contraccolpo, l'assenza di un (solido) parametro di riferimento alla luce del quale valutare se, e in che misura, la tutela del «nucleo essenziale» di ogni principio e diritto costituzionale non sia stata effettivamente garantita (anche e soprattutto dalle scelte di allocazione delle risorse compiute in sede di bilancio statuale). Non

preferibile a una integrale rimessione, all'arbitrio politico, della decisione ultima sulla destinazione delle risorse pubbliche. Le pronunce della Corte, infatti, sono lumeggiate, sempre e comunque, dal faro della Costituzione; nell'azione della politica, invece, troppo spesso alla protezione (e implementazione) dei beni che hanno un indubbio pregio costituzionale viene anteposta la tutela di beni costituzionalmente non prioritari (se non, addirittura, del tutto secondari). Non va, infine, tralasciato – a ulteriore contrappeso della ficcante obiezione in discussione[106] – il connotato ineliminabile dell'immaginato intervento a opera del giudice costituzionale: un intervento da confinare a *estremo rimedio*, l'ultima fortezza da invocare allorché i meccanismi della responsabilità politica abbiano fallito.

Riprendendo a percorrere il sentiero principale della indagine, due conclusioni tirano, in ultimo, le fila della esposizione per quel che concerne il versante delle *spese* (nel loro nesso con l'indirizzo politico): (i) l'indirizzo politico è un concetto *economicamente condizionante* (nella misura in cui la quantità economica necessaria per realizzare gli obiettivi compendiati nell'indirizzo viene trasfusa, a livello contabile, tra le voci di spesa del bilancio previsionale dello Stato); (ii) al contempo, l'indirizzo è altresì concetto *economicamente condizionato* (dal momento che le spese necessarie per soddisfare gli scopi costituzionalmente imposti, rientranti nei margini del *costituzionalmente obbligatorio*, riducono lo spazio a disposizione delle libere scelte politiche, lo spazio del *politicamente decidibile*).

Rimane da accennare, infine, alla parte strettamente *finanziaria*. Il rapporto tra quadro economico-finanziario e indirizzo politico – dentro il quale si è voluto sviluppare il discorso – impone di lambire, sia pur per sommi capi, il lato delle *entrate*[107].

Senza trascendere l'ambito di competenza della presente riflessione, una domanda sunteggia, efficacemente, il centro del tema da sondare: sono le risorse finanziarie a modellare la progettualità politica e la sua estensione ovvero è la latitudine della progettualità politica a calibrare il fabbisogno finanziario? Ritoccata la domanda in base alla impostazione seguita sino ad adesso: l'indirizzo politico è un concetto *finanziariamente condizionato* o *finanziariamente condizionante*?

È sufficiente mettere assieme i tasselli teorici che compongono il versante *economico* (analizzato nell'esclusivo rapporto con l'indirizzo) per ottenere la risposta. Per meglio dire. Avendo in memoria la costruzione teorica edificata (e le conclusioni poi raggiunte) per le *spese*, le ripercussioni costituzionalistiche da trarre sul versante *finanziario* divengono quasi a rime obbligate: si vengono, cioè, a declinare da sé. *Spese* ed *entrate*, del resto, appaiono tra loro profondamente intrecciate.

Con funzione di premessa, conviene subito anticipare, sotto forma analitica, lo scheletro del *sistema* teorico sul rapporto tra indirizzo politico ed entrate, riservando al prosieguo i chiarimenti dovuti. Il *sistema* teorico, anzitutto. Molto brevemente: (i) per la porzione chiamata a soddisfare (finanziariamente) i margini del *costituzionalmente obbligatorio*, e quindi a

---

è chi non veda, per essere più chiari, come il giudice costituzionale possa, allo stato attuale, spingersi a valutare solo l'eventuale *manifesta irragionevolezza* dell'assetto allocativo riversato nella legge di bilancio dello Stato.

[106] Obiezione consistente nel fatto – come è stato esplicitato nella pagina precedente – che si verrebbe a rimpiazzare, alla discrezionalità (politica) nella determinazione circa la allocazione delle risorse pubbliche disponibili, la discrezionalità (oscillante tra tecnica e politica) della giurisprudenza costituzionale nella selezione degli obiettivi da finanziare.

[107] Ancora una volta, pioniere del tema è S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, cit., p. 379. Tra le righe del suo organico studio, l'Autore coglie il legame tra programmazione politica ed entrate, rilevando che «non è semplicemente la qualificazione della spesa pubblica che da sola può indicare l'indirizzo politico, ma si devono prendere in considerazione anche i mezzi con i quali si intende far fronte alla spesa. Occorre, cioè, avere riguardo anche alla ripartizione del carico tributario. Il fenomeno finanziario, che trova espressione numerica e sintetica nel bilancio finanziario, deve essere riguardato *nel suo duplice aspetto di prelevamento e di erogazione*» [corsivo di chi scrive].

far sì che il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali goda di una congrua copertura (finanziaria), l'indirizzo politico è un concetto *finanziariamente condizionante*; (ii) per la restante porzione (quella al di fuori dei margini del *costituzionalmente obbligatorio*), che vede la discrezionalità politica indiscussa protagonista, l'indirizzo è un concetto *finanziariamente condizionato*.

Intuitivo è il punto (i). Almeno per quanto concerne il segmento che deve necessariamente attuare i margini del *costituzionalmente obbligatorio*, l'indirizzo politico è un concetto *finanziariamente condizionante*. *Finanziariamente condizionante* significa che sugli organi politicamente attivi dello Stato grava l'obbligo costituzionale, ineludibile, di reperire le risorse finanziarie necessarie[108]. Nessuna alternativa è ammessa. Eventuali carenze finanziarie non possono, in alcun modo, essere addotte quale motivazione legittima per esimere lo Stato dall'assicurare tutela effettiva alle prestazioni incluse nei suddetti margini (e, primariamente, a quelle fra esse che assicurano effettività al «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionali). Ne segue, in automatico, che: se mancano le risorse, anziché rinunciare a tali prestazioni, gli organi statuali d'indirizzo devono impegnarsi a reperire il fabbisogno finanziario necessario, sfruttando i molteplici canali (di acquisizione delle finanze) contemplati dall'ordinamento[109]; non dimenticandosi, ove optino per il reperimento del fabbisogno finanziario mediante il prelievo fiscale, che l'imposizione fiscale medesima, oltre a doversi svolgere nei limiti delle capacità contributive dei cittadini, non è costituzionalmente legittimata a colpire la ricchezza, della persona, afferente alle primarie esigenze e agli elementari bisogni della vita (di una vita, personale e familiare, dignitosa)[110]. Nel caso in cui,

---

[108] All'obbligo "attivo" (meglio: sul lato "attivo), per lo Stato, di reperire le risorse finanziarie necessarie si accosta il fondamentale adempimento "passivo" (meglio: sul lato "passivo"), gravante sui componenti la comunità politica sottoposti al potere impositivo dello Stato, del cosiddetto dovere tributario (imposto dall'articolo 53 della Costituzione), a sua volta rientrante tra i «*doveri inderogabili di solidarietà*» di cui all'articolo 2 della Costituzione (che il dovere di concorrere alle spese pubbliche rientri tra i doveri che la Costituzione qualifica come inderogabili e di solidarietà è stato chiarito, in primo luogo, dalla Corte costituzionale – nella sentenza 18 febbraio 1992, n. 51, al punto 4 del «*Considerato in diritto*» –, e, in secondo luogo, nell'articolata opera monografica L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., pp. 152, l96, 212 e 254; in quest'ultima pagina, in particolare, viene precisato che «il dovere tributario risulta qualificato (*ex* art. 2 Cost.) come inderogabile in quanto relativo all'interesse della comunità sociale all'adempimento delle obbligazioni fiscali validamente previste dal legislatore»). Le entrate tributarie rappresentano il principale mezzo di finanziamento dello Stato moderno (e contemporaneo) a impronta sociale. Grazie alle finanze incamerate mediante il prelievo fiscale (più precisamente: mediante l'adempimento, da parte dei contribuenti, delle obbligazioni fiscali), la Repubblica può disporre della provvista necessaria a finanziare le voci del bilancio rientranti nei margini del *costituzionalmente obbligatorio*. Dall'angolatura del punto (i), pertanto, emerge nitida la connessione tra indirizzo politico, «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti costituzionali, relativo fabbisogno finanziario, dovere tributario (di cui all'articolo 53 della Costituzione) e principio solidarista (di cui all'articolo 2 della Costituzione). È una connessione che assume rilevanza costituzionale di prim'ordine: l'inadempimento dell'obbligazione tributaria reca, invero, un pregiudizio diretto alla effettività delle prestazioni incluse nei summenzionati margini. Lo sintetizza molto efficacemente L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., pp. 197 e p. 199, scrivendo: che «nel disegno costituzionale la sanzione dell'inderogabilità del dovere tributario non risulta funzionale solo a garantire le risorse finanziarie necessarie ad assicurare, a beneficio di tutti i consociati, "legge ed ordine" (ovvero i diritti della "prima generazione"), ma anche ad assicurare quelle disponibilità economiche spesso indispensabili per garantire altri diritti – quelli sociali – che hanno come tendenziali destinatari categorie limitate di soggetti» (p. 197); che il riferimento alla inderogabilità del dovere tributario «precisa la particolare connotazione di valore che rivestono gli obblighi strumentali alla realizzazione del processo di attuazione di libertà sociale (che è per definizione sia "libertà da" sia "libertà di")» (p. 199).

[109] Argomenta in modo similare, ma in un ambito leggermente differente da quello affrontato nel corpo del testo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 156.

[110] La problematica dei cosiddetti redditi minimi è approfonditamente svolta, nella prospettiva costituzionalistica e tenendo altresì in debita considerazione le posizioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale (fra l'altro in comparazione con gli orientamenti, ritenuti dall'Autore più convincenti, della giurisprudenza costituzionale federale tedesca), in L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti*

poi, l'impegno degli organi statuali d'indirizzo (a reperire il fabbisogno finanziario necessario) non conosca concretizzazione, residuerebbe la possibilità dell'intervento della Corte costituzionale sulla legge di bilancio, nei termini che sono stati già esposti (intervento che agirebbe, sì, direttamente sulle *spese*, ma che porterebbe con sé, per forza di cose, anche le rispettive *coperture finanziarie*).

Vale l'opposto, invece, per l'asserzione del punto (ii). Per la quota finalistica rimessa alla discrezionalità politica, ed estranea all'imperativo di appagare i margini del *costituzionalmente obbligatorio*, l'indirizzo non è concetto *finanziariamente condizionante*. Tutt'altro. È concetto *finanziariamente condizionato*. *Finanziariamente condizionato* sta a significare che gli organi politicamente attivi saranno tenuti, in questo caso – e a differenza delle conclusioni raggiunte relativamente al punto (i) –, a muoversi nel perimetro che la restante parte delle risorse finanziarie consente loro. Solo se, e nella misura in cui, le risorse disponibili lo consentissero, l'"eccedenza" finanziaria potrà essere destinata a copertura di *altro* (rispetto ai margini del *costituzionalmente obbligatorio*). Verrebbe, così, teoricamente posto un freno al fenomeno della cattiva gestione delle risorse pubbliche e del finanziamento (di una parte considerevole) delle spese statuali ricorrendo al mercato, a mezzo dell'indebitamento: una sorta di plausibile deterrente alla crescita della spesa pubblica, atavico problema del nostro Paese.

Manca, a chiusura della disamina sulla seconda variabile esogena, una postilla finale. Valevole per gettare un ponte verso la variabile esogena susseguente. Nel ricostruire l'articolato sistema delle relazioni tra indirizzo politico e bilancio previsionale dello Stato, si è insistito, più volte, sul concetto di risorse *disponibili*. Non solo. Si è, finanche, parlato dell'imperativo costituzionale, gravante sugli organi politicamente attivi, di procurare il fabbisogno necessario affinché conseguano l'*effettività* taluni servizi e prestazioni rientranti tra il *costituzionalmente obbligatorio*. Ma non sempre le leve necessarie ad attivare i meccanismi finanziari sono strette tra le "mani" dello Stato. Spesso, anzi, quelle decisioni travalicano le frontiere nazionali per collocarsi in altri, esterni, luoghi. Sarà proprio la terza variabile esogena a incaricarsi di descrivere la rete degli influssi economico-finanziari che scaturiscono dagli anzidetti luoghi.

*3.3. La terza variabile (preminente): l'ordinamento euro-unitario (con particolare riguardo, ancora una volta, alla programmazione economico-finanziaria). I condizionamenti dell'*indirizzo politico finanziario *(euro-nazionale) sull'*indirizzo politico *(che è, e resta, concetto dalle frontiere nazionali)*

Dopo aver illustrato le interrelazioni, assai profonde, tra indirizzo politico e bilancio di previsione dello Stato, l'ulteriore corso dell'analisi deve essere indirizzato nei confronti della programmazione economico-finanziaria nel suo quadro d'insieme, nella sua interezza: dal bilancio come *atto*[111] (si transita) al bilancio come *vicenda*[112].

Allargare lo sguardo al bilancio come *vicenda* vuol dire portare l'indagine (anche) all'infuori delle mura domestiche, e farlo con l'ottica che qui rileva: ovverosia per intercettare la terza

costituzionali, cit., pp. 347-368 e p. 406. Ancora sull'argomento dei "redditi minimi" e dei "limiti" alla tassazione, è interessante dare conto di un passaggio di Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 232, nel quale l'Autore, soffermandosi sul reperimento delle risorse finanziarie da parte delle pubbliche istituzioni, si richiama alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco e avverte che: «il limite alla discrezionalità del legislatore ordinario è fissato dal diritto di ogni individuo a non vedersi trasformato, a causa della pressione fiscale, da libero contribuente a soggetto versante in condizioni di bisogno (un *Sozialfall*: un caso sociale, appunto), tale da sollecitare egli stesso il soddisfacimento della pretesa all'eguaglianza sostanziale».

[111] Era il bilancio del paragrafo precedente: il bilancio inteso, cioè, nel senso stretto di *legge* di bilancio dello Stato.

[112] È il bilancio del paragrafo che si avvia nel corpo del testo.

variabile esogena (*preminente*) da inserire nel circuito dell'indirizzo politico, la variabile dell'ordinamento euro-unitario.

Non occorre indugiare su una circostanza largamente conosciuta, e che, in quanto tale, può essere presupposta: la sfera dei condizionamenti che il diritto dell'Unione europea produce rispetto all'ordinamento interno è, oggi, davvero sconfinata.

Da tale sfera serve, più che altro, estrapolare la particella più significativa per far emergere le maggiori influenze euro-unitarie sull'attività di indirizzo politico. Ebbene: se si mette a fuoco, secondo l'istruzione appena espressa, il tema dei rapporti tra ordinamento europeo e indirizzo politico, si finisce per avvedersi che l'indagine è interessata, *in modo particolare* (e ancora una volta), dai condizionamenti di matrice economico-finanziaria[113].

Motivare la scelta è, tutto sommato, operazione semplice. L'argomentazione cadenzata nel paragrafo precedente ha consegnato all'analisi due risultati, intrecciati tra loro: l'indirizzo politico *condiziona* il bilancio ed è da questo *condizionato*. La legge di bilancio, tuttavia, non costituisce un documento isolato ed estemporaneo. Essa rappresenta la destinazione finale della sessione di bilancio: l'atto a valle di un ciclo complesso, composto da una serie numerosa di tappe anteriori[114]. Sono, quelle anteriori, tappe fondamentali, che plasmano

---

[113] *In modo particolare, non esclusivamente*. Vi sono, difatti, al di là dei condizionamenti di matrice economico-finanziaria, i classici condizionamenti che coinvolgono il sistema delle fonti del diritto e il complesso intreccio oggi esistente tra le fonti (del diritto) nazionali e le fonti (del diritto) euro-unitarie. Ora: è di assoluta evidenza che, in virtù della configurazione assunta da quel complesso intreccio (tra fonti), l'atto normativo interno che positivizza una determinata finalità politica, se vuole (continuare a) ricevere piena applicazione nel nostro ordinamento, non deve porsi in contrasto con gli atti primari dell'Unione europea direttamente applicabili e con la stabilita ripartizione della competenza normativa (tra fonti nazionali e fonti euro-unitarie). Quello che, grazie alla concisa osservazione appena proposta, viene in considerazione è, però, un tema che non necessita, a ben considerare, di chissà quali approfondimenti: un tema – si potrebbe dire – "scontato", a cui la presente analisi non potrebbe aggiungere nulla di nuovo; anzi, si dovrebbe limitare a registrare approdi teorici ampiamente conosciuti ed esplorati dalla letteratura del diritto pubblico [in argomento, cfr. E. BALBONI, *La funzione di governo oggi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale – Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, cit., pp. 281-282, C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Otranto-Lecce, 4-5 giugno 2004)*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 188, M. PERINI, voce *Indirizzo politico (Postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2007, p. 2, e R. IBRIDO-N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 31-32]. Più interessante, e meritevole di essere investigato, appare invece il filone d'indagine intrapreso nel corpo del testo. La motivazione principale, a sostegno della scelta, risiede nel fatto che i condizionamenti di natura economico-finanziaria interessano, in misura certamente maggiore, il tema dell'indirizzo politico. Sono, pertanto, tali condizionamenti a dover essere attentamente vagliati nel contesto di una sistematizzazione di taglio teorico: di un *contributo*, per l'appunto, alla *teoria* dell'indirizzo politico.

[114] In estrema sintesi, il ciclo (o sessione) di bilancio è scandito dalle seguenti, principali, scadenze temporali, le quali fanno, ormai, del bilancio un vero e proprio ginepraio (si badi che quelle che seguono si limitano a tratteggiare una parte soltanto del cosiddetto semestre europeo – nello specifico: la fase volta alla definizione degli obiettivi programmatici – e la parte attinente alla procedura di approvazione della legge di bilancio, susseguente alla chiusura del semestre europeo): (i) entro il 10 aprile, il Governo presenta il Documento di economia e finanza (cosiddetto DEF) alle Camere, chiamate ad approvarne i contenuti con risoluzione (in breve, il Documento di economia e finanza costituisce il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio per il conseguimento degli obiettivi programmatici prefigurati dal Governo nel rispetto delle regole europee); (ii) entro il 30 aprile, il Governo trasmesse alla Commissione europea la propria strategia di bilancio, contenuta nel Programma di stabilità e convergenza e nel Programma nazionale di riforma (vale a dire le sezioni prima e terza del Documento di economia e finanza); sulla base di detta strategia, la Commissione europea *propone*, e il Consiglio dell'Unione europea *adotta*, delle raccomandazioni (esse forniscono un'analisi della situazione economica dello Stato e raccomandano misure volte a rilanciare la crescita, l'occupazione e la competitività che ogni Stato dovrebbe adottare nei successivi dodici mesi); (iii) entro il 27 settembre, il Governo presenta la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (cosiddetta NADEF) alle Camere,

l'architettura della manovra finanziaria. E, in relazione all'aspetto che interessa ora rilevare, sono tappe che consistono, prevalentemente, nel dialogo tra (alcuni) organi dello Stato italiano e (alcune) istituzioni dell'Unione europea[115].

Quale sia lo scopo del predetto dialogo verrà detto più avanti. Qui preme, innanzitutto, evidenziare un elemento, in sé generico, ma focale. Allo stato attuale, il tasso di capacità decisionale del legislatore del bilancio viene a dipendere, in larga misura, dal diritto dell'Unione europea. L'ordinamento euro-unitario impone che gli obiettivi di finanza pubblica, annualmente programmati dallo Stato, siano sottoposti alla stringente valutazione preventiva delle sue istituzioni (delle istituzioni dell'Unione europea) e, particolarmente, della Commissione[116]; valutazione che non si atteggia alla stregua di un tenue, e rituale, parere, essendo piuttosto sorretta dal sostanziale "obbligo", per gli organi statuali interni, di recepimento delle osservazioni formulate nelle competenti sedi dell'Unione[117]. Proprio

chiamate ad approvarne i contenuti con risoluzione (in breve, la Nota di aggiornamento contiene l'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e degli obiettivi programmatici individuati dal Documento di economia e finanza, nonché le eventuali modifiche e integrazioni dello stesso che si rendono necessarie, anche in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea); (iv) entro il 15 ottobre, il Governo invia il Documento programmatico di bilancio alla Commissione europea, che su tale Documento è chiamata, entro il 30 novembre, a esprimere un parere (in breve, il Documento programmatico di bilancio riassume i contenuti della manovra predisposta con il disegno di legge di bilancio; reca, in particolare, l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, una descrizione e una quantificazione delle misure da inserire nel progetto di bilancio per l'anno successivo, nonché le indicazioni su come tali misure diano seguito alle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee); (v) entro il 20 ottobre, il Governo è tenuto a presentare il disegno di legge di bilancio alle Camere (come si è potuto rilevare nel paragrafo precedente, la legge di bilancio rappresenta il provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica; la legge, nello specifico, contiene le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici, indicati nel Documento di economia e finanza o nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, e le conseguenti previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato).

