



NOTE INTRODUTTIVE ALLO STUDIO DI ALCUNE SPINOSE QUESTIONI
IN TEMA D'INDIRIZZO POLITICO*

ANTONIO RUGGERI**

SOMMARIO: 1. La prescrittività dell'indirizzo: uno pseudoproblema, il *dover essere* interamente risolvendosi nell'*essere*, per come è qualificato dagli operatori politici alla luce di criteri parimenti politici. – 2. Se un atto *uti singulus* possa comporre un indirizzo politico ovvero se si richieda una pluralità di atti funzionalmente connessi e convergenti verso la realizzazione dei fini prestabiliti. – 3. L'ardua questione teorica relativa al carattere unitario ovvero plurale dell'indirizzo, specie nel tempo delle emergenze e avuto riguardo ai rapporti che lo Stato intrattiene tanto con le autonomie territoriali (in ispecie con quelle regionali) quanto con l'Unione europea. – 4. Il flusso copioso ed ininterrotto di materiali e suggestioni aventi carattere politico che si ha al piano dei rapporti interordinamentali e la natura composita della struttura dell'indirizzo, nazionale in quanto anche sovranazionale, e viceversa. – 5. Alcune vicende che fanno dubitare del possibile utilizzo al presente degli schemi teorici messi a punto in passato sull'indirizzo politico e della possibilità di quest'ultimo di riuscire ad affermarsi, specie a causa delle plurime e soffocanti emergenze che danno alimento a pratiche di governo improvvisate e di corto respiro. – 6. Il carattere viepiù recessivo della legislazione e, di contro, quello crescente dei giudici, testimoniato dall'utilizzo (non sempre, per vero, in modi adeguati) di tecniche decisorie cariche di valenza politica e, tuttavia, pur sempre inespressive d'indirizzo politico, nella sua ristretta e propria accezione. – 7. Politica interna e politica estera a confronto, per l'aspetto della loro attitudine alla continuità e stabilità temporale, e le difficoltà cui va incontro l'indirizzo unitariamente considerato al fine di potersi affermare e far valere nell'esperienza. – 8. Al tirar delle somme.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Avverto che l'ampiezza del campo ricoperto dalle notazioni qui svolte avrebbe richiesto un apparato di note e di riferimenti bibliografici ancora più esteso di quello presente, tuttavia non consentito dal carattere meramente introduttivo posseduto dallo studio i cui primi esiti teorico-ricostruttivi sono ora resi noti, in attesa di ulteriori svolgimenti ed approfondimenti sul tema che dovranno aversi in altra sede.

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina.

1. La prescrittività dell’indirizzo: uno pseudoproblema, il dover essere interamente risolvendosi nell’essere, per come è qualificato dagli operatori politici alla luce di criteri parimenti politici

Avverto subito che non intendo qui fare cenno ad alcune questioni riguardanti l’indirizzo politico che costituiscono da tempo oggetto di esiti ricostruttivi di vario segno da parte di una nutrita schiera di studiosi¹, a partire da quella se sia appropriato discorrerne in termini di funzione ovvero di attività. Di maggiore interesse ai miei occhi piuttosto appare la verifica delle sue più salienti movenze, nonché la descrizione degli effetti concretamente prodotti.

Così, quanto all’annosa disputa circa la natura dell’indirizzo (per alcuni normativa, per altri esistenziale), mi pare che, senza nulla togliere agli argomenti dall’una e dall’altra parte addotti a sostegno della tesi patrocinata, sia francamente sterile seguitare a discorrerne, sol che si ammetta che la stabilità e linearità, tratti essenziali – come si dirà a momenti –, secondo modello, dell’indirizzo, sono assicurate se e fintantoché quest’ultimo agli occhi degli stessi operatori che pongono mano alla sua formazione appare essere conforme a ragionevolezza, congruo cioè rispetto al contesto in cui s’inscrive ed è destinato a spiegare effetti, così come, all’opposto, la discontinuità parimenti s’impone laddove è ragionevole che si abbia. L’indirizzo, insomma, parrebbe essere prescrittivo se, a giudizio degli organi preposti alla sua messa a punto ed attuazione, è giudicato opportuno che lo sia; e, perciò, è connotato che si coglie ed apprezza unicamente *ex post*, per il modo con cui una certa linea politica riesce ad imporsi ed a proseguire nel suo cammino, restando coerente con se stessa, ovvero è obbligata ad interrompersi e ad essere abbandonata o ad avviarsi lungo percorsi diversi da quelli originariamente per essa pensati. Se è vero, dunque, che la continuità e stabilità sono connotati qualificanti l’essenza dell’indirizzo, se ne ha che è in essi che interamente si risolve la sua prescrittività, per il fatto stesso cioè che l’indirizzo si dimostra in grado di portarsi avanti ed affermarsi, il suo *dover essere* facendo tutt’uno con il suo *essere*.