[115] Annota G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 47, che «il potere di bilancio [...] non si manifesta più soltanto attraverso dinamiche bidirezionali tra Governo e Parlamento, ma tende, piuttosto, a ricollocarsi nel sistema "a rete" tra istituzioni nazionali e comunitarie, configurandosi come uno dei principali settori in cui si registra quel processo di progressiva cessione di sovranità in favore dell'Unione europea».

[116] Per l'Unione europea, l'istituzione maggiormente coinvolta nella sessione di bilancio è, senza ombra di dubbio, la Commissione europea. Di «valutazione preventiva», da parte delle istituzioni europee, dei bilanci nazionali (*preventiva* rispetto alla presentazione ai Parlamenti nazionali) parlano G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011, p. 4, e in sostanza, anche I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 45, e A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, cit., p. 166.

[117] Che il parere reso dalla Commissione europea sul Documento programmatico di bilancio – opportuno, sul punto, un rimando alla nota 114 per la ricostruzione della scansione temporale del ciclo di bilancio – sia sostanzialmente obbligatorio è ben spiegato da A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, pp. 93-95, il quale si sofferma sulle conseguenze che il giudizio negativo o "correttivo" della Commissione provoca rispetto al procedimento (parlamentare) di approvazione della legge di bilancio (verosimilmente in corso di svolgimento, considerato che la Commissione europea deve esprimere il proprio parere sul Documento programmatico di bilancio – e dunque, in sostanza, sui contenuti della manovra – nel lasso temporale tra il 15 ottobre e il 30 novembre, e considerato che il Governo è tenuto a presentare il disegno di legge di bilancio alle Camere entro il 20 ottobre). Peraltro, a paradigmatica dimostrazione dell'asserto – riportato nel corpo del testo – secondo cui il grado di capacità decisionale del legislatore (statuale) del bilancio è fortemente condizionato dal diritto dell'Unione europea, e dalle stringenti valutazioni di talune delle sue istituzioni, stanno le vicende che hanno interessato l'approvazione della legge di bilancio del 2019. Tali vicende, infatti, sono state caratterizzate da un aspro e prolungato "braccio di ferro" tra lo Stato italiano (rappresentato dal Governo) e la Commissione europea sia sui contenuti, sia sulla portata della manovra finanziaria nel suo complesso. Se ne ricordano, sinteticamente, i momenti salienti (riordinati, nei minimi dettagli, da A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., pp. 95-98 – con considerazioni successivamente riprese, ed estese, in A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 154-159 –, cui si fa rinvio per le integrazioni): (i) il 16 ottobre 2018, il

l'"obbligo" di recepire le indicazioni delle istituzioni europee implica che la capacità del legislatore del bilancio non è piena (e assoluta), bensì limitata (e relativa), perché vincolata alle determinazioni stabilite dalla concertazione tra Unione europea e Stato italiano[118]. Al punto che non solo si ritiene essersi ormai consolidata una sostanziale, marcata, attrazione a livello euro-unitario di considerevoli quote di sovranità economico-finanziaria[119], ma ci si è

Governo italiano trasmetteva alla Commissione europea il Documento programmatico di bilancio; (ii) il 18 ottobre, la Commissione ravvisava la violazione, grave e manifesta, dei vincoli di bilancio europei da parte dell'Italia e chiedeva, tramite una missiva, delucidazioni al Governo; (iii) nonostante le informazioni fornite dal Governo (con lettera di risposta datata 22 ottobre), la Commissione, in data 23 ottobre, riscontrava una «inosservanza particolarmente grave» degli impegni di bilancio assunti dall'Italia e chiedeva, di conseguenza, l'invio di un nuovo, riveduto, Documento programmatico di bilancio di lì a tre settimane; (iv) malgrado ciò, il 31 ottobre il Governo presentava il disegno di legge di bilancio alla Camera dei deputati (nell'autorizzare la presentazione del disegno di legge, il Presidente della Repubblica, sulla base – fra l'altro – delle osservazioni e delle richieste avanzate dalla Commissione, sollecitava il Governo a sviluppare, anche nel corso dell'esame parlamentare, il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee); (v) il 21 novembre, la Commissione dava parere negativo sul Documento programmatico di bilancio rivisto e inviato dal Governo il 13 novembre; (vi) il 3 dicembre, la Commissione si muoveva verso l'avvio, nei confronti dell'Italia, della procedura d'infrazione per disavanzi eccessivi, avvio valutato positivamente dall'Eurogruppo del 3 dicembre (ancorché invitando al dialogo con le istituzioni italiane); (vii) nel frattempo, la Camera dei deputati, in data 8 dicembre, approvava un maxiemendamento, accompagnato dalla posizione della questione di fiducia, sul disegno di legge di bilancio presentato dal Governo il 31 ottobre, trasmettendolo al Senato della Repubblica il giorno stesso; (viii) il 18 dicembre, il Governo trasmetteva alla Commissione europea una manovra finanziaria sostanzialmente rivista e modificata; (ix) il 19 dicembre, la Commissione europea esprimeva, sulla rivista manovra, parere positivo, avvertendo che avrebbe vigilato attentamente sull'attuazione delle misure ivi richiamate; (x) a quel punto, il Senato della Repubblica, senza alcuna istruttoria da parte della Commissione bilancio e delle altre Commissioni parlamentari, né tantomeno un effettivo esame da parte dell'Assemblea, approvava, nella notte tra il 22 e il 23 – sotto forma di maxiemendamento del Governo, con contestuale posizione della questione di fiducia –, il testo (radicalmente diverso dal testo approvato, in data 8 dicembre, dalla Camera) che recepiva i contenuti dell'accordo faticosamente raggiunto con la Commissione europea (il che avrebbe portato, poi, una pattuglia di senatori a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando proprio le modalità di approvazione del disegno di legge di bilancio 2019); (xi) il 30 dicembre, a ridosso dell'esercizio provvisorio, la Camera dei deputati approvava il disegno di legge di bilancio, trasmessole dal Senato, nel testo risultante dai correttivi richiesti dalla Commissione europea (sempre con il ricorso, da parte del Governo, all'accoppiata "maxiemendamento-questione di fiducia"). Ebbene, la necessità di richiamare, benché per punti, le vicende relative alla legge di bilancio 2019 può essere, finalmente, colta in tutta la sua evidenza: da un lato, quelle vicende riescono a fotografare, in maniera estremamente efficace, la pervasività delle valutazioni e dei vincoli (im)posti, in materia di bilancio, dalle istituzioni europee; dall'altro, esse finiscono per dare una tangibile dimostrazione della fondatezza delle tesi sostenute nel testo.

[118] Lo riassumono, nitidamente, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 223 (annotando che dai cosiddetti parametri di Maastricht, necessari per entrare nell'euro, «l'Europa condiziona la politica economica degli Stati membri, cercando di imporre politiche "sane" di bilancio, principalmente in funzione di garantire la stabilità della moneta unica»), e R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 265 (registrando che «le politiche di bilancio nazionali sono fortemente condizionate dagli indirizzi europei e sono vincolati alla razionalizzazione dei conti pubblici»). Di tenore sostanzialmente similare la notazione di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 44, secondo cui la normativa euro-unitaria «richiede un dialogo e una consultazione continua tra le istituzioni europee e nazionali prima dell'approvazione dei bilanci nazionali».

[119] È, ancora, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 15, a parlare di «sostanziale attrazione di "quote" rilevanti dell'indirizzo finanziario in favore dell'Unione europea», soggiungendo che il processo di unificazione economico-monetaria «ha [...] finito per predeterminare vincoli esterni al governo dei conti pubblici, che [...] si riflettono profondamente sulla configurazione dell'indirizzo stesso». Sintetizzando al massimo: ogni studioso del diritto pubblico contemporaneo è costretto, ormai, a constatare l'«"attrazione" del governo dei conti pubblici nella sfera europea» (così, sempre, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 364). La prospettazione, successivamente recuperata dall'Autore (per la precisione in G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit., pp. 1, 3 e 4), viene altresì pienamente condivisa da I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 53, da A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e*

spinti persino a enucleare l'esistenza di uno specifico *indirizzo politico finanziario*, prevalentemente costruito nella interlocuzione dialettica con le istituzioni europee: una entità concettuale, quella dell'*indirizzo politico finanziario* (a trazione europea), non inquadrata quale funzione oggettivamente distinta e autonoma rispetto all'attività di *indirizzo politico* (generale), ma comunque tale da meritare sistematiche ricostruzioni teoriche a essa completamente dedicate[120].

Tutto ciò permette, all'interprete, di ricavare conseguenze rilevanti in punto di sistematizzazione teorica dell'oggetto indagato nel lavoro.

Veniva ricordato, qualche pagina addietro, che l'indirizzo politico è legato al bilancio (alla legge di bilancio dello Stato) da una connessione bidirezionale, dentro la quale, fra l'altro, l'indirizzo risulta *condizionato* dal bilancio (oltre a condizionarlo). Bene. Se si immette, ora, nel *tratto* della connessione bidirezionale preso in considerazione, la variabile esogena (*preminente*) data dai condizionamenti che i vincoli europei riverberano sul bilancio, ne viene la possibilità di configurare un elementare sillogismo: (i) l'indirizzo politico è condizionato dal bilancio (*premessa maggiore*); (ii) il bilancio, a sua volta, è influenzato dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla necessaria concertazione con talune delle sue istituzioni (*premessa minore*); (iii) l'indirizzo politico, pertanto, è condizionato (altresì) dall'ordinamento euro-unitario (*conclusione*).

Non basta. Le sommarie indicazioni finora fornite valgono unicamente a imbastire il sillogismo, nulla di più. Per irrobustirlo bisogna focalizzarsi sulla *premessa minore*. Una volta provata la sua fondatezza, l'abbinamento di essa con la *premessa maggiore* (che può considerarsi accertata sulla scorta delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente) consentirà, automaticamente, di ritenere altresì "vera" la *conclusione* del sillogismo.

La *premessa minore*, dunque. L'estrema attenzione dedicata alle politiche di bilancio statuali rappresenta una costante del processo di integrazione europea, uno dei suoi tratti qualificanti (forse, anzi, il più qualificante)[121]. Il graduale rafforzamento del controllo, da parte

---

trasformazione, cit., pp. 153-154, oltre che, di fatto – come sembra potersi, con buona probabilità, evincere –, da A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., pp. 86-87 e, soprattutto, p. 92 (là dove si fa esplicito riferimento al «processo di europeizzazione dei bilanci nazionali»). A sostenere, infine, che, in ragione dei vincoli economici derivanti (fra l'altro) dall'Europa, le autorità pubbliche abbiano progressivamente «rinunciato a definire *autonomamente* le politiche statali, soprattutto quelle finanziarie» è C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., p. 187.

120 Ancora oggi, la più completa delle suddette ricostruzioni resta – si è avuto modo di esplicitarlo, precedentemente, alla nota 78 – il lavoro monografico compiuto, poco dopo la metà del primo decennio degli anni Duemila, da Guido Rivosecchi (il riferimento è a G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit.). Secondo l'Autore, l'attività di *indirizzo politico finanziario*, se non proprio distinta dall'*indirizzo politico* (generale), appare comunque «il risultato di una progressiva emersione e configurazione dell'indirizzo in campo economico-finanziario»: cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 15, 25 e 34 (soprattutto p. 25). La produzione scientifica fiorita, nel corso degli ultimi decenni, attorno al tema generale dell'*indirizzo politico* consente di rilevare la presenza di studi, anche di taglio monografico, riservati appositamente all'*indirizzo politico finanziario*: studi tesi, nello specifico, a indagare i procedimenti "multilivello" – perché coinvolgenti soggetti appartenenti a differenti livelli istituzionali – con i quali vengono concordati i principali obiettivi di finanza pubblica. Questa constatazione autorizza a concludere, e a ribadire, che il presente lavoro non può costituire la sede appropriata per sviluppare il discorso sull'*indirizzo politico finanziario*.

121 Un'avvertenza generale, utile per evitare fraintendimenti. Un'avvertenza attinta dagli insegnamenti di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 1686-1687. Quando si parla di *processo di integrazione europea*, si deve sempre ricordare che gli Stati (membri) occupano, al riguardo, una posizione di centralità: il ruolo che questi recitano in ambito euro-unitario non può essere, in alcun modo, negato. Ma vale anche il contrario: la resecazione dei margini della politica nazionale è, allo stato, un fatto. Per dirla, testualmente, con M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1687: «È vero che le istituzioni comunitarie hanno conquistato margini di autonomia sempre più significativi, cominciando a funzionare secondo logiche proprie, ma non è meno vero che esse sono tuttora pervase dall'invadente presenza degli Stati. È dunque

dell'Unione europea, sui comportamenti finanziari dei singoli Stati (membri) è passato attraverso una filza di atti. In principio inseriti nel tessuto ordinamentale europeo, i vincoli di bilancio hanno finito – sempre su impulso dell'Unione – per trovare collocazione tra i documenti costituzionali dei singoli Stati.

Anticipato, per grandi pennellate, il quadro, lo studio deve spingersi un poco più nel dettaglio: è, in fondo, la strada obbligata per giungere a dimostrare la fondatezza della *premessa minore* poc'anzi elaborata.

Approssimativamente, il governo dei conti pubblici nazionali è tenuto a soddisfare due grandi obiettivi, imposti dall'ordinamento euro-unitario: (i) il coordinamento delle politiche economiche (dei singoli Stati membri), sulla base di una scansione temporale estremamente puntuale[122]; (ii) il divieto di disavanzi eccessivi. Vincolo tendenzialmente, e per la gran parte,

---

ingenuo parlare di un'Unione distante e separata, contrapposta a Stati assoggettati ai suoi *dicta*, senza capacità di difesa. La realtà è ben diversa e si dovrebbe esserne adeguatamente avvertiti, anche per imputare correttamente la responsabilità politica di questa o di quella scelta di *policy*».

122 Coordinamento inaugurato con il Trattato di Maastricht. Da quel momento in avanti, il governo dei conti pubblici degli Stati membri, attratto nella sfera europea, viene sottoposto (altresì) a un vincolo riguardante i tempi e le procedure della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici. Ne è emblema l'articolo 3 A, paragrafo 1, del citato Trattato, secondo il quale «*l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato, l'adozione di una politica economica che è fondata* sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» [tondo di chi scrive]. Un ulteriore passo nella direzione inaugurata dal Trattato di Maastricht è stato compiuto nel settembre 2010. Il progressivo allontanarsi, da parte degli Stati membri, dal rispetto dei parametri definiti dalle regole di bilancio europee convinse le istituzioni euro-unitarie a dedicarsi al rafforzamento di quel sistema di regole, nel tentativo di riaffermare la stabilità finanziaria dell'eurozona (cfr., in tema, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., pp. 12-14). Di qui l'introduzione, per l'appunto nel settembre 2010, del cosiddetto semestre europeo. Come puntualmente segnala, ancora, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., p. 14, il semestre europeo «andava a definire un ciclo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, atto a perseguire, *ex ante*, un maggior grado di convergenza delle politiche di bilancio dei vari Paesi, oltre che una più stretta sorveglianza del Consiglio e della Commissione sulla definizione di tali politiche alla luce [dei] vincoli di bilancio europei». Sul punto in questione, considerazioni similari si possono leggere in G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit., p. 3 (dove – a dimostrazione di quanto veniva evidenziato già nelle prime battute della nota – segnala come, alla luce del semestre europeo, il governo della finanza pubblica risulti «attratto in chiave europea non più soltanto sotto specie di vincolo di risultato in riferimento agli obiettivi parametrici [...], ma anche sotto quello [...] relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici»), e in G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 2-3 (il quale – a ulteriore riprova della enunciazione manifestata tra le prime battute della nota – rileva come la novità più rilevante introdotta dal semestre europeo sia proprio «rappresentata dal fatto che le nuove procedure non si limitano a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell'Unione entro termini prestabiliti, ma introducono stringenti meccanismi di coordinamento *ex ante* delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa»). Molte delle misure procedurali istituite dal semestre europeo sono state, successivamente, riprese e sviluppate dal cosiddetto *Six pack* [composto da cinque regolamenti e da una direttiva, e precisamente: i regolamenti (UE), del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, del 16 novembre 2011, n. 1173/2011 («relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro»), n. 1174/2011 («sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro»), n. 1175/2011 («che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche»), n. 1176/2011 («sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici»); il regolamento (UE) n. 1177/2011, del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 novembre 2011 («che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi»); la direttiva 2011/85/UE, del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 novembre 2011 («relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»)] e dal cosiddetto *Two pack* [formato dai regolamenti (UE), del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, del 21 maggio 2013, n. 472/2013 («sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che

procedurale il primo; obiettivo (anche) contenutistico, o "di risultato", il secondo. Quest'ultimo, segnatamente, genera le pressioni esogene più ragguardevoli sul bilancio nazionale e, in ultima battuta, sul circuito dell'indirizzo politico. Non deve meravigliare, perciò, se il tema del coordinamento delle politiche economiche verrà, da qui in avanti, accantonato a vantaggio dell'altro filone, inerente ai disavanzi eccessivi.

A decorrere dal Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992[123], il regime delle finanze pubbliche degli Stati membri è stato sottoposto, fra l'altro[124], ai celebri criteri di convergenza (altresì conosciuti con la denominazione «parametri di Maastricht»)[125]. Fissati primariamente dal Trattato[126], e poi specificati nell'allegato Protocollo «sulla procedura per i disavanzi eccessivi»[127], i parametri di Maastricht impongono agli Stati contraenti di mantenere *finanze pubbliche sane*[128] e operano principalmente: (i) come limiti al *disavanzo pubblico* (o, volendo essere più precisi, all'*indebitamento netto*)[129]; (ii) come limiti al *debito pubblico*[130].

Così facendo, per la prima volta nel processo di integrazione europea, ai bilanci statuali vengono posti vincoli parametrici di natura economico-finanziaria, allo scopo di verificare

---

si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria») e n. 473/2013 («sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro»)].

123 È risaputo che il Trattato di Maastricht – firmato, giustappunto, a Maastricht in data 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il primo novembre 1993 – ha modificato i Trattati preesistenti, dando vita a un nuovo Trattato sull'Unione europea, strutturato su quelli che, con una suggestiva immagine, si cominciarono a chiamare i tre «pilastri» (cfr. U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale (Ordinamento e struttura dell'Unione Europea)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 24, e R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 19): (i) il primo pilastro o pilastro comunitario, composto dalle Comunità europee; (ii) il secondo pilastro, costituito dalla politica estera e di sicurezza comune (PESC); (iii) il terzo pilastro formato dalla giustizia e dagli affari interni (GAI).

124 *Fra l'altro* perché non vanno dimenticati i vincoli di coordinamento delle politiche economico-finanziarie (dei singoli Stati membri) richiamati alla nota 122.

125 Appare, pertanto, conforme al vero affermare: in linea con L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., p. 146, che «[c]on il Trattato di Maastricht è stata inizialmente disegnata la cornice di regole della Costituzione finanziaria dell'Unione»; in accordo con la disamina di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 43, che «[è] proprio nelle modifiche ai Trattati introdotte nel 1992 che si devono rintracciare i prodromi delle politiche restrittive in materia di bilancio». Come pure conforme al vero deve considerarsi la diffusa tendenza a ritenere che, con l'approvazione del Trattato di Maastricht, «il processo d'integrazione europea si è intensificato a tal punto che tutta la politica economica degli Stati finisce per essere condizionata dagli indirizzi comunitari» (con queste parole si esprime, ad esempio, G. CARBONI, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006, p. 43).

126 All'articolo 104 C, paragrafo 2.

127 All'articolo 1, che così recita: «*I valori di riferimento di cui all'articolo 104 C, paragrafo 2, del trattato sono: il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato*». I cosiddetti parametri di Maastricht, fissati dal Trattato (di Maastricht) e specificati nell'accluso Protocollo «sulla procedura per i disavanzi eccessivi», hanno un'origine marcatamente "monetarista": per vero – lo annota, puntualmente, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., pp. 170-171, nota 125, ma annotazioni di tenore corrispondente figurano già in G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 363-364 –, tali parametri «erano [...] strumentali alla transizione verso l'unione economica e monetaria. Il parametro del deficit era stato individuato come valore medio del rapporto tra investimenti pubblici e PIL dell'Unione nel periodo 1974-1991; quello sul debito, invece, era ritenuto necessario per la stabilizzazione del rapporto tra debito stesso e PIL (con una crescita del PIL nominale al 5%) nonché come valore medio del rapporto debito/PIL dell'Unione».

128 Principio direttivo, questo, introdotto dall'articolo 3 A, paragrafo 3, del Trattato di Maastricht.

129 Che non può superare il 3% del prodotto interno lordo. Che il «*disavanzo pubblico*» cui fa menzione l'articolo 1 del Protocollo «sulla procedura per i disavanzi eccessivi», allegato al Trattato sull'Unione europea, debba essere inteso come «*indebitamento netto*» è precisato dall'articolo 2 del Protocollo medesimo.

130 Che non può superare il 60% del prodotto interno lordo.

quando i livelli dell'indebitamento netto e del debito pubblico possono considerarsi *sostenibili* o, viceversa, *insostenibili*. Il fondamento scientifico dei vincoli parametrici non gode di unanime consenso[131]. È certo, comunque, che la loro introduzione trova sostegno in quelle teorie, rinvenibili nella letteratura economica, che riconnettono alla insostenibilità del debito di uno Stato (membro) esternalità negative per tutti gli altri paesi dell'Unione[132]. Per essere più chiari. I criteri di convergenza, scanditi dal Trattato di Maastricht, mirano a evitare che la sostenibilità della finanza pubblica della zona euro risulti compromessa dagli Stati meno virtuosi (a scapito degli altri più virtuosi). Che, poi, l'accentuata discrezionalità che avvolge, per dettato normativo, la procedura per disavanzi eccessivi[133] abbia concorso a diluire, nei fatti, il carattere vincolante dei parametri europei è constatazione che prova poco: quand'anche l'assunto fosse attendibile[134], rimarrebbe il fatto che i parametri sussistono e sono sempre passibili di essere fatti valere.

---

131 Sottolineano, in particolare, l'assenza di fondamento scientifico dei parametri di Maastricht (nella parte in cui fissano il mantenimento del rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo al di sotto del 3%, nonché il mantenimento del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo al di sotto del 60%) L. FANTACCI-A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, p. 19. Non solo. Ad avviso di qualcuno, i suddetti parametri introdurrebbero finanche una «disparità tra gli stati aderenti», in quanto la fotografia dei punti di partenza dei diversi Stati comporta «la disparità nelle *chances* di crescita in ragione della quantità di risorse che i diversi Stati dovranno matematicamente destinare all'abbattimento del debito»: con queste parole, ad esempio, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, pp. 4-5.

132 Come ricorda, tra l'altro, anche G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 365-366.

133 Sull'ampia discrezionalità che la procedura per disavanzi eccessivi [oggi disciplinata dall'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ha preso il posto dell'articolo 104 ("ex" art. 104 C) del Trattato che istituisce la Comunità europea] lascia alle istituzioni europee si possono vedere, per tutti, A. BRANCASI, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6/1997, pp. 1197-1198 (dove viene efficacemente annotato che «non è sufficiente lo sfondamento dei parametri del protocollo per qualificare eccessivo un disavanzo», essendo questo sfondamento destinato «a produrre l'unica conseguenza di attivare un processo decisionale dal cui esito dipende la qualificazione, come eccessivo o meno, del disavanzo» stesso), G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 367-370 e, soprattutto, pp. 367 (nella parte in cui viene evidenziato che «[l']art. 104 (ex art. 104C) TCE [...] non prevede vincoli contenutistici, per così dire, "autoapplicativi", lasciando un certo margine di flessibilità sia nelle procedure di sorveglianza, principalmente di competenza della Commissione, sia nelle procedure di constatazione dello stato di disavanzo eccessivo e nei relativi procedimenti sanzionatori, di competenza del Consiglio») e 368 (laddove, aderendo alle succitate indicazioni di Antonio Brancasi, l'Autore rileva che «il superamento dei limiti posti dai parametri di per sé non determina automaticamente il carattere eccessivo del disavanzo, attivando piuttosto soltanto "un processo decisionale dal cui esito dipende la qualificazione, come eccessivo o meno, del disavanzo" stesso»), M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma (Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013)*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 41 (ad avviso del quale «i vincoli europei alle scelte di bilancio degli Stati membri [...] sono affidati a procedimenti sanzionatori segnati da un'ampia discrezionalità politica»), e A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., p. 88 (che, in linea con gli Autori ricordati, parimenti rileva l'«ampia discrezionalità politica» della procedura per disavanzi eccessivi).

134 V'è, peraltro, chi si è incaricato di dimostrare che, nonostante la marcata discrezionalità che normativamente contraddistingue la procedura per disavanzi eccessivi, il carattere vincolante dei parametri europei è tornato ad acquisire smalto nelle intemperie della crisi economico-finanziaria globale del 2008. A farlo è A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., pp. 88-90, che «le note vicende che hanno contraddistinto la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2018 sembrano aver fortemente attenuato [il grado di discrezionalità della procedura per disavanzi eccessivi] e, ciò, non solo in forza del dato meramente fattuale – in estrema sintesi, l'emersa vulnerabilità dell'Eurozona –, ma anche da un punto di vista puramente normativo, laddove tanto il *Six Pack* quanto il *Fiscal Compact*, adottati nel pieno di quelle intemperie, hanno limitato la possibilità del Consiglio di interrompere la procedura per disavanzi eccessivi o di impedire l'applicazione delle relative sanzioni esclusivamente all'ipotesi in cui vi sia stata una deliberazione in tal senso, approvata a maggioranza qualificata

Ma quella posata a Maastricht era soltanto la prima pietra di un'opera che crescerà, via via, nei decenni a venire. A breve distanza dalla firma del Trattato del 1992, e a "integrazione" e rafforzamento dello stesso, è sopraggiunto, nel 1997, il cosiddetto *Patto di stabilità e di crescita*, formato da una risoluzione del Consiglio europeo e da due regolamenti attuativi[135]. Animato dall'esigenza di concordare, a livello euro-unitario, obblighi più restrittivi rispetto a quello di evitare disavanzi pubblici eccessivi, il *Patto* ha previsto, per gli Stati membri, l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o, addirittura, attivo (precludendo, per implicito, il ricorso al disavanzo)[136].

Ancora. Un nuovo giro di vite ai controlli sui comportamenti finanziari degli Stati è stato operato in esito alla crisi economica e finanziaria (globale) dilagata intorno alla metà del primo decennio degli anni Duemila. L'intento perseguito era sotto gli occhi di chiunque: invertire le tendenze della finanza pubblica – tendenze noncuranti del contenimento della entità del disavanzo e del debito pubblico – e permettere un risanamento dei conti pubblici nazionali.

Affinché fosse garantito il rispetto dei vincoli di bilancio europei, sono stati approvati due importanti atti; importanti perché, come si potrà constatare, hanno determinato un notevole «salto di qualità»[137] per i vincoli di bilancio di scaturigine europea. Si sta parlando: (i) del *Patto Euro Plus*, una semplice dichiarazione programmatica; e, specialmente, (ii) del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla* governance *nell'Unione economica e monetaria* (meglio noto come *Fiscal Compact*), un accordo internazionale collocato all'esterno della cornice istituzionale euro-unitaria (ma pur sempre suscitato dalla spinta propulsiva di una parte dell'Unione)[138].

Primo in linea di tempo è il *Patto Euro Plus*. Adottato dal Consiglio europeo nel marzo 2011[139], indica gli obiettivi che ciascuno Stato membro aderente deve perseguire: tra di essi

---

[...]. Se dunque in precedenza poteva dirsi che le determinazioni della Commissione venissero diluite dalla politica, oggi sembra più vero l'inverso».

[135] L'espressione *Patto di stabilità e di crescita* allude a un "pacchetto normativo" composto: (i) dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, in cui gli Stati membri, la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea hanno determinato i rispettivi impegni e gli obiettivi di bilancio; (ii) dal regolamento (CE) n. 1466/1997, del Consiglio dell'Unione europea, del 7 luglio 1997, «per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche»; (iii) dal regolamento (CE) n. 1467/1997, del Consiglio dell'Unione europea, del 7 luglio 1997, «per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi».

[136] Similmente L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., p. 171, a parere del quale il *Patto di stabilità e di crescita* «si basava sull'assunto che gli Stati avrebbero dovuto raggiungere il pareggio o l'attivo di bilancio e, quindi, non ricorrere al disavanzo». In questo, prosegue Bartolucci, il *Patto di stabilità e di crescita* «è apparso uno strumento di 'integrazione' più che di 'attuazione' del Trattato di Maastricht». Non può, inoltre, essere revocato in dubbio che il *Patto* abbia contribuito a rafforzare le politiche di vigilanza (europea) sui disavanzi e sui debiti pubblici intraprese con il Trattato di Maastricht del 1992; rafforzamento che è consistito, altresì, nella predisposizione di una particolare procedura d'infrazione, la procedura per i disavanzi eccessivi, che ne rappresenta il principale strumento sanzionatorio: sul punto, cfr. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 44.

[137] Quel «salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche» di cui è traccia testuale nell'Allegato I («Patto Euro Plus. Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza») alle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 (cfr. EUCO 10/1/11 REV. 1, p. 13).

[138] Quella di percorrere la via dell'accordo internazionale (il *Fiscal Compact*) fu una scelta «obbligata». Lo spiega, in modo convincente, A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., p. 20, nota 61, mettendo in evidenza come l'"obbligo" di ricorrere a un accordo di diritto internazionale fosse la conseguenza «del veto del Regno Unito, idoneo a impedire il formarsi di quell'unanimità necessaria a modificare i Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE». Venendo, invece, all'*origine* della iniziativa, a promuovere l'opportunità dell'accordo furono i Paesi finanziariamente più solidi, Germania in testa.

[139] Presentato in occasione del Consiglio europeo dell'11 marzo 2011, il *Patto Euro Plus* è stato approvato durante il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo dello stesso anno, nell'intento precipuo di portare «un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche», al fine di garantire una migliore competitività e di «scongiurare squilibri dannosi». Il *Patto* è stato approvato dai capi di Stato o di governo dei paesi dell'area euro e vi hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania (cfr. EUCO 10/1/11 REV. 1, p. 13).

rientra, soprattutto, l'impegno ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche[140]. A garanzia dell'impegno, il *Patto* impegna gli Stati a recepire, nel proprio ordinamento nazionale, le regole di bilancio definite nel *Patto di stabilità e di crescita*. Ciascun Paese, mediante lo strumento giuridico nazionale reputato adeguato[141] e il tipo di regola di bilancio considerata opportuna[142], avrebbe dovuto recepire le regole di bilancio dell'Unione europea e garantirne il carattere vincolante.

Sia chiaro: il *Patto Euro Plus* non ha prescritto l'introduzione dei vincoli di bilancio nel testo costituzionale[143]. Esso si è "limitato", se così si può dire, a formalizzare la necessità di traslare, sul piano interno, le regole di bilancio scolpite nel *Patto di stabilità e di crescita*.

Un anno dopo (esattamente nel marzo 2012), però, a sostenere un vincolo più stringente è intervenuto il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla* governance *nell'Unione economica e monetaria*. Il «salto di qualità», cui si alludeva poco sopra, è stato così portato a compimento. Gli Stati contraenti[144] si sono, difatti, impegnati a riprodurre, con disposizioni interne *preferibilmente costituzionali*, le regole (riguardanti i vincoli di bilancio) contenute nel *Trattato* stesso (a loro volta riproduttive, nella sostanza – salvo aggiunte minime –, dei contenuti del *Patto di stabilità e di crescita*)[145]. È una novità formalmente dirompente (benché nulla cambi dal punto di vista dei parametri economico-finanziari): un «salto di qualità», per l'appunto.

A far data dal *Fiscal Compact*, non è più sufficiente che i limiti al governo dei conti pubblici siano incardinati nel diritto dell'Unione europea o in normative internazionali. Gli Stati membri hanno "dovuto" calare nella Costituzione nazionale, o comunque nel rispettivo

---

[140] Gli obiettivi che gli Stati membri si sono impegnati a conseguire figurano, sotto forma di elenco, all'interno di EUCO 10/1/11 REV. 1, p. 15.

[141] A tale proposito, si rimanda a quanto verrà detto, subito dopo, nel corpo del testo, oltre che ai contenuti della nota successiva.

[142] Anche sul tipo di regola di bilancio da introdurre il Patto concede una certa "libertà" agli Stati, statuendo che «l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (cfr. EUCO 10/1/11 REV. 1, p. 19).

[143] Almeno sulla carta, infatti, il *Patto Euro Plus* stabiliva semplicemente che gli Stati membri partecipanti «si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita». In tale ambito, gli Stati membri «manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» (cfr. EUCO 10/1/11 REV. 1, p. 19). La lettura offerta (che, cioè, il *Patto Euro Plus* non ha imposto l'introduzione dei vincoli di bilancio in Costituzione) è pacifica nella letteratura: lo affermano (espressamente) A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 108, I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 46, e M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 1692-1693, nonché (implicitamente) G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI-F. BRUGNOLI, *Il fiscal compact*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012, p. 17 (riferendosi al *Patto Euro Plus*, l'Autore annota che il suo contenuto «è di tipo programmatico» e che «non ne derivano impegni vincolanti sul piano strettamente giuridico»).

[144] Il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla* governance *nell'Unione economica e monetaria* è stato sottoscritto dagli Stati membri dell'Unione europea, a eccezione della Gran Bretagna e della Repubblica Ceca. La sottoscrizione del Trattato (come è per ogni trattato internazionale) deriva, si sa, da liberi atti di adesione da parte degli Stati. Ciononostante, mette conto rilevare come le autorità europee non abbiano mai smesso di premere «affinché gli stati membri [adottassero] norme costituzionali in materia economico-finanziaria capaci di affiancare le misure che esse [...] hanno via via deliberato per dar ordine alle politiche degli stati in materia» (così G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 1-7). Il che, ove mai servisse, sta a dimostrazione di quanto già affermato alla nota 121.

[145] L'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato stabilisce l'inserimento della regola del bilancio in pareggio o in avanzo «*nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*».

ordinamento[146], la regola del bilancio in pareggio o in avanzo: una regola che autolimita la politica economica nazionale e circoscrive la discrezionalità nelle scelte di bilancio.

Nella Repubblica italiana, il vincolo finanziario – declinato come «*equilibrio*» di bilancio – è stato costituzionalizzato, ancorché con «margini di flessibilità»[147], all'articolo 81[148]. Da noi, quindi, la pervasività dei vincoli europei può altresì poggiare, dall'aprile 2012, sulla traslazione costituzionale degli stessi. Prescindendo – perché irrilevanti in questa sede – da considerazioni sulla necessità, o meno, di costituzionalizzare vincoli (euro-unitari e internazionali) già cogenti o operativi[149], è pacifico che l'effetto finale sortito dalla costituzionalizzazione non sia neutrale. Tutt'altro. Grazie a una siffatta operazione, tutti gli attori istituzionali nazionali vengono legati più strettamente ai vincoli di bilancio (europei): è la giustiziabilità dei vincoli a uscirne, indubbiamente, fortificata[150].

---

146 Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1693, il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla* governance *nell'Unione economica e monetaria* (del pari al *Patto Euro Plus*) non avrebbe implicato un autentico dovere giuridico (internazionale) di revisione costituzionale [a pensarla in questa maniera è anche T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 19]. A detta dell'Autore, poiché il *Fiscal Compact* chiedeva di introdurre un vincolo «essenzialmente procedurale (dovendo essere garantito "*lungo tutto il processo nazionale di bilancio*")», sarebbe stato ben possibile «operare sui regolamenti parlamentari oppure approvare una legge "di sistema", sul modello della l. n. 400 del 1988, che condizionasse il successivo esercizio della potestà legislativa». Di contrario avviso si mostra, invece, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in IL FILANGIERI, *Costituzione e pareggio di bilancio* (Quaderno 2011), Jovene, Napoli, 2012, pp. 95-96 e, soprattutto, p. 95, nota 3. Per Nicola Lupo, l'inserimento dell'avverbio «*preferibilmente*», utilizzato in riferimento alla fonte costituzionale (cfr. nota 145), sarebbe dovuto non al fatto che si volesse lasciare ai Paesi la scelta tra un recepimento con legge ordinaria o con legge costituzionale, ma alla volontà di evitare la necessità di una revisione costituzionale in quegli Stati membri, come la Danimarca e l'Olanda, la cui Costituzione richiederebbe, in tal caso, il necessario scioglimento del Parlamento e, dopo una nuova approvazione della revisione costituzionale, lo svolgimento di un *referendum* (il cui esito avrebbe potuto, evidentemente, inficiare il recepimento dei vincoli europei a livello costituzionale).

147 I «margini di flessibilità» di cui diffusamente tratta M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 1706-1712.

148 Per effetto della nota legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). La menzionata legge ha sostituito l'articolo 81 della Costituzione, la cui attuale formulazione è così scandita: «*[comma primo] Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. [comma secondo] Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. [comma terzo] Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. [comma quarto] Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. [comma quinto] L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. [comma sesto] Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale*».

149 A occuparsi dettagliatamente della questione è M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 1695-1698: vi si rimanda.

150 Dello stesso avviso sono, sostanzialmente, A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in IL FILANGIERI, *Costituzione e pareggio di bilancio* (Quaderno 2011), cit., p. 18 (a parere del quale la revisione costituzionale del 2012 serve esattamente «a cristallizzare ed a sottoporre ad un controllo giurisdizionale regole che a livello europeo hanno soltanto una valenza politica, per cui sono suscettibili di correzioni ed aggiustamenti e la loro violazione non è né controllata né sanzionata dalla Corte di giustizia»), e I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 57 (laddove appunta che «[a]gire attraverso una fonte costituzionale negli Stati membri permette al *fiscal compact* di superare la natura di fonte internazionale e di tramutarsi in una fonte di diritto interno che comporta una maggiore efficacia e precettività delle norme, oltre che attivare il controllo di costituzionalità in caso di violazione del pareggio, operando così mediante un controllo di tipo giurisdizionale e non politico che garantisca il rispetto del *Fiscal compact* e del patto di stabilità più di quanto non sia riuscita a imporre la Corte di Giustizia»). Che proprio questo sia il punto è rimarcato, poi, da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1697 («Nell'edificio istituzionale di diritto

È davvero tutto. O meglio: c'è quanto basta. Materiale sufficiente per arrivare là dove interessa.

La carrellata delle pagine precedenti dovrebbe essere riuscita a raggiungere l'intento che le era proprio: (di)mostrare come le scelte di bilancio subiscano penetranti pressioni, direttamente o indirettamente[151], da parte del diritto dell'Unione europea. Data, così, per provata la *premessa minore* del sillogismo da cui si era in origine partiti (premessa secondo la quale, giova ricordarlo, il bilancio risulta influenzato dalle decisioni delle istituzioni europee), la congiunzione di essa con la *premessa maggiore* (per cui l'indirizzo politico è condizionato dal bilancio) dovrebbe autorizzare a considerare "vera" anche la *conclusione*: l'indirizzo politico subisce (altresì) condizionamenti esogeni non indifferenti dall'ordinamento euro-unitario.

Sia chiaro però: l'*indirizzo politico* (generale) resta un concetto dalle frontiere nazionali. Tanto la scelta delle finalità politiche da perseguire, quanto le decisioni, consequenziali, di quali misure finanziare permangono formalmente allocate in capo agli organi costituzionali d'indirizzo: gli organi, cioè, che contribuiscono, con il loro agire, a integrare la fase denominata *costitutiva* del circuito dell'indirizzo. Quello che, piuttosto, i vincoli di bilancio di fonte europea, con le connesse valutazioni delle istituzioni dell'Unione, riescono a ottenere è una restrizione della latitudine dell'indirizzo: una compressione dello spazio in cui gli organi politicamente attivi dello Stato sono chiamati a compiere le scelte d'indirizzo. I poteri euro-nazionali possono, sì, comprimere il "quanto" della spesa complessiva dello Stato (la spesa necessaria per finanziare gli obiettivi immessi nell'ampio bacino dell'indirizzo), ma permane integra la sovranità statuale circa la distribuzione e la destinazione delle risorse disponibili per il raggiungimento delle finalità politiche ritenute preferibili[152]. Tale sovranità non è mai vanificata, perché ne deriverebbe, in ultima battuta, l'eclissi della stessa sovranità generale

---

internazionale e sovranazionale che è stato [...] costruito lo spazio per delle conseguenze giuridiche sugli *atti* e sulle *omissioni* degli Stati non c'è. Questo spazio c'è, invece, nel diritto interno e si apre proprio con la riforma dell'art. 81 Cost., che introduce parametri che il nostro giudice costituzionale può ora far valere in sede di sindacato di costituzionalità delle leggi»). Non può essere taciuto, d'altro canto, che la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio europei da parte degli Stati membri significa ammettere, implicitamente, la debolezza intrinseca delle istituzioni euro-unitarie, «che finora non sono riuscite né a garantire un livello adeguato di rispetto delle procedure d'infrazione, né a comminare sanzioni in presenza di violazioni del Patto di stabilità» (sono considerazioni provenienti, ancora, dalla penna di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 59).