¹ Può, al riguardo, farsi ancora oggi utilmente riferimento al quadro teorico-ricostruttivo sapientemente delineato da T. MARTINES, a partire dal suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, e quindi ulteriormente precisato nella voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 134 ss. Su *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, v. le Giornate di studio con questo titolo svoltesi a Messina il 4 e 5 ottobre 1996, i cui Atti, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, sono stati editi dalla Giuffrè di Milano nel 1998; v., inoltre, utilmente, A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 7 ss., spec. 19 ss., con richiamo altresì delle note teorizzazioni di C. Mortati e V. Crisafulli. Dopo gli studi di Martines, tra quelli posteriormente apparsi e limitando ora i riferimenti unicamente alle opere di respiro monografico, v., part., E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, 1961; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988; G. RIVOCCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007 e A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, 2020, nonché, con specifico riguardo al livello regionale, T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, 2020; P. MAZZINA, *L’autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

Non persuade, perciò, per quest’aspetto la tesi patrocinata da un’autorevole dottrina² secondo cui la terza fase in cui si articola l’indirizzo, quello della realizzazione dei fini prefissati, può anche mancare senza che per ciò solo venga meno l’indirizzo stesso. Come si viene dicendo, infatti, non meno qualificante della prima e della seconda fase è proprio la terza, in essa e attraverso essa misurandosi l’attitudine dell’indirizzo ad essere ciò che indica il nome che porta. Piuttosto, può convenirsi a riguardo del fatto che possa (e debba) darsi una “misura” – se così può dirsi – di realizzazione degli obiettivi prestabiliti perché sia a buon titolo predicabile l’esistenza dell’indirizzo nella sua interezza. Se è vero, infatti, che – come si tenterà di mostrare – l’indirizzo presenta carattere unitario, pur articolandosi in plurime espressioni in relazione ai campi materiali di esperienza nei quali si radica e svolge, la realizzazione di una parte consistente dei fini programmati vale comunque a dare conferma della esistenza e consistenza dell’indirizzo medesimo, senza che possa dunque pretendersi il conseguimento di tutti gli obiettivi in ogni loro parte. Ovviamente, anche siffatto apprezzamento non può che aversi sul terreno politico, da parte degli operatori politici, con criterio politico, giovando peraltro allo scopo fare riferimento non solo alla quantità degli obiettivi raggiunti ma anche (e soprattutto) alla qualità delle cose fatte.

Che la prescrittività dell’indirizzo si colga ed apprezzi sul piano ora indicato è, d’altronde, avvalorato dal fatto che nessun atto può considerarsi affetto da invalidità sol perché lesivo dell’indirizzo *ut sic*, e specificamente dei fini prestabiliti. Gli effetti dell’indirizzo – per accennare all’altra questione di cruciale rilievo sopra evocata – discendono, infatti, pur sempre ed esclusivamente in modo tipico dagli atti che si ritengono esserne espressione, con la conseguenza che la invalidità c’è ovvero non c’è a seconda che un certo atto debba, o no, essere osservato da un altro (ad es., una legge da parte di un regolamento o di un atto amministrativo, ecc.), non già a causa della osservanza o inosservanza dell’indirizzo³. Nel rispetto dei canoni che presiedono ai rapporti tra gli atti, dunque, la continuità ovvero la discontinuità dell’indirizzo si riscontra – come si diceva – sempre *ex post*. Trattandosi, poi, di atti politici, la linearità dell’indirizzo di cui essi sono espressione si apprezza specificamente sul terreno loro proprio, quello appunto dell’azione politica, in forza di parametri essi pure politicamente connotati. È perciò che può a volte apparire ragionevole che si prosegua lungo una linea precedentemente tracciata, come pure all’opposto che si reputi opportuno discostarvisi per intraprendere nuovi itinerari. È importante, ad ogni buon conto, tenere sin d’ora presente (e con riserva di ulteriori precisazioni a breve) che un atto può propriamente fregiarsi del titolo di essere, per la sua parte, portatore di un nuovo indirizzo unicamente se si dimostra in grado di farsi seguire ed è effettivamente seguito da altri atti che si dispongono lungo il solco dallo stesso tracciato. La pluralità degli atti e la convergenza verso una meta a tutti comune rimangono pur sempre connotati indefettibili e qualificanti dell’indirizzo politico. Continuità e discontinuità possono, poi, andare soggette a varia qualificazione a seconda della prospettiva di volta in volta adottata e – come si diceva – della parte politica che vi faccia luogo: senza

² Ancora T. MARTINES, nella voce sopra cit.