151 *Direttamente* quando i limiti sono inscritti nel tessuto normativo euro-unitario. *Indirettamente*, invece, quando i limiti sono fissati all'interno di accordi internazionali o in disposizioni di rango costituzionale (ma pur sempre, in ambedue i casi, dietro la forte spinta propulsiva dell'Unione).

152 Non mancano tentativi di invadere quella sovranità statuale (nella distribuzione e nella destinazione delle risorse disponibili) di cui è traccia nel testo; tentativi provenienti – a onor del vero – non da una tra le istituzioni europee maggiormente coinvolte, ufficialmente, nei processi decisionali economici (euro-nazionali), bensì da un organismo come la Banca Centrale Europea. Il più eclatante di tali tentativi è legato alla vicenda che, secondo i più, avrebbe sostanzialmente dato il via alla revisione dell'articolo 81 della Costituzione. Si sta parlando della lettera, riservata, indirizzata al «*Prime Minister*» italiano in data 5 agosto 2011 e recante la firma dei "due" (allora) governatori della Banca Centrale Europea: quello (allora) in carica, Jean-Claude Trichet, e quello pronto a subentrargli, Mario Draghi. Rimasta a lungo all'oscuro (finanche) delle Assemblee rappresentative, e portata alla loro conoscenza solamente a seguito della pubblicazione da parte di un noto quotidiano nazionale, la missiva entrava nel dettaglio dell'attività parlamentare, indicando minutamente i settori nei quali si sarebbe dovuto intervenire per tagliare la spesa pubblica e chiedendo di farlo a mezzo di un decreto-legge. L'episodio, che importava solo ricordare, è trattato da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1691 (con cenni anche in M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., pp. 15-16), e, con dovizia di dettagli, da A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, cit., pp. 25-30 (il quale, alle pp. 28-29, indugia altresì sulle molteplici criticità che trapelano dal tenore della lettera, fra le quali emergerebbe «la (mancanza di) considerazione che [...] i due presidenti della Banca centrale europea riservano alle funzioni e al ruolo del Parlamento»).

dello Stato: sebbene entro un perimetro di movimento ristretto, i cui confini sono tracciati per lo più da istituzioni esterne, lo Stato continua a orientare, in una direzione o nell'altra, la distribuzione delle risorse che sono nella sua disponibilità[153]. Considerato, poi, *che* le risorse *disponibili* sono finite (e scarse) per definizione, *che* i vincoli di bilancio (europei prima, anche costituzionalizzati poi) impongono il raggiungimento di un certo equilibrio, *e che* questo delimita (non poco) la possibilità di finanziare la spesa in *deficit*, la conseguenza ricavabile è presto enunciata: la scelta, da parte degli organi costituzionali d'indirizzo, di finanziare misure particolarmente onerose preclude, come dentro un sistema "a vasi comunicanti", la possibilità di finanziare misure differenti e altrettanto onerose.

Per concludere. L'indirizzo politico è, e deve restare, un concetto nazionale, fortemente ancorato alla nozione di sovranità (nazionale): di *indirizzo politico nazionale*, e non già di *indirizzo politico europeo* o di *indirizzo politico euro-nazionale*, è opportuno continuare a parlare. Avendo, però, cura di precisare, subito dopo, che lo spazio concretamente a disposizione delle scelte politiche (meglio: per scelte politiche finanziariamente *sostenibili*) risulta oggi oltremodo condizionato dai vincoli di bilancio di derivazione europea, a loro volta dispieganti diretta influenza sulle scelte statuali di politica economica[154]. Cosicché, in definitiva, può dirsi che il classico circuito (più "grande") dell'*indirizzo politico nazionale* contiene all'interno, subendone ragguardevoli pressioni (anzi, le più ragguardevoli pressioni), il circuito (più "piccolo") dell'*indirizzo politico finanziario*, questo, sì, dai contorni *euro-nazionali* (insomma, un *indirizzo politico finanziario euro-nazionale*). Non solo. Mentre – come si puntualizzava qualche rigo sopra

---

153 Una posizione per certi versi affine è stata espressa da F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, cit., p. 16, la cui (sia pur breve) riflessione sul punto merita riportare per intero: «I poteri sovranazionali possono [...] comprimere il *quantum* della spesa complessiva degli Stati, ma la (o "una") sovranità statale sulla distribuzione, o destinazione interna di quanto rimane, non è mai vanificata, ma in notevole misura, se non integralmente permane e dipende dagli Stati stessi orientarla in un senso o nell'altro (secondo, ed è un "problema" tutto interno, le priorità indicate dalla Costituzione)». In favore della sovranità statuale nella distribuzione e nella destinazione delle risorse disponibili pare esprimersi, altresì, C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., p. 199, quando scrive che la gestione delle risorse «è parte integrante dell'attività di determinazione dell'indirizzo politico e delle sue decisioni fondamentali, quelle concernenti la selezione dei criteri di distribuzione della ricchezza e la sua destinazione».

154 Afferma I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., p. 53, che l'indirizzo politico nazionale «si trova pressoché edulcorato e schiacciato dalle decisioni comunitarie sicché il binomio Parlamento-Governo è condannato a svolgere sempre più di frequente un'attività recettizio-normativa piuttosto che politico-normativa». È un'affermazione che non può essere del tutto condivisa. Alla luce del ragionamento proposto nel testo, si deve piuttosto ritenere – mutuando le parole utilizzate dall'Autrice – che l'*indirizzo politico nazionale* sia edulcorato e schiacciato dalle decisioni comunitarie condizionanti le scelte di politica economica (in sintesi: che sia edulcorato e schiacciato dall'*indirizzo politico finanziario euro-nazionale*). Pienamente condivisibili sono, invece, le chiose di C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., p. 193, e di M. LUCIANI, *Denaro, politica e diritto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006, pp. 20-21, che sembrano combaciare, alla perfezione, con il ragionamento proposto sopra (nel corpo del testo). Claudio De Fiores rileva difatti che, a decorrere dalla ratifica del Trattato di Maastricht, «il sistema politico italiano entra in una fase di profonda fibrillazione istituzionale, che *impone* agli organi di indirizzo di ricondurre gran parte delle proprie decisioni politiche alle ragioni dell'economia». Concorde Massimo Luciani: «nei Paesi dell'Unione europea (grazie a conformi interventi della politica, che avrebbe pur sempre potuto agire diversamente) l'economia ha preteso di ridurre *normativamente*, e non più solo di fatto, gli spazi disponibili per le scelte politicamente discrezionali. Patto di stabilità, moneta unica, accentramento delle decisioni sui tassi: tutto questo, e molto altro, ha determinato un vincolo *giuridico* per la politica degli Stati, che non si possono sottrarre al condizionamento economico neppure rassegnandosi a pagare dei costi materiali». Le considerazioni di Luciani, peraltro, rappresentano una prosecuzione delle tesi espresse dall'Autore esattamente un decennio prima, nel noto saggio M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996, p. 185: già in quella occasione, invero, l'Autore rilevava che era la classe politica il «soggetto sociale che nell'avvento della globalizzazione ha pagato il prezzo più alto in termini di potere», perché la decisione politica, discrezionale e progettuale per definizione, era stata mortificata dal necessario rispetto di compatibilità economiche sempre più diffuse e stringenti.

– l'*indirizzo politico* (generale) continua a essere una figura ancorata allo Stato e alla sua sovranità, l'*indirizzo politico finanziario*, a struttura *euro-nazionale*, ha aperto una breccia significativa nella triade "Stato-sovranità-indirizzo politico", posizionando al di fuori delle frontiere nazionali la cabina di regia delle relative decisioni.

4. Le variabili esogene collaterali

L'analisi fin qui sviluppata ha permesso di inserire, nel circolo dell'indirizzo politico, le tre variabili esogene *preminenti*: la Costituzione (prima variabile *preminente*); il quadro economico-finanziario inscritto nel bilancio previsionale dello Stato (seconda variabile *preminente*); l'ordinamento dell'Unione europea, nella parte in cui (pure) concorre a modellare, dal canto suo, le decisioni di finanza pubblica (terza variabile *preminente*). Per condurre a termine l'indagine, resta da fare cenno alle variabili che sono state denominate – agli inizi di uno dei paragrafi introduttivi del capitolo – *collaterali*.

La parola *collaterali* restituisce, visibilmente, la consistenza del peso appartenente alle variabili in considerazione: sono variabili la cui importanza è indicativamente inferiore a quella assegnabile alle variabili *preminenti*. Nondimeno, le variabili collaterali sono capaci di sortire – del pari alle preminenti, sia pur in grado generalmente minore – una qualche "efficacia" condizionante rispetto al funzionamento, e alle risultanze, del circuito dell'indirizzo. Anch'esse, pertanto, meritano di essere (almeno) vagliate nell'economia complessiva del presente lavoro: un lavoro che ambisce, non a caso, a fornire un *apporto* alla *teoria* dell'indirizzo politico.

4.1. La quarta variabile (collaterale): gli organi costituzionali di garanzia. Ritornando, soprattutto, a riflettere su un quesito rimasto in sospensione (dal capitolo secondo): il Presidente della Repubblica può essere "garante" della democraticità del "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico?

Tra le variabili esogene *collaterali* dell'indirizzo politico vanno inclusi, in primo luogo, gli organi costituzionali di garanzia, in prima linea per la difesa della Costituzione repubblicana: la Corte costituzionale, per un verso; il Presidente della Repubblica, per l'altro.

Se è vero che sia la Corte costituzionale sia il Presidente della Repubblica rimangono formalmente al di fuori (della struttura) del circuito dell'indirizzo[155], e che le relative attività esorbitano da quelle di indirizzo strettamente inteso, non è men vero che i poteri loro attribuiti, dalla Carta del 1948, assumono un certo rilievo. I poteri di "paralisi" (o "arresto") e di "stimolo", costituzionalmente spettanti alla Corte e al Presidente, valgono cioè a evidenziare – benché dall'*esterno* (non già dall'interno) – una qualche influenza sul funzionamento del circuito dell'indirizzo politico e sui frutti normativi prodotti all'esito dello stesso (nel suo stadio terminale, lo stadio *attuativo*).

Della Corte costituzionale, del sindacato di legittimità costituzionale e del ruolo da esso esplicato sull'indirizzo politico si è già avuto occasione di accennare in più d'un passaggio dell'itinerario percorso[156]: non rimane molto altro da aggiungere.

---

[155] Nella misura in cui – e il capitolo primo consente, chiaramente, di constatarlo – né l'una (la Corte costituzionale) né l'altro (il Presidente della Repubblica) rivestono il ruolo di protagonista di alcuna delle fasi costituenti il circuito dell'indirizzo politico.

[156] Così, come si ricorderà, è stato anche in questo capitolo. Nel paragrafo dedicato all'approfondimento della prima variabile esogena (*preminente*), vale a dire la Costituzione, si è potuto apprezzare che la illegittimità costituzionale è concetto da riferire, in senso proprio, non già all'indirizzo politico in sé, quanto al suo giuridico venire in essere. Le implicazioni che automaticamente ne derivano sono già state poste in risalto: di illegittimità costituzionale si potrà rettamente parlare solo allorché le finalità dell'indirizzo politico siano state trasposte sul piano giuridico (e, ovviamente, in un verso contrario a quello voluto dalla Carta costituzionale); e lo si potrà

Che la Corte sia un organo *strutturalmente* estraneo all'indirizzo politico è affermazione pressoché pacifica nella letteratura[157]. Affermazione troppo evidente per dover essere dimostrata. Affermazione, ad ogni modo, agevolmente argomentabile: il giudice costituzionale non manifesta alcuna volontà politica, non agisce in base ad apprezzamenti politici e non pone in essere atti tendenzialmente liberi nel fine (come è, invece, caratteristica propria dei soggetti, organi o centri di potere politico che strutturano, complessivamente, l'attività di indirizzo politico).

Ma la circostanza che la Corte sia un organo *strutturalmente* avulso dal circuito dell'indirizzo non equivale ad affermare la sua estraneità (anche) rispetto al concreto *funzionamento* del

---

fare non tanto in riferimento al concetto di indirizzo politico, quanto, per l'appunto, in riferimento agli atti normativi mediante i quali quelle singole finalità componenti l'indirizzo saranno state concretamente attuate nell'ordinamento. Tutto ciò sembra stare a ulteriore conferma della posizione tenuta nel testo: che, cioè, l'attività posta in essere dalla Corte costituzionale sia formalmente esterna al circuito dell'indirizzo politico (esterna alla *struttura* dello stesso).

[157] Per tutti, si possono vedere: E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 99; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 161 e 162; C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., p. 186; A. CATELANI, *Corte Costituzionale e indirizzo politico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2007, pp. 17-18; e, in un certo senso, M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 570. Non sono tuttavia mancate, nella giuspubblicistica classica, letture speculari – ma forse, con uno sforzo interpretativo (che a breve emergerà), solo formalmente e all'apparenza... – a quella offerta nel testo (e che raccoglie la stragrande maggioranza dei consensi). Tra di esse spicca la singolare, e isolata, posizione sostenuta da Paolo Barile. Intorno alla prima metà degli anni Cinquanta – se ne è dato conto nel capitolo primo, alla nota 141 (che integralmente si richiama, anche per le integrazioni alle citazioni che saranno riproposte nelle righe a seguire) –, l'Autore introdusse, nel dibattito scientifico, la controversa categoria dell'*indirizzo politico costituzionale*. Ebbene, nel celebre saggio del 1957 e per quanto qui interessa, Paolo Barile, rilevando come non fosse ancora stato sottoposto a indagine il rapporto corrente «fra la funzione della Corte costituzionale e la funzione di indirizzo politico», si era (finanche) proposto di dimostrare «che la Corte costituzionale è contitolare della funzione di indirizzo politico», «un *organo che partecipa alla funzione di indirizzo politico centrale*» (cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, cit., pp. 907 e 911). Il proposito, per vero, si inseriva all'interno della trama argomentativa volta a convalidare la tesi della natura costituzionale (meglio: di organo costituzionale) della Corte, nella convinzione che il vero elemento discriminante per distinguere gli organi costituzionali fosse, giustappunto, la partecipazione alla «*funzione di indirizzo politico centrale*». Di più. A un'attenta lettura, è un proposito che scolorisce e si attenua, di molto, negli sviluppi del saggio, dai quali (per vero non senza difficoltà di interpretazione) sembra potersi evincere: (i) che, per quanto reputato partecipante alla funzione di indirizzo politico, la Corte costituzionale sarebbe chiamata, in veste di organo di *controllo*, non a *stimolare*, ma a *correggere* e a «*paralizzare* l'attività contraria alla costituzione» (svolta dagli organi costituzionali politicamente *attivi*); e (ii) che la partecipazione della Corte – (ma) in funzione di *correzione* e *paralisi* – all'indirizzo politico sarebbe principalmente legata al fatto che, così come tendono a fare gli organi politicamente attivi (quantunque non in funzione *paralizzante* e di *correzione*, bensì di *svolgimento*), anche la sua attività concorrerebbe «all'attuazione della costituzione in tutte le sue parti» (cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, cit., pp. 912 e 917). Ancora. Con buona probabilità, la lettura sommariamente riassunta era una parte (essenziale) della argomentazione protesa a dimostrare, in una prospettiva più ampia, l'esistenza della entità concettuale *indirizzo politico costituzionale*. Corre, però, a questo punto l'obbligo di rammentare, per rigore espositivo, che sarà lo stesso Barile a "ridimensionare", sul finire degli anni Novanta, il controverso concetto da lui introdotto, giungendo a bollarlo come «inutile» (p. 113) e a riconoscere che per dire che esiste la possibilità, da parte della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica, di un intervento correttivo e paralizzante nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza, teso a ricondurlo all'osservanza della Costituzione, «non c'era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo» (p. 112): così P. BARILE, *Intervento*, cit., pp. 112 e 113. Altra, isolata, lettura speculare a quella avanzata nel corpo del testo (questa volta davvero *speculare*, senza alcuna possibilità di sforzarsi, in via interpretativa, di recuperane un significato conforme alla posizione oggi largamente maggioritaria) proviene da P. ARMAROLI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, cit., pp. 512-513, per il quale sarebbe «indubitabile che la Corte costituzionale – per le sue specifiche funzioni collocata dalla dottrina fra l'ordine giudiziario e il potere legislativo – sostanzialmente sia portatrice di indirizzo politico».

circuito medesimo[158]. Il tema, peraltro, è assai noto: basteranno brevissimi cenni, tesi unicamente a soddisfare l'istanza della completezza espositiva.

Le funzioni della Corte costituzionale – quando attivate – sono in grado di "riparare" le storture normative che, attuando l'indirizzo politico, esibiscano un tenore non conforme ai precetti costituzionali[159]. Nulla impedisce che l'attuazione di fini contrari alla Costituzione veda *provvisoriamente* la luce: una sottolineatura lo rimarcava già agli esordi del capitolo, nel trattare della relazione tra indirizzo politico e documento costituzionale. È una luce, tuttavia, *provvisoria*. Destinata, prima o poi, a spegnersi. A spegnersi esattamente a seguito di una pronuncia dell'organo di giustizia costituzionale[160].

Di più. Alle pronunce del giudice costituzionale non è attribuibile solo un effetto "demolitorio". Invalidare disposizioni contrastanti con il dettato costituzionale è *uno* spicchio (innegabilmente considerevole) della sua attività di sindacato, non certo l'*unico*. Le pronunce della Corte danno, altresì, voce alla Costituzione: riempiono di contenuto interpretativo le disposizioni costituzionali, le arricchiscono di significati. Di tali pronunce, perciò, gli organi statuali politicamente attivi sono, indirettamente, costretti a tener conto anche *preventivamente*, in sede di *costituzione* (prima) e di *attuazione* (dopo) dell'indirizzo politico. Non di rado, in sostanza, la determinazione (prima) e la positivizzazione (poi) di un dato indirizzo

---

158 Una convinzione analoga viene espressa da A. CATELANI, *Corte Costituzionale e indirizzo politico*, cit., p. 18, al cui giudizio «[i]l fatto che la Corte Costituzionale sia estranea alla determinazione dell'indirizzo politico della collettività, non esclude minimamente che essa venga a condizionare in maniera decisiva l'attività compiuta dal Parlamento attraverso i propri atti legislativi». Similmente, come sembra di poter desumere, E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 99, T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 160-162, e G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, cit., p. 5 (che si richiama, fra l'altro, proprio al lavoro di Enzo Cheli).

159 Il referente soggettivo primario è, intuitivamente, il controllo di costituzionalità: a esso si riferiscono le annotazioni riportate sopra, nelle battute del testo susseguenti alla presente nota. Ma il sindacato di legittimità costituzionale non è, di certo, l'unica competenza della Corte a venire in rilievo quando si ragiona di indirizzo politico. È presumibilmente la principale, ma non la sola. Un'altra attribuzione dotata di un certo rilievo – ancorché in via mediata – per l'indirizzo politico è costituita dal giudizio sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo. Nel corso del capitolo secondo, per l'esattezza al paragrafo 3.3.1, si era creata l'occasione per notare l'importanza che l'istituto referendario riveste quale potenziale correttivo democratico dell'operato delle istituzioni rappresentative: una sorta di dissuasore al fatto che i soggetti investiti del potere di rappresentanza politica deviino oltremodo, con la loro azione, dai binari tracciati dal flusso democratico generato dalla fase *d'innesco* e dimentichino la reale volontà della comunità politica sovrana. Se si volesse riprendere il tono della porzione del corpo del testo corrispondente alla nota, si potrebbe aggiungere che lo strumento referendario non funge solo da semplice, potenziale, dissuasore, ma consente altresì di "riparare" le storture normative che, nel dare attuazione all'indirizzo politico, esibiscano un tenore non conforme al flusso democratico che percorre, senza soluzione di continuità, il circuito dell'indirizzo. Ebbene, concedendo credito alle considerazioni delle righe precedenti, diviene inevitabile concludere che (anche) il giudizio di ammissibilità del *referendum* assume, parimenti a quello di legittimità costituzionale, una certa importanza ai fini dell'indirizzo. Del rapporto tra indirizzo politico e *referendum*, e di un possibile *indirizzo politico referendario*, si è occupato, in particolare, C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., pp. 208-233. Non essendo questa la sede appropriata per scandagliare il tema (tanto esteso da poter essere, sulla carta, fatto oggetto di un'autonoma trattazione, che a tale tema esclusivamente si dedichi), valga il rinvio allo studio dell'Autore citato e alle coordinate teoriche generali lì tracciate.