³ ... che, dunque, nella pratica giudiziaria si dimostra essere una nozione inutile.

alcuna stranezza d'altronde, trattandosi appunto di giudizi che entrano a comporre il circuito in cui si svolge la dialettica politica tra fazioni contrapposte.

2. Se un atto uti singulus possa comporre un indirizzo politico ovvero se si richieda una pluralità di atti funzionalmente connessi e convergenti verso la realizzazione dei fini prestabiliti

Vengo, dunque, a precisare meglio il pensiero da ultimo accennato a riguardo di una questione su cui è opportuno subito soffermarsi, se cioè possa un singolo atto dar vita da solo ad un indirizzo politico ovvero se si renda comunque necessario il concorso di plurimi atti funzionalmente connessi e componenti – potrebbe dirsi – una unitaria “catena”, a mo’ di anelli omogenei per forma e connotati complessivi legati l’uno all’altro e convergenti al medesimo fine.

Ora, il termine “indirizzo”, nel linguaggio corrente, parrebbe evocare il carattere plurale degli elementi che lo compongono; è pur vero che tra il linguaggio comune e quelli specialistici (qui, quello tecnico-giuridico) possono darsi – è ormai provato – slittamenti semantici di non poco conto⁴ che, nondimeno, non possono portare ad usi palesemente debordanti dall’area materiale in cui gli enunciati naturalmente si situano ed esprimono la loro *vis* evocativa di sensi. L’indirizzo, dunque, per essere davvero tale, richiede la disposizione seriale di una pluralità di atti relativi al medesimo oggetto o campo di esperienza che, ripetendosi con costanza di caratteri e legandosi variamente l’uno all’altro, si radicano nel campo stesso e, a un tempo, rendono viepiù nitido il comune obiettivo perseguito. In un certo senso, può dirsi che la struttura dell’indirizzo ha una conformazione *quodammodo* consuetudinaria. Difettando la linearità e stabilità temporale, acclamate *per tabulas* dalla pluralità di atti pur diversi per forma ed effetti ma dal comune orientamento teleologico, viene per ciò stesso meno l’indirizzo.

Così, per fare ora solo il primo esempio che viene in mente, una direttiva politica impartita dalle Camere al Governo per ciò che attiene alla conduzione delle trattative volte alla stipula di un’intesa con una Regione che punti alla “differenziazione” della propria autonomia, *ex art. 116*, o con una confessione religiosa, *ex art. 8 Cost.*, non compone ed esaurisce di per sé un certo indirizzo riguardante gli ambiti materiali suddetti; lo diventa nel momento in cui vengano a formazione più direttive che, pur diversificandosi per marginali aspetti, nell’insieme *quoad substantiam* lo esprimano. È poi chiaro che è del tutto naturale o, diciamo pure, conforme a ragionevolezza che ciascuna intesa esibisca connotati suoi propri a seconda della Regione o della

⁴ Se n’è, ancora non molto tempo addietro, discorso in occasione del convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Napoli 2023; nella dottrina anteriore, v., almeno, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1989, 229 ss.; P. CARETTI e R. ROMBOLI (a cura di), *La lingua dei giuristi*, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss., e, ora, G. CAVAGGION e M. OROFINO, *Lingua e Costituzione: l’irrompere dei linguaggi algoritmici*, 4/2023, 24 ottobre 2023, 155 ss.

confessione religiosa cui specificamente si riferisca. L’indirizzo, nondimeno, si rende palese per il fatto che le direttive in parola fissano limiti invalicabili per il Governo che si ripetono pur nel variare dei contenuti dei singoli atti di volta in volta adottati.