160 Il pensiero di G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, cit., p. 535, tra i primissimi studiosi a indagare il tema della relazione tra funzione giurisdizionale (latamente intesa) e indirizzo politico, centra perfettamente il segno: «La costituzione scritta ha affidato a un tribunale pienamente sovrano, a un organo costituzionale di particolare autorità, il controllo sulla conformità delle leggi (ed atti equiparati) alla costituzione; nonchè la soluzione dei conflitti di attribuzioni insorti fra organi costituzionali. Questo sovrano tribunale *controlla dunque i principali strumenti attraverso i quali l'elaborazione dell'indirizzo politico* [...] *trova svolgimento*» [corsivo di chi scrive]. In piena sintonia con il pensiero di Giuseppe Maranini è, inoltre, A. CATELANI, *Corte Costituzionale e indirizzo politico*, cit., p. 17, là dove nota che «[n]ei confronti dell'indirizzo politico che si esprime attraverso atti legislativi dello Stato [...] il sindacato di costituzionalità della Corte viene a porre dei limiti; quei limiti che appunto si identificano con il rispetto della Costituzione».

manifestano già, spontaneamente, un equilibrio fra gli orientamenti espressi dalla Corte e la volontà politica degli organi costituzionali protagonisti dell'indirizzo politico[161].

Detto della Corte (stringatamente, per quanto più premeva segnalare), v'è da soffermarsi, un poco più diffusamente, sul Presidente della Repubblica. *Non tanto* per argomentare che il Presidente non si colloca nella *struttura* dell'indirizzo politico: condizione notoria e comunemente accolta[162]. *Tantomeno* per passare in rassegna le attribuzioni, a lui istituzionalmente devolute, che possono portarlo a condizionare il *funzionamento* del circuito dell'indirizzo[163]; quelle competenze, cioè, che fanno del Presidente un organo (comunque)

---

161 Sul punto, una volta ancora, cfr. G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, cit., p. 535, che rileva altresì come, in caso di mancato spontaneo raggiungimento dell'equilibrio, «entra in azione il maccanismo di controllo costituzionale». Assai rilevante – sempre ai fini di corroborare quanto affermato nel testo (a proposito dell'influenza anche *preventiva* della giurisprudenza costituzionale sull'attività di indirizzo politico) – si mostra, poi, l'opinione di A. CATELANI, *Corte Costituzionale e indirizzo politico*, cit., pp. 18-19: «La Corte condiziona, con le sue pronunce, l'indirizzo politico dello Stato, degli organi costituzionali che ne hanno carattere esponenziale. Se la Corte non è contitolare dell'indirizzo politico che compete agli organi esponenziali della collettività, e che sono rappresentativi del popolo sovrano, è indubbio che le sue decisioni segnano, per così dire, la via che deve seguire il legislatore nell'esercizio della sua attività, perché essa interpreta il significato dei precetti costituzionali che devono essere seguiti dal Parlamento [...]. L'influenza delle sentenze della Corte nei confronti dell'attività del Parlamento appare effettiva ed evidente, dato che il Parlamento deve seguire le sue pronunce, evitando di approvare leggi che verrebbero dichiarate incostituzionali, perché considerate contrastanti con i precetti della Costituzione».

162 A testimoniarlo stanno, soprattutto, gli scritti di riferimento in materia, quelli che non è davvero possibile non richiamare quando si tratta del tema di cui è questione: cfr., ad esempio, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., p. 912, S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986, pp. 15 e 17, S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (Estratto dal Digesto IV edizione)*, cit., pp. 5, 9-10, e, più di recente, M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 569. *All'apparenza* – ma non oltre – divergente è la posizione di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 118, secondo cui «il Capo dello Stato deve vigilare affinchè la Costituzione venga attuata, e correttamente attuata, nelle sue disposizioni: da questo punto di vista, egli, nonostante non concorra a determinarlo, può considerarsi un "portatore" dell'indirizzo politico alla cui attuazione attivamente partecipa, nei limiti costituzionali dei poteri che gli sono stati attribuiti». Con un minimo sforzo interpretativo, non è difficile ricondurre la posizione di Temistocle Martines all'alveo di quella comunemente accolta (per la quale il Presidente della Repubblica non è *strutturalmente* parte del circuito dell'indirizzo politico). L'Autore attribuisce, sì, un ruolo di *attiva partecipazione* all'attuazione dell'indirizzo politico, ma è ragionevole ritenere – ponderando attentamente le parole impiegate dall'Autore nel passo sopra riportato – che una tale partecipazione (attiva) sia da leggersi come funzionalizzata alla verifica della corretta attuazione dei precetti costituzionali (da parte, appunto, dell'attuazione dell'indirizzo). Del resto, sarà lo Stesso Autore, anni dopo, a sostenere che il capo di Stato in regime parlamentare si limita a condizionare «dall'esterno, nell'esercizio di alcune [...] attribuzioni, l'attività di indirizzo politico», a «influire sullo svolgimento dell'indirizzo politico» (cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, cit., pp. 162-163): con il che confermando quanto sopra ricavato in via interpretativa, ovverosia che non intendeva certo l'Autore sostenere che il Presidente della Repubblica sia *strutturalmente* parte del circuito dell'indirizzo politico. Solo *apparentemente* contraria è, inoltre, la posizione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 307-309, nella parte in cui viene formulata la nota teorica – già sondata nel lavoro – dell'indirizzo politico «*generale* o *costituzionale*» (giustapposto all'indirizzo politico «*di maggioranza*»). Ebbene, anche per il Presidente della Repubblica restano valide, in linea generale, le considerazioni sviluppate alla nota 157 (relativamente alla Corte costituzionale): nel senso che gli argomenti là spesi possono essere qui riproposti senza significative variazioni sostanziali.

163 Sono, soprattutto, le seguenti competenze, espresse in termini di poteri presidenziali: (i) il potere di inviare messaggi alle Camere (di cui all'articolo 87, comma secondo, della Costituzione); (ii) il potere di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo (di cui all'articolo 87, comma quarto, della Costituzione); (iii) il potere di promulgare le leggi, nonché di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti (di cui all'articolo 87, comma quinto, della Costituzione); (iv) il potere di nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri (di cui all'articolo 92, comma secondo, della Costituzione); (v) il potere, sentiti i loro Presidenti, di sciogliere le Camere o anche una sola di esse (di cui all'articolo 88, comma primo, della Costituzione). Per una riprova dell'affermazione che il Presidente della Repubblica, pur essendo estraneo alla *struttura* dell'indirizzo politico, esplica attività che incidono sul *funzionamento* dell'attività di indirizzo, è possibile fare riferimento, per tutti, a T. MARTINES, *Contributo ad una*

collocato all'interno del sistema dei rapporti politici, allontanandolo dall'immaginario comune del potere "neutro"[164]. *Piuttosto*, si deve indugiare sul Presidente della Repubblica al fine specifico di chiudere gli interrogativi lasciati aperti al termine del capitolo secondo: il capo dello Stato può essere "custode" della democraticità del "circuito (o circolo) virtuoso" dell'indirizzo politico? Può essere "custode" della congruità tra le finalità alla cui realizzazione avrebbe dovuto tendere l'azione dello Stato e le finalità poi concretamente attuate dai competenti organi dello Stato? Fra i poteri costituzionalmente assegnati al Presidente, ve ne sono alcuni adatti a colmare il grave contrasto, in ipotesi insorto, tra la programmazione politica iniziale (destinataria del consenso del corpo elettorale) e la successiva trasposizione normativa?

Le domande non sono peregrine come potrebbero, di primo acchito, sembrare. E non lo sono al cospetto di una produzione scientifica di primissima fascia.

Se si sfogliano, attentamente, le pagine della giuspubblicistica classica, non è così raro imbattersi in interpretazioni eccentriche, che prospettano un comportamento presidenziale parecchio attivo: un comportamento che trarrebbe origine proprio da una preventiva valutazione della consonanza tra l'indirizzo politico (realizzato dagli organi politicamente attivi) e la *proposta* di indirizzo politico (offerta al vaglio della volontà popolare). Ma la semplice valutazione sulla consonanza, di per sé, è alquanto sterile: priva di qualunque capacità di incisione. Motivo per cui la valutazione viene puntellata dalla puntuale indicazione di un rimedio, azionabile a contrasto di una riscontrata dissonanza. Laddove fondate ragioni facciano ritenere spezzata la consonanza tra la fonte del circuito dell'indirizzo (il corpo elettorale) e l'operato normativo degli organi da cui formalmente l'indirizzo promana (gli organi costituzionali politicamente attivi), il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato, in ultima istanza, a esercitare il potere di scioglimento delle Camere[165].

---

teoria giuridica delle forze politiche, cit., pp. 245-267, a E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 99, e a S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 15 e 17.

[164] Che il Presidente della Repubblica non possa essere considerato un potere "neutro", perché collocato dentro al circuito dei rapporti politici (pur non essendone *parte*), è argomentato, tra gli altri, da M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 569. Prima di lui, in origine, era stato C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 232-237 (con argomenti qualche anno dopo riprodotti, inalterati, in C. ESPOSITO, *Capo dello Stato - Controfirma ministeriale*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 25-35, e poi condivisi anche da S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 7-10), a farsi carico di demolire i tentativi di caratterizzare il capo dello Stato come «potere neutro» (p. 234): una concezione, quella in discussione, che appartiene – per mutuare le parole di Carlo Esposito – «al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche» (p. 236) della figura presidenziale. Eppure, era proprio di tale tenore la concezione largamente dominante nella dottrina costituzionalistica dell'epoca (in cui scriveva Carlo Esposito): lo ricorda, tra gli altri, G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Editrice Sav, Napoli, 1962, p. 53.

[165] Il promotore dell'indirizzo interpretativo in esame sembra doversi identificare in Temistocle Martines: nello studio del 1956, l'Autore afferma che al Presidente della Repubblica spetta, attraverso l'esercizio dei suoi poteri di decisione e controllo, «di verificare la rispondenza dell'indirizzo politico a quello originariamente proposto dalla volontà popolare» (T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, cit., p. 118). L'anno successivo, nel 1957, Martines replica la lettura sul ruolo presidenziale in T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 204. Quella di Martines non è, però, una voce solitaria. Altre voci autorevoli del costituzionalismo di quel periodo affermano una posizione similare (proprio in anni contigui al 1956). Similare, ma non perfettamente combaciante. Diversamente da Temistocle Martines, infatti, gli Autori in parola riconnettono il potere di scioglimento anticipato delle Camere (non già al riscontro negativo della rispondenza dell'indirizzo politico a quello originariamente proposto dalla volontà popolare, bensì) a una generica non concordanza dell'indirizzo politico con la volontà popolare; quest'ultima non fotografata – come, viceversa, lascia intendere Martines – nella sua primigenia espressione (ossia quella del momento elettorale), ma intesa genericamente, nel suo divenire. Così è, in particolare, per F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana (Scioglimento delle Camere - Questione di fiducia)*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 8 (per il quale «[a]l costante mantenimento della concordanza dell'indirizzo [politico] stesso con la volontà popolare ed all'accertamento di tale concordanza sono preposti due istituti: il voto di fiducia e l'anticipato scioglimento delle

La tesi suscita robuste perplessità. Essa, oltre che non collimare con la celebre lettura dello scioglimento come «risorsa ultima dell'ordinamento»[166], sembra frantumarsi al cospetto di uno dei tratti connaturati all'indirizzo politico, ricorrentemente affiorato nel corso del lavoro: la *elasticità*. La natura elastica dell'indirizzo politico lo rende difficilmente "giustiziabile" da parte di qualsivoglia organo esterno alla relazione fiduciaria. Gli organi che dalla fiducia sono esclusi non possono, di certo, assumere il "nucleo duro" dell'indirizzo a parametro per valutare il grado di consonanza (al detto "nucleo") della concretizzazione normativa delle singole finalità politiche (incorporate nell'indirizzo): essendo concetto elastico, l'indirizzo non è riconducibile entro rigidi schematismi, che diano il là all'attivazione di meccanismi *altri* rispetto a quelli della responsabilità politica. Tanto basta per riporre l'interpretazione esaminata nel cassetto; o, meglio, per scartarla nei termini perentori in cui è stata molti anni addietro formulata.

Ciononostante, lo "spirito" della interpretazione in questione può essere recuperato da una differente prospettiva. La elasticità connaturata all'indirizzo non può, infatti, essere *tirata* sino a essere *strappata*: se ne è già discorso in precedenza. Come evitare, allora, lo strappo? Valorizzando il ruolo presidenziale: un ruolo comunque, in un certo senso, *attivo* all'interno del circuito dell'indirizzo (come *attivo* era nella impostazione interpretativa sopra esposta), ma in grado decisamente minore.

Scartata la percorribilità della soluzione *a tinte forti* (rappresentata dall'attivazione del potere presidenziale di scioglimento delle Camere), può essere proposta una soluzione *a tinte tenui*. Servendosi del generale potere di messaggio, del cui esercizio è titolare[167], il Presidente della Repubblica potrebbe evidenziare l'eccessiva difformità di taluni atti normativi (attuativi

---

Camere elettive»), per P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, cit., p. 911 (secondo cui «il Capo dello Stato [...] verifica la corrispondenza alla volontà popolare dell'indirizzo rappresentato dagli altri organi»), e, infine, per V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 157, nota 7 [«l'art. 1, [...] attribuendo *la spettanza* (titolarità ed esercizio) della sovranità *al popolo*, e perciò escludendo la cosidetta sovranità del Parlamento, implica altresì che l'operato delle Camere e dei loro componenti debba essere conforme agli orientamenti politici popolari (*con la conseguente possibilità di scioglimento anticipato* ex *art. 88, allorchè si abbiano fondate ragioni per ritenere spezzata tale conformità, naturalmente di massima*» (corsivo di chi scrive)]. Sempre Vezio Crisafulli aveva elaborato un pensiero similare a quello da ultimo citato in un saggio coevo: ci si riferisce a V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, cit., p. 149, laddove il potere di scioglimento anticipato viene definito quale «mezzo di verificazione del perdurare di quella corrispondenza tra gli schieramenti parlamentari e gli orientamenti politici popolari, ritenuta necessaria per l'autenticità del sistema rappresentativo e quindi per la legittimità democratica dell'indirizzo politico in atto».

166 Lettura sintetizzata, efficacemente, da A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000, p. 58: «una consolidata credenza, risalente invero alle migliori tradizioni della dottrina costituzionale (italiana e straniera), considera sottesa al sistema parlamentare ed alle sue più avvertite esigenze di funzionalità la regola (o, forse meglio, il "principio") secondo cui lo scioglimento assume la qualità di risorsa ultima dell'ordinamento per la rimozione di un ostacolo, altrimenti insormontabile, al fisiologico esercizio delle funzioni degli organi costituzionali e, segnatamente, allo svolgimento delle attività di direzione politica: insomma, come pure suol dirsi, lo scioglimento quale *extrema ratio* per crisi non altrimenti risolvibili». Le «migliori tradizioni della dottrina costituzionale (italiana [...])», a cui allude l'Autore per rifarsi alla formulazione del principio dello scioglimento anticipato delle Camere quale risorsa ultima dell'ordinamento per crisi non altrimenti risolvibili, possono farsi risalire, con buona probabilità, ai seguenti Autori (non espressamente citati da Antonio Ruggeri, ma imprescindibili ai fini della elaborazione dottrinale del summenzionato principio): C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, cit., pp. 239-241 (successivamente replicato in C. ESPOSITO, *Capo dello Stato - Controfirma ministeriale*, cit., pp. 38-43), G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, cit., pp. 57-59, e S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (Estratto dal Digesto IV edizione)*, cit., pp. 40-41 e, soprattutto, p. 40 (ove, significativamente, lo scioglimento viene descritto, in termini espliciti, come «strumento di risoluzione di una crisi non altrimenti superabile del rapporto fiduciario»).

167 Il pensiero corre alla esternazione formale (tipica) prevista dall'articolo 87, comma secondo, della Costituzione, a mente del quale il Presidente della Repubblica «*[p]uò inviare messaggi alle Camere*».

dell'indirizzo) rispetto al flusso democratico che attraversa, continuativamente, il circuito dell'indirizzo. In poche parole: un utilizzo del potere di messaggio specificamente riservato all'indirizzo politico, così come attuato normativamente, e alla sua conformità rispetto alle determinazioni degli stadi precedenti (avvolti tra loro da quel flusso democratico a cui si è, svariate volte, fatto richiamo nel corso della ricerca).

Qualcuno potrebbe essere portato a obiettare che la soluzione a *tinte tenui* prefigurata (il ricorso al potere di messaggio) trascenda la natura e la conformazione costituzionale dell'organo presidenziale. L'obiezione potrebbe far leva, in particolare, sull'argomento che al Presidente andrebbe preclusa ogni ingerenza nella sfera di attribuzioni concernenti l'indirizzo politico, le quali spetterebbero agli organi che strutturano il triangolo fiduciario. Ebbene, alla ipotetica obiezione sarebbe possibile avanzare una replica. Nessuna argomentazione è sufficientemente robusta da valere a negare che non avrebbe alcun senso parlare di messaggi presidenziali se tali messaggi non dovessero costituire, sia pure in senso generalissimo, un intervento "attivo" nella politica nazionale. Certo, i destinatari dei messaggi presidenziali sono le Camere, non il Governo. Ma nei procedimenti normativi finalizzati all'attuazione dell'indirizzo politico, il ruolo delle Assemblee parlamentari rappresenta una presenza insopprimibile. Ove servisse, allora, potrebbero essere gli organi parlamentari, destinatari dell'intervento presidenziale di messaggio, a prenderne occasione per direttive da rivolgere al Governo.

Potrebbe, inoltre, obiettarsi – sempre in linea di mera ipotesi – che il potere di messaggio impedisca al Presidente della Repubblica di prender "parte" politica, di assumere posizione a favore di una delle parti in conflitto. A ben considerare, però, la soluzione sopra prospettata mira ad altro: non a che il capo dello Stato prenda "parte" nell'arena politica, bensì a fornire un impulso a che l'attività politica si svolga in conformità alla volontà popolare.

4.2. La quinta variabile (collaterale) e la sesta variabile (collaterale): i partiti politici e il popolo. Brevi cenni per non irrigidire, eccessivamente, il "circolo (o circuito) virtuoso" dell'indirizzo politico

Dopo aver esposto l'argomento degli organi costituzionali di garanzia (in rapporto all'indirizzo politico), è il turno delle ultime due variabili esogene (*collaterali*) del circuito dell'indirizzo politico[168], la quinta e la sesta: si sta parlando dei partiti politici e del popolo, entrambe variabili di tipo *collaterale*.

Due variabili, i partiti e il popolo, che possono essere trattate congiuntamente, nell'ambito dello stesso paragrafo. A giustificarlo sta la logica a esse rispettivamente sottostante: una logica, per molti aspetti, sovrapponibile.

Sia per la variabile esogena (*collaterale*) dei partiti politici, sia per la variabile esogena (*collaterale*) del popolo si è dinanzi, in buona sostanza, al medesimo modulo teorico: due soggetti (i partiti politici e il popolo, appunto) che ricoprono il ruolo di protagonista di una fase del circuito (principalmente la fase *d'innesco*, della quale popolo e partiti politici sono coprotagonisti); due soggetti che sono, altresì, in grado di spiegare la propria influenza, con i relativi effetti, su fasi differenti del circuito dell'indirizzo, fasi *altre* rispetto a quella (la fase *d'innesco*) di cui sono il principale referente soggettivo.

[168] Le ultime variabili esogene (*collaterali*), s'intende, che verranno considerate nell'ambito di questo lavoro. Non è da escludere, ovviamente, che altre variabili esogene (*collaterali*) siano astrattamente configurabili in relazione al circuito dell'indirizzo politico: si pensi, a titolo di esempio, alla tecnica, alla burocrazia (degli apparati amministrativi) e alle situazioni emergenziali. Risalta in modo evidente, tuttavia, come i predetti fattori, che pure avrebbero potuto essere configurati come variabili esogene (*collaterali*), occupano un ruolo marginale rispetto alle variabili *collaterali* prese in considerazione nel testo. E, dovendosi operare delle scelte nell'economia del lavoro, si è ritenuto di far cadere l'attenzione sulle variabili esogene (*collaterali*) dotate di maggiore, e più visibile, impatto sul circolo dell'indirizzo.

Una noterella preliminare. L'inserimento dei partiti politici e del popolo tra le variabili esogene (*collaterali*) riveste, sul piano astratto, un ruolo di prim'ordine. Una simile impostazione permette di non lasciare, al lettore, l'impressione che il circuito dell'indirizzo, così come ricostruito nella scansione procedimentale offerta nel capitolo secondo, sia da intendere in termini rigidamente meccanicistici. Le distinzioni soggettive pur operate all'interno del capitolo secondo – allorché, nel ricostruire il procedimento dell'indirizzo, sono stati associati dei referenti soggettivi principali a ciascuna delle singole fasi (il corpo elettorale e i partiti associati alla fase d'*innesco*, gli organi costituzionali di indirizzo alla fase *costitutiva*, eccetera) – non debbono essere irrigidite oltremisura. Non si deve credere, cioè, che i protagonisti formali degli stadi del circuito operino, ognuno in relazione alla propria fase, entro sfere distinte e separate, isolate da tutto e da tutti. Certo, l'associazione di un referente soggettivo principale a ogni fase deve, in punto di teoria, restare ferma. Ma le distinzioni soggettive non vanno, nient'affatto, interpretate come se i singoli stadi del circuito costituissero dei compartimenti stagni, all'interno dei quali vi è un solo soggetto da calcolare. Formalmente può anche ritenersi sia così. Sostanzialmente (e realisticamente), però, vi sono alcuni soggetti che agiscono continuativamente e sottotraccia, influenzando le decisioni dei centri soggettivi di potere che intervengono, nelle singole fasi del procedimento dell'indirizzo, in veste di protagonisti (formali).

A partire, proprio, dai partiti politici. La loro azione è capillare, si estende a tutti gli stadi del circuito: comincia con la fase *d'innesco* (in cui i partiti politici agiscono proprio al fine di condizionare le scelte degli elettori) e si estende sino a ricomprendere, come minimo, la fase *costitutiva* (in cui, non è dubbio, i protagonisti formali sono gli organi costituzionali che strutturano il rapporto di fiducia, ma nella sostanza la loro azione finisce per essere direzionata dal sottobosco dei raggruppamenti partitici).

Fornire una spiegazione del perché i partiti rivestono una peculiare, e ineliminabile, importanza nell'intera vicenda dell'indirizzo è operazione, in fin dei conti, agevole: è sufficiente fare richiamo ad alcuni concetti precedentemente espressi per trarre le dovute conclusioni.

Solido punto di ancoraggio è il dato costituzionale; più precisamente: è il ruolo che la Carta repubblicana ha inteso assegnare alle formazioni partitiche.

Il contesto espressivo dell'articolo 49 della Costituzione, nella parte in cui collega la determinazione della «*politica nazionale*» ai partiti, non lascia alcun pertugio al dubbio interpretativo: per qualsiasi forma di determinazione della «*politica nazionale*», i partiti sono soggetti necessari e privilegiati. Rovesciando, al contrario, l'affermazione: il testo costituzionale esclude possibili forme della «*politica nazionale*» che non vedano i partiti come protagonisti, come elementi essenziali[169].

[169] Ricorda G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 34, che dall'articolo 49 della Costituzione emerge «la necessarietà dei partiti, per qualsiasi forma significativa di determinazione della politica nazionale». *Necessarietà dei partiti*, prosegue l'Autore, significa che «è esclusa dal testo costituzionale una possibile forma di determinazione della politica nazionale che non veda i partiti come protagonisti, come elementi essenziali, come portatori privilegiati delle domande che costituiscono il contenuto della politica nazionale». Ovviamente non si deve cadere nell'errore di pensare che *necessarietà* dei partiti significhi *esclusività*: che, cioè, essi siano da considerarsi come i soggetti *esclusivi* della politica nazionale. Lo precisa lo stesso G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 34-35: «non è che il Costituente abbia [...] voluto eliminare altri possibili canali di espressione delle istanze e degli interessi che partono dalla comunità; ha soltanto privilegiato i partiti come specifiche forme di organizzazione e di espressione della domanda politica. Perciò i partiti diventano momenti non eliminabili, ma essenziali del panorama costituzionale. Si pongono come presupposti e strumenti per la dinamica dell'ordinamento».

Ora. La «*politica nazionale*», si sa[170], è il crogiuolo dell'indirizzo politico: all'interno del contenitore della prima (la «*politica nazionale*»), il secondo (l'indirizzo politico) trova una fonte continua di alimentazione. Se la «*politica nazionale*» non può prescindere dai partiti, e se l'indirizzo politico si alimenta dal magma delle domande politiche di cui consta la «*politica nazionale*», allora la presenza delle formazioni politiche "sotto" il circuito dell'indirizzo, sotto ogni sua fase, diventa una costante in alcun modo eliminabile. Pensare di poter sterilizzare l'incidenza partitica sarebbe non solo sbagliato, ma anche vano e illusorio.

In breve. Dell'indirizzo politico i partiti non possono che essere *centro gravitazionale*. Il loro atteggiamento finisce per condizionare, e non di poco, l'attività di indirizzo[171]. Anche per questo, è fondamentale – volendo ripeterlo una volta in più – che i partiti politici sviluppino, al loro interno, un certo tasso di democraticità[172].

Ineliminabile è, altresì, la presenza sottotraccia del popolo (o, meglio, del corpo elettorale).

Anche qui, la conclusione è lapalissiana. Nulla più che una logica conseguenza delle premesse del circuito dell'indirizzo, dei connotati dell'impulso iniziale: dell'impulso che al circuito fornisce l'abbrivio democratico. Il popolo, dalle cui manifestazioni l'intero circuito prende avvio, resta il "convitato di pietra". Ciascuna decisione che scandisce gli stadi del circuito dell'indirizzo dovrebbe essere assunta avendo sempre a mente, o perlomeno non scordando, gli orientamenti e la volontà del *popolo*: il soggetto al quale, nel nostro ordinamento, appartiene la *sovranità*.

---

[170] Perché precisato nel capitolo secondo, alla nota 50.

[171] D'altronde, l'indirizzo politico, quale categoria del diritto costituzionale, non è in grado di garantire la permanente convergenza partitica sulle finalità politiche predeterminate (e compendiate, appunto, nell'indirizzo); non è, cioè, in grado di assicurare, se viene a mancare la volontà politica, l'attuazione scorrevole delle finalità prefigurate. Non è un caso se la sua connotazione (la connotazione dell'indirizzo) è stata raffigurata, in questo lavoro, come essenzialmente *politica*.

[172] Si ripensi ai programmi elettorali. Nel capitolo secondo si è sostenuto che i programmi rappresentano un pezzo fondamentale di quella «*politica nazionale*» che è crogiuolo e fonte di alimentazione dell'indirizzo politico. Ebbene, se i partiti non riservano la giusta attenzione alla elaborazione del programma, oltre che alle modalità con cui questo viene costruito, le conseguenze derivanti sono deleterie per l'intero circuito dell'indirizzo. Un programma dai contenuti vaghi e generici, composto (non già di concrete, sostenibili, azioni da perseguire, bensì) di mere aspirazioni, di promesse di difficile realizzazione (per non dire utopiche), alleggerisce notevolmente il vincolo democratico che dovrebbe prodursi all'esito della celebrazione delle elezioni. All'alleggerimento del vincolo democratico consegue poi, in via automatica, un ampliamento del raggio di azione dei partiti, a iniziare dallo stadio *costitutivo* dell'indirizzo.

Considerazioni conclusive

Il discorso intorno all'*indirizzo politico*, e alla sua *sistematizzazione teorica*, è giunto al termine del proprio itinerario.

Offrire, del cammino percorso, uno sguardo d'insieme non è compito agevole, né, forse, conveniente. Troppo elevato il rischio che la sintesi finisca per restituire un'immagine in "bianco e nero", oltremodo semplificata: una panoramica non all'altezza della complessità dell'argomento trattato e delle sue plurime, colorate, sfaccettature. Ragion per cui le considerazioni conclusive non si faranno carico di presentare, in forma riassuntiva, le riflessioni contenute nei tre capitoli che le precedono. Tantomeno, intendono sunteggiare i risultati via via conseguiti nella disamina dei singoli argomenti.

Nell'atto terminale del lavoro può essere utile, piuttosto, (provare a) tratteggiare i lineamenti dell'indirizzo politico. Un tentativo di affidare, alle pagine finali, la presentazione dei contorni teorici del concetto preso in esame. Di estrarre, in altri termini, gli esiti più significativi di questo *contributo* alla *teoria* dell'indirizzo politico (riprendendo il titolo della ricerca): il suo distillato.

La narrativa procederà "per *pillole*", affinché il quadro generale risulti, nel complesso, quanto più analitico possibile. Con una istruzione per la lettura: l'ordine con cui verranno esposte le *pillole* ricalca solamente in parte la successione dei temi affrontati nello studio; in armonia con lo scopo, poc'anzi dichiarato, delle conclusioni, le *pillole* attingeranno da sezioni collocate qua e là nell'impianto espositivo.

Prima pillola: sulla genesi, sulla genealogia e sull'apogeo dell'indirizzo politico.

Sarebbe stato vano tentare di contribuire alla *teoria* di un concetto se non ci si fosse sforzati, prima di tutto, di scavare nella sua *storia*, penetrandola in profondità. Il rigore scientifico e la logica delle cose lo imponevano: serviva risalire lungo la linea del tempo, senza che le ricostruzioni solitamente proposte, e tendenzialmente accolte, condizionassero oltremisura gli esiti della esplorazione storica. Dunque: quando matura l'*indirizzo politico*? Da quale tronco teorico si dirama?

Le *radici genetiche* dell'indirizzo politico affondano nel periodo fascista: all'interno delle atmosfere spiccatamente autoritarie, e totalitarie, del fascismo, l'indirizzo assume veste di categoria concettuale autonoma. Nessuno ne dubita. Nessuno, in fondo, ne ha mai dubitato.

Meno lineare, di contro, la individuazione del *ceppo genealogico*.

Tra le pagine della letteratura, non è raro intercettare il seguente postulato: l'*indirizzo politico* equivale alla *funzione di governo*. Ma è davvero così? *Indirizzo politico* e *funzione di governo* coincidono realmente?

A ben guardare, la risposta dev'essere negativa. Lo conferma l'evoluzione che ha interessato, nel corso dei decenni, la nozione di *governo in senso oggettivo* (o di *attività di governo*); vale a dire quella nozione che ha funto da *incubatore teorico* dell'indirizzo politico e che, pertanto, si rivela centrale per identificarne la *genealogia*.

Tre tappe, connesse dal filo di tessitura della *unità* (o accomunate dal tratto distintivo dell'impulso *unificatore*), scandiscono la vicenda evolutiva della *nozione chiave* di *attività di governo*: (i) la *tappa iniziale*, dell'*attività di governo* come *articolazione* della *funzione esecutiva* (una delle due ramificazioni interne al potere esecutivo, accanto all'*attività di amministrazione*); (ii) la *tappa intermedia*, del passaggio dall'*attività* alla *funzione* di governo, impostata come quarta funzione statuale; (iii) la *tappa finale*, della gemmazione dell'*indirizzo politico* dalla funzione di governo.

La *tappa iniziale* attraversa l'Italia liberale; le restanti tappe, invece, vengono a svilupparsi e a sedimentarsi in corrispondenza della torsione autoritaria impressa, allo Stato, dal regime fascista. L'ideologia fascista, trasfusa sul piano normativo-costituzionale, rappresentò infatti

un terreno assai fertile per le svolte segnate dalla *tappa intermedia* e dalla *tappa finale* (o, meglio, per le elaborazioni dottrinali in esse incorporate).

Loro principali artefici furono Costantino Mortati (per la *tappa intermedia*) e Vezio Crisafulli (per la *tappa finale*), rispettivamente il promotore della teorica del governo come quarta funzione dello Stato (con il volume *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, pubblicato nel 1931) e il "padre" dell'indirizzo politico (grazie al saggio *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, edito nel 1939).

Si presti attenzione, però. Teorizzando il governo, oggettivamente inteso, come quarta funzione statuale, Mortati pose, sì, i presupposti (teorici) per la successiva nascita dell'indirizzo politico. Nel suo lavoro d'esordio, tuttavia, *funzione di governo* e *indirizzo politico* non combaciano, sono entità concettali distinte: il secondo (l'*indirizzo politico*) costituisce (soltanto) un frammento, benché il preminente, della prima (la *funzione di governo*). Una delle prove più robuste a conforto dell'assunto figura, a chiare lettere, nell'indice sommario, trascritto tra le ultime, ingiallite, pagine dell'opera mortatiana: il titolo del paragrafo 3 del Capitolo I («*La funzione di governo in senso obiettivo*») recita «La determinazione delle direttive politiche come primo compito della funzione di governo». Il tenore letterale non lascia adito al dubbio. Quello che in seguito verrà denominato «indirizzo politico» (ossia la «determinazione delle direttive politiche») rappresenta il *primo* compito della funzione di governo: il primo, non *l'unico*.

L'indirizzo politico, quindi, *non corrisponde* alla funzione di governo. Ne è, precisamente, una *specificazione*. Una specificazione fuoriuscita dalla penna di Vezio Crisafulli. Lavorando sopra le fondamenta gettate da Mortati, e completando (in un certo senso) l'edificio (teorico) da questi predisposto, Crisafulli *estrasse* dalla *funzione di governo* la nozione di *indirizzo politico*. Introdusse, cioè – senza ambiguità –, la nozione nel dibattito scientifico e, soprattutto, ne fornì il primo, apposito, inquadramento dogmatico.

Ricostruire la *linea diacronico-genealogica* dell'indirizzo nei termini sommariamente illustrati significa, in definitiva, prendere le distanze da alcune credenze largamente diffuse: (i) che l'indirizzo politico coincida con la funzione di governo; (ii) e che, per conseguenza, il "padre" della teorizzazione dell'indirizzo sia da riconoscere in Costantino Mortati. Né l'una né l'altra credenza vanno condivise.

Non basta. Se è vero che la categoria dell'*indirizzo politico* fiorisce nel contesto autoritario, e totalitario, di impronta fascista, non è men vero che l'importanza della programmazione politica incrementa di intensità in un momento successivo: esattamente con la moltiplicazione dei compiti statuali e con il mutare della loro complessità. Per incontrare, insomma, l'*apogeo* dell'indirizzo politico, l'interprete deve operare uno spostamento lungo la linea temporale. Cambiano, così, le coordinate spazio-temporali di riferimento: dagli anni trenta del Novecento (e dal regime fascista), sfondo della *genesi* dell'indirizzo, alla seconda metà del Novecento (e allo Stato di democrazia pluralistica), scenario dell'*apogeo* dell'indirizzo.

L'aumento esponenziale dei compiti dello Stato, fino a riguardare nevralgici settori della vita economica e sociale, amplifica l'esigenza di assicurare un esercizio ordinato, coordinato e programmato delle singole attività statuali; di predeterminare una entità unificante attorno a cui tessere la trama delle (molteplici) manifestazioni dei poteri politicamente attivi. Per essere più chiari. L'assolvimento dei compiti, sempre maggiori, imposti allo Stato democratico-sociale non può prescindere da una generale programmazione "a monte". La necessità di un numero elevato di prestazioni pubbliche richiede, difatti, di imprimere alla macchina statuale un indirizzo: un indirizzo che funzioni come orientamento di sintesi e valga a tracciare, per grandi linee, la rotta politica da seguire.

Seconda pillola: sulla natura dell'indirizzo politico.

Una volta fatta chiarezza sulla *storia* dell'indirizzo politico, occorreva (provare a) fare altrettanto con la *teoria* dell'indirizzo politico, scomponendolo nei suoi basilari elementi costitutivi. A cominciare dalla *natura* dello stesso.

Ristretto, in special modo, nell'alternativa tra indirizzo-funzione (autonoma) e indirizzo-attività, l'indirizzo politico appare preferibilmente configurabile come *attività* dello Stato.

Funzione, usualmente, è "sinonimo" di *diritto*. Afferiscono al diritto, e risultano impregnate di materia giuridica, la funzione legislativa, la funzione esecutiva e, infine, quella giudiziaria. Le tradizionali funzioni dello Stato sono entità dai contorni concettualmente definiti; presentano, inoltre, una propria (autonoma) ragion d'essere, riferita alla produzione di un determinato tipo di bene giuridico (espresso in atti specifici, caratteristici, omogenei e dotati di nominatività unitaria).

L'indirizzo politico, all'opposto, precede le classiche funzioni statuali, alle quali conferisce il (mutevole) contenuto sostanziale, illuminandolo di significato politico. È, perciò, qualcosa di intrinsecamente, qualitativamente e nettamente diverso: un'*attività*, giustappunto. Un'attività che, come tale, ben si presta a tradurre la differente natura del suo oggetto, le cui manifestazioni non per forza appaiono rivestite della forma, giuridica, tipica delle estrinsecazioni di volontà degli organi statuali. Tutt'altro. I suoi canali di espressione assumono sembianze più liquide, meno facilmente afferrabili.

Beninteso. Anche l'attività di indirizzo politico si avvale degli schemi del diritto: perché loro tramite, non già altrimenti, trova esplicazione, acquisendo la "forza" necessaria per imporsi sulla realtà sociale. Nondimeno, detta attività esibisce, in misura maggiore rispetto alle tre funzioni dello Stato, una ineliminabile componente politica. Ineliminabile perché dalla politica l'indirizzo trae alimentazione.

Terza pillola: sulla efficacia dell'indirizzo politico.

In virtù di un approccio pressoché consolidato, la problematica della *efficacia* dell'indirizzo politico viene calata, fondamentalmente, tra due estremità: la concezione cosiddetta *normativa*, da una parte, e la concezione cosiddetta *esistenziale*, dall'altra. Due impostazioni teoriche che declinano diversamente la indole dell'indirizzo politico. In breve. Secondo i fautori della prima (la concezione *normativa*), l'indirizzo avrebbe una propria *intrinseca* valenza prescrittiva, sarebbe dotato di rilevanza giuridica: spiegherebbe, cioè, un certo coefficiente di giuridicità nei confronti degli organi costituzionali. I sostenitori della seconda, viceversa, qualificano l'indirizzo politico come dato storico o *esistenziale*: esso non consisterebbe in un previo e (giuridicamente) vincolante programma da perseguire, bensì nella risultante empirica – ricostruibile *a posteriori*, *esistenzialmente* – dei comportamenti assunti, dagli organi di direzione politica dello Stato, in un segmento storico.

Ebbene. La consistenza dell'indirizzo non è né *normativa*, né, men che meno, *esistenziale*. L'efficacia dell'indirizzo politico è racchiusa, più che altro, nel suo crogiuolo istituzionale: il rapporto di fiducia. La natura prettamente *politica* della relazione fiduciaria dà motivo alla consistenza altrettanto *politica* dell'indirizzo. L'indirizzo politico non può, così, avere "forza" giuridica *intrinseca* (come sostengono i normativisti). Tantomeno ha valore esistenziale (secondo l'opinione degli esistenzialisti). Piuttosto, la materia finalistica che vi è incorporata rimane "viva" sino a quando quel patto politico da cui scaturisce il rapporto fiduciario permanga attivo e funzionante. Il che equivale, in buona sostanza, ad affermare che gli obiettivi componenti l'indirizzo politico sottendono una precisa "efficacia": tali obiettivi impegnano la responsabilità politica dei soggetti coinvolti nel rapporto di fiducia fintantoché il patto politico che lo sorregge mantenga la sua vitalità; venuto meno quel patto, e venuta conseguentemente meno la fiducia, l'indirizzo perde il proprio coefficiente di "cogenza" (una "cogenza", *di per sé*, tutta *politica*).

Conferendo all'indirizzo una simile "efficacia", riesce comodo armonizzare i due poli che vengono a contrastare allorché si approccia la problematica della *efficacia* dell'indirizzo politico: per un verso, il *polo* della forza vincolante (nei confronti degli organi costituzionali) dell'indirizzo politico legittimamente determinato dagli organi competenti (presupposto indispensabile per mantenere l'unità di direttiva dell'azione statuale); per altro verso, il *polo* dell'autonomia sostanziale degli organi costituzionali.

Se si incardina l'indirizzo entro il raccordo strutturale-istituzionale del rapporto di fiducia, si possono ricavare, per vero, dei dati non indifferenti, che spingono a ritenere l'indirizzo politico un'attività *intrinsecamente politica* e, al contempo, *giuridicamente disciplinata* in via *implicita* (o *indiretta*).

Andando con ordine. Il primo dato ricavabile: sono la politica, prima, e alcuni organi costituzionali, dopo, a fissare i fini che lo Stato si propone di realizzare in un dato momento storico. Fini che, nella perduranza del patto politico sotteso alla relazione fiduciaria, spetta poi agli organi del Governo e all'organo costituzionale direttamente rappresentativo realizzare nelle scelte concrete. Tutto ciò rispecchia, nitidamente, la connotazione essenzialmente *politica* dell'indirizzo. Una connotazione che fa salva l'autonomia riconosciuta, nella determinazione di quei fini, agli organi partecipanti alla fiducia e che, simultaneamente, fonda la "cogenza" politica dei fini prefissati.

Il secondo dato. L'ordinamento, con la razionalizzazione del rapporto di fiducia, stabilisce – lo si rimarca: in via *implicita* (o *indiretta*) – quali siano gli organi competenti alla scelta dei fini, quale sia lo spazio rispettivamente riservato loro e quale, infine, sia la "efficacia" delle deliberazioni da essi adottate rispetto agli altri organi statuali. Traspare qui la connotazione indirettamente *giuridico-costituzionale* dell'indirizzo, che rinsalda la sua vocazione a fungere da parametro che dà ordine all'azione dello Stato.

Quarta pillola: sulla struttura dell'indirizzo politico.

La Costituzione repubblicana non configura, *esplicitamente*, l'indirizzo politico. Non vi è, al suo interno, una disciplina che si incarichi di conformare tale attività: una disciplina, per dirla più precisamente, che attribuisca il potere di indirizzo a *certi* organi, legittimandoli ad adottare *certi* atti secondo un *certo* procedimento.

In assenza di un'apposita regolamentazione costituzionale, la struttura dell'indirizzo va disvelata per via interpretativa. Rintracciando, all'interno della Carta, le disposizioni riconducibili al fenomeno dell'indirizzo politico, è possibile mapparne le dinamiche costituzionali.

Muovendo dalla solida, e garantistica, piattaforma della teoria plurifasica, l'attività di indirizzo politico può essere suddivisa in *fasi* (o *stadi*). Complessivamente considerate, le fasi compongono il *procedimento* dell'indirizzo: il procedimento mediante il quale si sviluppa, e prende progressivamente forma, la vicenda dell'indirizzo politico.

Qualche avvertenza preliminare, per onorare un "debito scientifico" e a scanso di equivoci.

La connotazione procedimentale dell'indirizzo, avanzata in questa ricerca, è debitrice di un caposaldo della letteratura giuspubblicistica italiana: il *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, dato alle stampe, da Serio Galeotti, nel lontano 1957. Dal *Contributo* di Galeotti trae ispirazione il tentativo di illustrare, analiticamente, la scansione (procedimentale) dell'indirizzo, focalizzando per ogni stadio: (i) i soggetti coinvolti; (ii) i parametri costituzionali che ne legittimano la rispettiva azione; (iii) gli atti con cui ciascuno di quei soggetti fornisce il proprio apporto partecipativo.

Del tutto evidenti sono le differenze che corrono tra il tema del procedimento legislativo (sistematizzato dal *Contributo* galeottiano) e la fattispecie, *a formazione progressiva*, dell'indirizzo politico (oggetto del presente *Contributo*): differenze tanto di forma, quanto di sostanza.

Innanzitutto, quello legislativo è un procedimento tratteggiato, normativamente e in modo espresso, dal testo costituzionale in una sua apposita sezione. Un procedimento, dunque, giuridicamente disciplinato in maniera esplicita: il che facilita la costruzione di una teoria sistematica. D'altro canto, l'indirizzo politico non trova alcuna espressa regolamentazione costituzionale.

Di più. Le differenze non si esauriscono nel profilo appena messo in rilievo. Da esso derivano, anzi, ulteriori e importanti conseguenze: la formazione della legge, trovando la propria disciplina generale nel testo della Costituzione, è retta da un procedimento di tipo *prescrittivo*, sì che la violazione delle regole costituzionali appositamente dettate dà luogo a un vizio di forma (che si riflette, poi, sull'atto normativo e sulla sua legittimità); per converso, il procedimento dell'indirizzo politico non è di tipo prescrittivo (e non produce, pertanto, conseguenze in termini di legittimità), bensì *descrittivo*, limitandosi a descrivere le dinamiche di estrinsecazione di quel fenomeno.

Nonostante le differenze tra i due ambiti siano lampanti, in entrambe le fattispecie si riscontra la presenza di connotati procedimentali, ossia di una concatenazione di fasi protese al raggiungimento di un risultato finale; risultato che nell'un caso (il procedimento legislativo) è dato dalla produzione di quell'atto denominato *legge formale ordinaria*, mentre nell'altro caso (l'indirizzo politico) è rappresentato dalla realizzazione – giuridica prima, fattuale poi – delle finalità di cui consta l'indirizzo politico. Detto diversamente, in ambedue le fattispecie vi è un *quid* che, percorrendo il cammino tracciato dalle singole fasi del procedimento, cresce, si perfeziona e si modifica lungo il cammino medesimo, per sfociare, alla fine, in un risultato giuridicamente ed esteriormente apprezzabile nella sua oggettività. Da tale ultimo punto di vista, non può sfuggire la coincidenza del prodotto finale nei due procedimenti (quello legislativo e quello di indirizzo politico): atti normativi che dispiegano effetti sulla comunità.

Svelata la fonte di ispirazione della (qui proposta) procedimentalizzazione dell'indirizzo politico, e marcata la distanza rispetto al procedimento legislativo, può essere succintamente delineata la successione di fasi che entrano a comporre la struttura dell'indirizzo.

Schematicamente, il *procedimento* di specificazione dell'indirizzo politico risulta formato da tre fasi: (i) la fase *d'innesco*, che vede nel corpo elettorale e nelle forze politiche i soggetti protagonisti, nell'esercizio del diritto di voto il canale di espressione delle preferenze tra i diversi programmi politici e nel responso elettorale la selezione della materia (già *semilavorata*) da cui attingere per modellare i contenuti dell'indirizzo; (ii) la fase *costitutiva*, che si concretizza con la instaurazione del rapporto fiduciario e che mira a estrapolare e a *costituire*, appunto, il "nucleo duro" dell'indirizzo politico (ossia l'insieme delle finalità politiche generali, che, funzionando da tendenziale guida di movimento, orienteranno indicativamente l'azione dei pubblici poteri, indirizzandoli verso il conseguimento delle finalità prestabilite); (iii) la fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*) dell'indirizzo politico, nella quale il progetto organico e coerente di fini da raggiungere, già *politicamente perfetto* (con il completamento dello stadio precedente), diviene altresì *giuridicamente efficace* (grazie alla trasposizione delle finalità politiche sul piano giuridico).

Non solo. Per provare ad arricchire la *teoria* dell'indirizzo politico, lo studio ha seguito un approccio articolato su un *duplice piano*. A margine della esposizione, fase dopo fase, della minuziosa meccanica del classico circuito dell'indirizzo (ecco il *primo piano*), nel ripercorrere il suo movimento dentro il disegno costituzionale si è cercato di isolare le maggiori criticità registrabili in ogni fase e di prospettare, frattanto, delle ipotetiche soluzioni (ecco il *secondo piano*).

Nel *secondo piano*, un filo rosso ha unito, trasversalmente, la disamina dei singoli stadi del circuito: è la ideazione di un *test di democraticità*, scaturente, in un certo modo, proprio dalle peculiarità del *primo piano*. La illustrazione *dettagliata* delle fasi, e anzitutto di quella originaria

(la fase denominata *d'innesco*), ha suggerito di ideare il *test* per ciascuno stadio, sfruttando (e valorizzando) l'impulso democratico che al circuito dà, a monte, avvio e che ne permea successivamente il complessivo funzionamento, progredendo (da impulso iniziale) in una corrente democratica ininterrotta. Molto brevemente: il *test di democraticità* ha permesso di identificare, per le singole fasi del circuito, dei punti nevralgici (di democraticità), focalizzando taluni requisiti essenziali che sarebbe opportuno sussistessero affinché il flusso democratico, generato alla fonte, possa proseguire il tragitto all'interno del circuito stesso, senza fiaccarsi.

La notazione riportata tra le righe iniziali (di queste considerazioni conclusive) induce, tuttavia, a demandare alla (più completa ed esaustiva) narrativa del capitolo secondo la spiegazione dei profili accennati.

Quinta pillola: sul funzionamento dell'indirizzo politico.

Sulla *struttura* (del circuito) dell'indirizzo politico agiscono delle *variabili esogene*, che finiscono col condizionarne il *funzionamento*.

Vi sono, in particolare, variabili esogene *preminenti* e variabili esogene *collaterali*. Le variabili esogene *preminenti* sono (per così dire) *oggetti*: consistono in parametri apprezzabili, grosso modo, oggettivamente (azionabili, com'è ovvio, da soggetti, ma all'insegna e nello spirito dei parametri stessi). Viceversa, le variabili esogene *collaterali* fanno riferimento all'agire di soggetti (che possono, sì, il più delle volte operare sulla scorta di parametri prestabiliti, ma in cui la componente soggettiva risulta, alla fine, preponderante).

Alle prime appartengono (i) la Costituzione, (ii) il quadro economico-finanziario e (iii) l'ordinamento euro-unitario. Nelle seconde rientrano, invece, (iv) gli organi costituzionali di garanzia, (v) i partiti politici e (vi) il popolo.

Gli esiti più significativi raggiunti dall'indagine attengono, senza dubbio, alle variabili esogene *preminenti*. A esse, quindi, conviene guardare.

Quasi doveroso partire dal rapporto tra indirizzo politico e Costituzione. O meglio: soffermarsi, specialmente, attorno a tale rapporto è imperativo imposto dal taglio (costituzionalistico) del lavoro.

Essendo *politica* per eccellenza, l'attività di indirizzo politico è libera nel fine. Libera nel fine, ma non *totalmente* libera nel fine. Libera nel fine, ma non arbitraria.

Primariamente, l'attività di indirizzo politico è *limitata* dalla Costituzione. Nel senso che è chiamata a muoversi entro il perimetro costituzionale se vuole *conservare*, dopo il suo perfezionamento politico, gli effetti giuridici discendenti dalla fase *attuativa* (o *integrativa dell'efficacia*). Una volta che le singole finalità politiche abbiano assunto veste giuridica, la loro *permanenza* nell'ordinamento finisce con l'essere, in potenza, "subordinata" a una condizione: che le singole finalità, incorporate in atti normativi, non contrastino con i precetti costituzionali.

Oltre a rappresentarne un *limite*, la Costituzione sostanzia, per l'indirizzo politico, anche un *vincolo*.

La *misura* di detto vincolo non risiede nell'estremo del *massimo possibile* (o della *massima tutela possibile*); non coincide, cioè, con la massima capacità di espansione di ciascun diritto costituzionalmente riconosciuto (lo stesso vale per i principi). Ogni diritto garantito dalla Carta impone all'attività di indirizzo degli obblighi costituzionali di *facere*, ma detti obblighi non corrispondono alla tutela piena, in massimo grado, del diritto medesimo. Non può essere, insomma, l'estremo del *massimo possibile* (o della *massima tutela possibile*) a individuare la misura del vincolo che dalla Costituzione si propaga verso l'attività di indirizzo politico.

La *misura* del vincolo risiede, più correttamente, nel *minimo indispensabile* (o nella *minima tutela indispensabile*); trova la propria dimensione nella necessità di apprestare, per tutti i principi e per ciascuno di essi, per tutti i diritti e per ciascuno di essi, un livello

costituzionalmente tollerabile di tutela. In fin dei conti, è il «nucleo essenziale», indefettibile e mai comprimibile, di ogni principio e di ogni diritto (costituzionalmente riconosciuti) a riempire la misura del *vincolo*, di derivazione costituzionale, all'indirizzo politico.

Il *vincolo* della *minima tutela indispensabile* (prodotto dalla Costituzione sull'attività di indirizzo politico) consente di contemperare, ragionevolmente e in maniera costituzionalmente soddisfacente, due contrapposte istanze: da un lato, la connotazione *politica* dell'indirizzo, che mal sopporta vincoli teleologici (spingendo nella direzione della *libertà*); dall'altro, la natura *rigida* del nostro testo costituzionale e il suo programma d'ispirazione democratico-sociale, che reclamano, al contrario, un qualche grado di vincolatività (spingendo nella direzione del *vincolo*).

Ne viene un sistema di bilanciamento "a due cerchi concentrici": il primo cerchio, coincidente con il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali, è sottratto alla disponibilità degli attori politico-istituzionali dell'indirizzo politico, *vincolati* a garantire quella soglia minima di protezione indispensabile affinché ogni precetto costituzionale non finisca totalmente sacrificato e negato; il secondo cerchio, corrispondente a livelli di tutela superiori al «nucleo essenziale», è governato dalla *discrezionalità* degli attori politico-istituzionali dell'indirizzo, liberi di innalzare il tasso di tutela per determinati principi e diritti (presumibilmente quelli "politicamente più graditi"), al fine di poter conseguire un rendimento, quanto più elevato, sul piano politico (in termini di consenso elettorale).

A *condizionare* l'indirizzo politico non è solamente la Costituzione. Un considerevole *condizionamento* discende, inoltre, dal bilancio previsionale dello Stato.

Per quel che concerne le *spese*, l'indirizzo politico: (i) è un concetto *economicamente condizionante*, nella misura in cui la quantità economica necessaria per realizzare gli obiettivi compendiati nell'indirizzo viene inscritta, a livello contabile, tra le voci di spesa del bilancio; (ii) è, altresì, un concetto *economicamente condizionato*, dal momento che le spese necessarie per soddisfare gli scopi costituzionalmente imposti, rientranti nei margini del *costituzionalmente obbligatorio*, riducono lo spazio a disposizione delle libere scelte politiche, lo spazio del *politicamente decidibile*.

Accanto alle spese, le *entrate*. Anche per il versante finanziario, lo scheletro del sistema teorico (circa il rapporto tra indirizzo politico ed entrate) appare essenzialmente bipartito: (i) per il segmento chiamato a soddisfare (finanziariamente) i margini del *costituzionalmente obbligatorio*, e quindi a far sì che il «nucleo essenziale» dei principi e dei diritti fondamentali goda di una congrua copertura (finanziaria), l'indirizzo politico è un concetto *finanziariamente condizionante*; (ii) per la restante quota (quella esterna ai margini del *costituzionalmente obbligatorio*), che vede la discrezionalità politica indiscussa protagonista, l'indirizzo è un concetto *finanziariamente condizionato*.

Ma la programmazione economico-finanziaria, nel suo quadro d'insieme, va ben al di là del bilancio come *atto*. Se si allarga la visuale al bilancio come *vicenda*, come ciclo complesso, diviene inevitabile intersecare la variabile esogena (preminente) dell'ordinamento euro-unitario.

Ancora una volta, le maggiori influenze spiegate dall'ordinamento dell'Unione europea interessano, segnatamente, l'ambito economico-finanziario.

Le scelte di bilancio subiscono penetranti pressioni, direttamente o indirettamente, da parte del diritto euro-unitario. I vincoli di bilancio di fonte europea, con le connesse valutazioni delle istituzioni dell'Unione, riescono a ottenere una compressione dello spazio in cui gli organi politicamente attivi dello Stato sono chiamati a compiere le scelte d'indirizzo.

Si badi. I poteri euro-nazionali possono, sì, comprimere il "quanto" della spesa complessiva dello Stato (la spesa necessaria per finanziare gli obiettivi immessi nel contenitore dell'indirizzo), ma permane integra la sovranità statuale circa la distribuzione e la

destinazione delle risorse disponibili per il raggiungimento delle finalità politiche ritenute preferibili. Tale sovranità non è mai vanificata, perché ne deriverebbe, in ultima battuta, l'eclissi della stessa sovranità generale dello Stato. Sebbene dentro margini di movimento ristretti, tracciati per lo più da istituzioni esterne, lo Stato continua a orientare, in una direzione o nell'altra, la distribuzione delle risorse che sono nella sua disponibilità.

L'indirizzo politico resta, in definitiva, un concetto dalle frontiere nazionali, ancorato alla nozione di sovranità (nazionale): di *indirizzo politico nazionale*, e non già di *indirizzo politico europeo* o di *indirizzo politico euro-nazionale*, è opportuno continuare a parlare. Avendo, però, cura di precisare, subito dopo, che lo spazio concretamente a disposizione delle scelte politiche risulta oggi fortemente condizionato dai vincoli di bilancio di derivazione europea, a loro volta dispieganti diretta influenza sulle scelte statuali di politica economica.

Per chiudere con una immagine metaforica. Il classico circuito (più "grande") dell'*indirizzo politico nazionale* contiene all'interno, subendone ragguardevoli pressioni (anzi, le più ragguardevoli pressioni), il circuito (più "piccolo") dell'*indirizzo politico finanziario*, questo, sì, dai contorni *euro-nazionali* (insomma, un *indirizzo politico finanziario euro-nazionale*).

È tutto. L'atto finale ha portato a termine il compito che gli era proprio. Certo, sarebbe illusorio pensare che il presente studio abbia esaurito la trattazione dell'argomento; che possa mettere il punto a una categoria sconfinata, dalla superficie vastissima. Ciononostante, se lo studio dovesse essere riuscito a offrire un *contributo* alla *teoria* dell'indirizzo, un apporto alla *sistematizzazione teorica* del concetto, allora avrebbe raggiunto lo scopo che si era, dal principio, prefisso.

Opere citate

(1) R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016
(2) E. AHRENS, *Dottrina generale dello Stato* (traduzione italiana di P. Del Giudice), Stabilimento tipografico de' classici italiani, Napoli, 1866
(3) U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971
(4) G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1962
(5) G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1970
(6) L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996
(7) G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Bocca, Milano-Torino-Roma, 1913
(8) G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene, Napoli, 1881
(9) G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1907
(10) P. ARMAROLI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-11-12/1965
(11) V. ATRIPALDI, *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Giuffrè, Milano, 1968
(12) L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, I, Dunod, Paris, 1885
(13) G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009
(14) G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 cost.*, in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STUDIOSI DEL DIRITTO CIVILE, *Partiti politici e ordinamento giuridico (in ricordo di Francesco Galgano)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015
(15) G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
(16) E. BALBONI, *La funzione di governo oggi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale – Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, Cedam, Padova, 2002
(17) E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 14 – Seminario 2003*, Giappichelli, Torino, 2004
(18) A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in G. AMATO-A. BALDASSARRE-A.A. CERVATI-G. CONSO-V. DENTI-P. FARNETI-F. GALGANO-M.S. GIANNINI-A. MALINTOPPI-C. MEZZANOTTE-L. PALADIN-S.P. PANUNZIO-P. RESCIGNO, *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979
(19) A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989
(20) A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006
(21) P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953
(22) P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957

(23) P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958
(24) P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959
(25) P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991
(26) P. BARILE, *Intervento*, in M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines (giornate di studio – Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998
(27) S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961
(28) S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – La formazione delle leggi. Art. 76-82*, II, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979
(29) S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica. Confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, n. 1/1986
(30) S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, Utet, Torino, 1995
(31) S. BARTOLE, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in G. MOR-S. NINATTI-Q. CAMERLENGO-G.E. VIGEVANI (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1999
(32) S. BARTOLE, voce *Crisafulli, Vezio*, in I. BIROCCHI-E. CORTESE-A. MATTONE-M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, I (A-Les), il Mulino, Bologna, 2013
(33) S. BARTOLE-R. BIN, *Vezio Crisafulli*, in *Lo Stato*, n. 10/2018
(34) L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020
(35) L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, I, Giuffrè, Milano, 1966
(36) L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno,* in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, I, Giuffrè, Milano, 1966
(37) G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001
(38) E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1985
(39) F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012
(40) R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018
(41) R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021
(42) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Giuffrè, Milano, 1940
(43) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950
(44) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1968
(45) P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Uguaglianza (Principio di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, Utet, Torino, 1973
(46) N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958
(47) N. BOBBIO, *Teoria generale della politica (a cura di Michelangelo Bovero)*, Einaudi, Torino, 1999
(48) G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011
(49) E. BONAUDI, *Principii di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1936

(50) A. BRANCASI, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6/1997
(51) A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in IL FILANGIERI, *Costituzione e pareggio di bilancio* (Quaderno 2011), Jovene, Napoli, 2012
(52) A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012
(53) A. BRANCASI, voce *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VII, Giuffrè, Milano, 2014
(54) A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, I, Utet, Torino, 1896
(55) P.J.B. BUCHEZ, *Traité de politique et de science sociale*, II, Amyot, Paris, 1866
(56) S. BUSCEMA, voce *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1959
(57) G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989
(58) Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002
(59) Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2012
(60) Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013
(61) Q. CAMERLENGO, *La causa della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014
(62) Q. CAMERLENGO, *Costituzione Economia Società*, Cacucci, Bari, 2017
(63) F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, I, "La Litotipo" Officine Grafiche Milani, Padova, 1914
(64) P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1974
(65) B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984
(66) B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990
(67) S. CARBONARO, *Legge formale e facoltà legislativa del Governo dopo la istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Cya, Firenze, 1939
(68) G. CARBONI, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006
(69) P. CARETTI, voce *Motivazione – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1990
(70) P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1991
(71) P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017
(72) L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001
(73) L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013
(74) L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015
(75) L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016
(76) F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società editrice del «foro italiano», Roma, 1940
(77) M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, II, Cedam, Padova, 1974

(78) T. CARNEVALI, *Il potere politico negli ordini liberi*, Vallardi, Milano, 1913
(79) R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, II, Recueil, Paris, 1922
(80) M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006
(81) D. CARUSO INGHILLERI, *Atto politico e giurisdizione amministrativa*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. II/1915
(82) D. CARUSO INGHILLERI, *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1932
(83) D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(84) L. CASO, *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3-4/2018
(85) L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021
(86) A. CATELANI, *Corte Costituzionale e indirizzo politico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2007
(87) E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2016
(88) E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti: un'analisi dell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2016
(89) M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. CAVINO-L. CONTE-S. MALLARDO-M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione (2017-2021)*, il Mulino, Bologna, 2022
(90) S. CECCANTI, *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. III/1999
(91) M. CERASE, voce *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006
(92) C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Utet, Torino, 1963
(93) M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I [*Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*], Cedam, Padova, 1998
(94) M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, II [*Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*], Cedam, Padova, 2003
(95) G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2007
(96) E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, n. 2/1958
(97) E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961
(98) E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1986
(99) O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998
(100) O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010
(101) C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974
(102) C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Giappichelli, Torino, 1997
(103) P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, II, Athenaeum, Roma, 1920
(104) G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980
(105) P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988

(106) P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994
(107) G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989
(108) S.M. CICCONETTI, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988
(109) A. CIOFFI, *I soggetti e le difese dei diritti pubblici*, Società Editrice Libraria, Milano, 1920
(110) I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012
(111) I. CIOLLI, *I diritti sociali e la crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2019
(112) N. COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1927
(113) E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986
(114) B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, Société typographique belge, Bruxelles, 1851
(115) F.P. CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1895
(116) G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1981
(117) V. CRISAFULLI, *Sulla teoria della norma giuridica*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1935
(118) V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, n. 1-2-3-4/1939
(119) V. CRISAFULLI, *Manuale dei diritti del cittadino*, Edizioni di cultura sociale, Roma, 1950
(120) V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952
(121) V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Cedam, Padova, 1957
(122) V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. II/1958
(123) V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958
(124) V. CRISAFULLI, *La costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960
(125) V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 2 (*Le libertà civili e politiche*), Vallecchi, Firenze, 1969
(126) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970
(127) V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977
(128) E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1937
(129) E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1951
(130) F. CUOCOLO, *Attività di governo e funzioni dello Stato*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova*, n. 1/1963
(131) F. CUOCOLO, *Note introduttive sul «referendum»*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 6 (*Autonomie e garanzie costituzionali*), Vallecchi, Firenze, 1969
(132) F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*), Cedam, Padova, 1985
(133) F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2000
(134) G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957

(135) G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Editrice sav, Napoli, 1962
(136) S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001
(137) S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, 2004
(138) A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003
(139) A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991
(140) A. D'ANDREA, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009
(141) M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958
(142) M. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, *Indagine sul partito politico*, I, Giuffrè, Milano, 1966
(143) A. D'ATENA, *Approfondimenti di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018
(144) A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018
(145) A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(146) C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Otranto-Lecce, 4-5 giugno 2004)*, Giappichelli, Torino, 2005
(147) C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
(148) G.M. DE FRANCESCO, *Leggi costituzionali fasciste e forma di Governo*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1931
(149) G.M. DE FRANCESCO, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940
(150) G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, il Mulino, Bologna, 1996
(151) M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009
(152) G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2008
(153) C. DE SECONDAT, *Lo spirito delle leggi* (a cura di Sergio Cotta), I, Utet, Torino, 2002
(154) A. DE VALLES, *Sulla teoria degli «Atti Politici»*, in *Annali della R. Università di Macerata*, n. V/1929
(155) G. DI COSIMO, *Art. 1*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008

(156) G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello Stato liberale*, Giuffrè, Milano, 1984
(157) G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1992
(158) M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985
(159) M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991
(160) M. DOGLIANI, *Governo: le parole per dirlo*, in *Filosofia politica*, n. 3/1992
(161) M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Utet, Torino, 1993
(162) M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. CATELANI-S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2001 (*Quaderni della Rassegna Parlamentare*)
(163) M. DOGLIANI, *Introduzione alla riedizione di "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico"*, in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015
(164) G.P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008
(165) D. DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. III-1/1938
(166) U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale (Ordinamento e struttura dell'Unione Europea)*, Giuffrè, Milano, 2009
(167) M. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, I, Ernest Thorin, Paris, 1881
(168) L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Fontemoing & Cie, Paris, 1923
(169) M. DUVERGER, *La repubblica tradita* (traduzione italiana di R. Zorzi), Edizioni di comunità, Milano, 1960
(170) L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970
(171) L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Giuffrè, Milano, 1992
(172) A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, I, Recueil, Paris, 1896
(173) C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-3/1937
(174) C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954
(175) C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954
(176) C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, Cedam, Padova, 1954
(177) C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960
(178) C. ESPOSITO, *Capo dello Stato - Controfirma ministeriale*, Giuffrè, Milano, 1962
(179) L. FANTACCI-A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013
(180) C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
(181) G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965
(182) G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973
(183) G. FERRARA, *Presentazione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I (*Scritti su la giustizia costituzionale*), Cedam, Padova, 1985
(184) G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000
(185) G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per*

celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003) – Padova, 19-20-21 giugno 2003, Cedam, Padova, 2004
(186) G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, pp. 1-2
(187) G.D. FERRI, *La funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, I (*La funzione di governo in generale*), Athenaeum, Roma, 1939
(188) G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950
(189) M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, il Mulino, Bologna, 1998
(190) U. FORTI, *"Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel XXXV anno d'insegnamento*, I, Cedam, Padova, 1931
(191) T.E. FROSINI, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni trenta)*, in T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008
(192) V. FROSINI, voce *Ordinamento giuridico (Filosofia del diritto)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980
(193) C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006
(194) F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013
(195) S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957
(196) S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano. Spunti introduttivi al IX Convegno nazionale di Studio dell'UGCI*, in *iustitia*, n. 3/1958
(197) S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962
(198) S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, in *iustitia*, n. 2/1968
(199) S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (Estratto dal Digesto IV edizione)*, Torino, Utet, 1996
(200) M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962
(201) M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, n. 1-2/1963
(202) M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1964
(203) M. GALIZIA, voce *Diritto costituzionale (Profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964
(204) M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968
(205) M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972
(206) S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo. Finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Liguori, Napoli, 1977
(207) S. GAMBINO, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, n. 2/1983
(208) S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995
(209) P. GASPARRI, *I concetti di «legislazione», «amministrazione» e «politica» nella terminologia della Costituzione*, in *Studi in onore di Silvio Lessona*, I, Zanichelli, Bologna, 1963
(210) G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018
(211) G. GEMMA, *Il popolo non esiste, la democrazia invece sì!*, in *laCostituzione.info*, 17 novembre 2021

(212) C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Laterza, Roma-Bari, 1996
(213) L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018
(214) A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza italiana*, n. I/1993
(215) A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999
(216) A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei* referendum *parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in F. MODUGNO-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001
(217) A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003
(218) A. GIORGIS, *Art. 3 (2° comma)*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006
(219) T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015
(220) L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
(221) G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016
(222) A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005
(223) A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006
(224) A. GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Persona e formazioni sociali. Tra diritti individuali e diritti collettivi*, FrancoAngeli, Milano, 2021 (*Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, n. 2/2021)
(225) A. GROPPALI, *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1936
(226) G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989
(227) G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, n. III/1951
(228) G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951
(229) G. GUARINO, *Profili costituzionali, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, in *Il Foro Italiano*, n. IV/1952
(230) G. GUARINO, *Stato ed energia nucleare*, in *Rivista delle società*, n. 1/1959
(231) R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Giappichelli, Torino, 2011
(232) E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-2/1937
(233) E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. II-3/1937
(234) A. IANNUZZI, *Articolo 33*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, il Mulino, Bologna, 2018
(235) R. IBRIDO-N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018
(236) G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit (traduction française par Georges Fardis, avec la collaboration d'un groupe de Jurisconsultes)*, II (*Théorie juridique de l'État*), Giard & Brière, Paris, 1913

(237) H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (traduzione italiana di R. Treves), Einaudi, Torino, 1967
(238) O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, il Mulino, Bologna, 1971-1979
(239) S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986
(240) E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, II, Berger-Levrault et Cie, Paris-Nancy, 1896
(241) F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni trenta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989
(242) F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990
(243) F. LANCHESTER, *Sulla responsabilità politica*, in F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990
(244) F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi (Firenze, 28-29 ottobre 2004)*, Firenze University Press, Firenze, 2006
(245) C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del governo e Ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942
(246) C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1952
(247) C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. II/1956
(248) C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1976
(249) M. LE COURTOIS, *Des actes de gouvernement*, Blais et roy, Poitiers, 1899
(250) W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2-3/1960
(251) K. LENK-F. NEUMANN, *Le tipologie dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, il Mulino, Bologna, 1971-1979
(252) S. LESSONA, *La potestà di governo nello Stato fascista*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1934
(253) S. LESSONA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Società editrice del «foro italiano», Roma, 1941
(254) V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992
(255) B. LIUZZI, *Sulla nozione di atti di Governo*, in *Il Foro Amministrativo*, n. IV/1927
(256) G. LOMBARDI, voce *Motivazione (Diritto Costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, X, Utet, Torino, 1964
(257) A. LORELLI, *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995
(258) M. LUCIANI, *A proposito del «diritto alla salute»*, in *Diritto e società*, n. 2/1979
(259) M. LUCIANI, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadino e pubblica Amministrazione*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1/1985
(260) M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990
(261) M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991

(262) M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995
(263) M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996
(264) M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001
(265) M. LUCIANI, *Denaro, politica e diritto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006
(266) M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Giuffrè, Milano, 2010
(267) M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4/2011
(268) M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013
(269) M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma (Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013)*, Giuffrè, Milano, 2014
(270) M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in F. BALAGUER CALLEJÓN-P. CRUZ VILLALÓN-P. GROSSI-P. HÄBERLE-S. MANGIAMELI-G.P. MILANO-J. MIRANDA-D. SCHEFOLD (promossi da), *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015
(271) M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, Nuova Serie, Annali V, 2015
(272) M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016
(273) M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020
(274) M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in M. LUCIANI-N. LUPO-C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022
(275) N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009
(276) N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in IL FILANGIERI, *Costituzione e pareggio di bilancio* (Quaderno 2011), Jovene, Napoli, 2012
(277) L.A. MACAREL, *Cours de droit administratif*, I, Gustave Thorel, Paris, 1844
(278) A. MACCANICO, voce *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1990
(279) M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo* à la carte, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020
(280) M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022
(281) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1887
(282) A. MANGIA, *Referendum 'manipolativo' e vincolo al legislatore*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/1995
(283) A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999
(284) A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973
(285) A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001

(286) A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6/1969
(287) A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977
(288) A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021
(289) G. MARANINI, *Presentazione*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960
(290) G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 10-11-12/1965
(291) M. MARRONE, *Manuale di diritto privato romano*, Giappichelli, Torino, 2004
(292) T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. I/1956
(293) T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957
(294) T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971
(295) T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 43-44/1979
(296) T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992
(297) I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del* contenuto essenziale *e tutela ordinaria* caso per caso *dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998
(298) I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2001
(299) O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, I, Giard & Brière, Paris, 1903
(300) M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964
(301) M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (Princìpi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981
(302) M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995
(303) S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, Padova, 1990
(304) V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Società Editrice Libraria, Milano, 1913
(305) L. MICHOUD, *Des actes de gouvernement*, Allier, Grenoble, 1889
(306) M. MIDIRI, voce *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006
(307) G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Il Foro Italiano*, n. III/1933
(308) F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969
(309) F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I (*Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1970
(310) F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II (*Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1970
(311) F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, 1 (*Diritto costituzionale generale, Storia costituzionale e politica costituzionale*), Giuffrè, Milano, 1977
(312) F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980
(313) F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, Torino, 2002
(314) F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015
(315) F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana (Scioglimento delle Camere - Questione di fiducia)*, Giuffrè, Milano, 1953
(316) A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo 2, Giuffrè, Milano, 2008

(317) A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018
(318) C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1931
(319) C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della R. Università di Macerata*, n. XIV/1940
(320) C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940
(321) C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca - Rivista della Federazione Universitaria Cattolica Italiana*, 1949 (ora in *Nomos*, n. 2/2015)
(322) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952
(323) C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Cedam, Padova, 1957
(324) C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962
(325) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969
(326) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1969
(327) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976
(328) C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975
(329) G. MOSCHELLA, *Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995
(330) B. MUSSOLINI, voce *Fascismo (Dottrina)*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XIV, Treccani, Roma, 1951 (ristampa fotolitica del volume XIV pubblicato nel 1932)
(331) R. NANIA, *Prime considerazioni sulla «funzione di Governo» come «funzione di indirizzo»*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale – Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, Cedam, Padova, 2002
(332) D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*), Cedam, Padova, 1985
(333) D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento (Atti del XV Convegno Annuale – Firenze, 12-13-14 ottobre 2000)*, Cedam, Padova, 2001
(334) D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987
(335) M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996
(336) M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006
(337) V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969
(338) V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Società Editrice Libraria, Milano, 1901
(339) A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (Parte generale)*, Cedam, Padova, 1985
(340) A. PACE, *Le libertà individuali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008
(341) A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, n. 1/2013
(342) M. PACELLI, *La posizione giuridica di membro del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3-4/1969
(343) L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. IV/1956

(344) L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958
(345) L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965
(346) L. PALADIN, voce *Eguaglianza (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965
(347) L. PALADIN, voce *Fascismo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967
(348) L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979 - Dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I (*Scritti su la giustizia costituzionale*), Cedam, Padova, 1985
(349) L. PALADIN, *Gli anni della formazione*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste (1-2 ottobre 1993)*, Cedam, Padova, 1994
(350) L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995
(351) L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996
(352) S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Libreria del Littorio, Roma, 1929
(353) S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, Padova, 1939
(354) C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Lecce, 19-20 giugno 2009)*, Giappichelli, Torino, 2010
(355) G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 1985
(356) G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Rapporti politici. Art. 48-52*, I, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1992
(357) G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 55/2006
(358) I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(359) F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Zuffi, Bologna, 1949
(360) M. PERINI, voce *Indirizzo politico (Postilla di aggiornamento)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2007
(361) G. PERTICONE, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1939
(362) B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001
(363) B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011
(364) A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020
(365) A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Edizioni de «Il Foro Italiano», Roma, 1978
(366) A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1992
(367) A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *federalismi.it*, n. 24/2014
(368) A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, III (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958
(369) A. PREDIERI, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in *Studi politici*, n. 3-4/1960

(370) L. RAGGI, *Sull'atto amministrativo (concetto, classificazione, validità)*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1917
(371) O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, I, Pierro, Napoli, 1912
(372) O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1931
(373) O. RANELLETTI, *Le guarentigie della giustizia nella Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1937
(374) G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008
(375) F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Giappichelli, Torino, 2006
(376) G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967
(377) G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972
(378) G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, n. 1/1984
(379) G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988
(380) G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo – I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1989
(381) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Torino, 2017
(382) P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982
(383) P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II (*Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*), Cedam, Padova, 1985
(384) P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STUDIOSI DEL DIRITTO CIVILE, *Partiti politici e ordinamento giuridico (in ricordo di Francesco Galgano)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015
(385) F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2022
(386) E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(387) G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007
(388) G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento III, I, Utet, Torino, 2008
(389) G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011
(390) G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006
(391) G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011
(392) A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato Liberale allo Stato Fascista*, "La Voce", Roma, 1927
(393) G. ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. I/1936
(394) S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1926
(395) S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1933

(396) S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946
(397) S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947
(398) A. ROMANO-TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994
(399) U. RONGA, *La selezione delle candidature: regolazione giuridica e dinamiche partitiche*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(400) E. ROPPO-M. LUCIANI, *Diritto pubblico per la 3ª classe degli istituti tecnici commerciali*, Laterza, Roma-Bari, 1989
(401) E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006
(402) E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011
(403) A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990
(404) A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000
(405) A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010
(406) A. RUGGERI, *Attività di garanzia e attività d'indirizzo politico, a salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, n. II/2015
(407) A. RUGGERI, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022
(408) A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Giuffrè, Milano, 1984
(409) A. SAITTA, *I partiti politici*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(410) A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale. Lineamenti d'una critica*, in A. SALANDRA, *Politica e legislazione. Saggi raccolti da G. Fortunato*, Laterza, Bari, 1915
(411) C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013
(412) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940
(413) A.M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, II (*Diritto costituzionale*), Jovene, Napoli, 1990
(414) D. SCHEFOLD, *Mortati e la «dottrina» tedesca*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1989
(415) C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928
(416) D. SERRIGNY, *Traité du droit public des français*, I, Joubert, Paris, 1846
(417) E. SICA, *Del Potere e degli atti politici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. III/1948
(418) V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, I, Giuffrè, Milano, 1957
(419) V. SICA, *L'attività politica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1957
(420) V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, II (*Studi sulla Costituzione*), Giuffrè, Milano, 1958

(421) S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984
(422) S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV, Utet, Torino, 1989
(423) G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Giuffrè, Milano, 1984
(424) G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985
(425) M. SIOTTO PINTÒR, *Intorno al concetto del «potere politico»*, in *Il Foro Italiano*, n. I/1927
(426) R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928
(427) A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67/1985
(428) A. SPADARO, *I diritti* sociali *di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011
(429) S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
(430) F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022
(431) M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*, in *federalismi.it*, n. 28/2020
(432) A. TESAURO, *La legge, l'atto di amministrazione e l'atto di giurisdizione negli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza a proposito dei decreti di esproprio per la riforma agraria e fondiaria*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. I/1952
(433) A. TESAURO, *Le funzioni fondamentali dello Stato*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano, 1960
(434) A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I (*Nozioni generali, Il diritto costituzionale*), Utet, Torino, 1973
(435) G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI-F. BRUGNOLI, *Il fiscal compact*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012
(436) S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959
(437) S. TOSI, *Il governo davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963
(438) S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974
(439) S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1993
(440) C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 2/1968
(441) G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1971
(442) H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Preußischen Druckerei, Berlin, 1927
(443) C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018
(444) L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995
(445) A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019

(446) A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organismo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020
(447) G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008
(448) G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1/2019
(449) M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994
(450) P. VIRGA, *La potestà normativa del Capo del Governo*, Palumbo, Palermo, 1942
(451) P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967
(452) A.F. VIVIEN, *Études administratives*, I, de Guillaumin & Cie, Paris, 1859
(453) M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Vercelli, 25 novembre 2016)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
(454) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1936
(455) N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991
(456) N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001
(457) N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014
(458) M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1939