Ora, l’esperienza avvalora ampiamente l’idea che il riconoscimento come politico di un certo atto non dipende tanto da attributi esteriori dallo stesso esibiti, per quanto comunemente si pensi che così sia o possa essere (ad es., per ciò che riguarda alcune specie di leggi, appunto considerate dalla più accreditata dottrina come espressive d’indirizzo politico); dipende, piuttosto, da qualificazioni contingenti datevi dagli operatori politico-istituzionali che possono caricare di valenza politica anche atti dapprima giudicati privi della stessa, secondo quanto ad es. testimoniano le vicende della questione di fiducia, apponibile secondo occasione e senza alcun criterio di ordine formale-astratto che presieda al suo utilizzo⁵.

Il punto è di particolare interesse ai fini della riflessione che si va ora facendo.

La circostanza per cui certi atti si assumono essere gravidi di valenza politica, al punto che la loro mancata approvazione può pregiudicare l’intero indirizzo del quale sono espressione, conferma che gli atti in parola presentano, a giudizio di chi ne caldeggia con vigore la venuta alla luce, l’attitudine a dare ulteriore linfa, impulso, continuità all’indirizzo cui appartengono, allo stesso tempo condizionando l’ottimale implementazione degli altri atti della loro stessa specie, tutti cioè alimentandosi e sorreggendosi a vicenda, tant’è che il venir meno anche di uno solo di essi comporta un pregiudizio irrimediabile per gli altri. Per riprendere l’esempio sopra fatto, è come se, spezzandosi un anello, si spezzasse l’intera “catena”, disperdendosi quindi gli elementi di cui si compone.

L’esempio forse maggiormente indicativo di questo stato di cose è dato dalla legge di bilancio che, una volta venuta alla luce, mette in moto una macchina produttiva di una serie nutrita di atti funzionalmente connessi ed appunto costitutivi del medesimo indirizzo di cui la legge stessa è espressione⁶.

Alla luce delle notazioni sopra svolte, un atto è, dunque, da considerare d’indirizzo politico non tanto laddove si dimostri oggettivamente e funzionalmente connesso agli atti restanti componenti la medesima “catena”, quanto se sia qualificato come tale da chi lo ha posto in essere ed è istituzionalmente preposto allo svolgimento di attività di direzione politica. Non a caso, come si diceva, un atto pure di per sé incompatibile con i fini dapprima stabiliti può considerarsi espressivo di nuovi fini, ponendosi pertanto a base della formazione di una nuova “catena”, la cui consistenza – come si diceva – può essere sempre apprezzata *ex post*, mai *ex ante*. Resta, poi,

⁵ Un utilizzo avutosi, peraltro, a ritmi sempre più intensi, specie per l’effetto a tenaglia che viene a determinarsi grazie al ricorso frequente alla decretazione di urgenza che, per la sua parte, concorre in rilevante misura allo svilimento del ruolo delle Camere, a rendere – come si è detto da una sensibile dottrina [D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 31 ss.] –, in buona sostanza, il procedimento legislativo “ostaggio” della questione di fiducia. È pur vero, ad ogni buon conto, che quest’ultima va incontro a limiti ai quali non può comunque sottrarsi [la loro illustrazione può, ora, vedersi in A.I. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali?*, in *Consulta OnLine*, 2/2022, 28 giugno 2022, 954 ss.].

⁶ In tema, ora, l’ampio studio di G. CHIARA, *Diritto del bilancio e Costituzione*, Catania 2023.

ovviamente fermo l’obbligo che ogni atto – si disponga lungo il solco degli altri che lo hanno preceduto e determinato ovvero apra nuove vie per gli atti a venire – presti osservanza ai canoni che presiedono all’esercizio delle pubbliche funzioni (così, ad es., sia rispettoso del principio della copertura finanziaria costituzionalmente imposto).

3. *L’ardua questione teorica relativa al carattere unitario ovvero plurale dell’indirizzo, specie nel tempo delle emergenze e avuto riguardo ai rapporti che lo Stato intrattiene tanto con le autonomie territoriali (in specie con quelle regionali) quanto con l’Unione europea*

Si tratta, a questo punto, di stabilire quali siano i requisiti oggettivi che determinano l’appartenenza di più atti al medesimo indirizzo.

Qui, la questione di maggior impegno teorico è quella riguardante il carattere singolare ovvero plurale dell’indirizzo, per l’aspetto oggettivo come pure per quello soggettivo. Occorre, cioè, verificare, per un verso, se e fino a che punto si possa propriamente discorrere di più indirizzi settoriali (potrebbe dirsi, di *microindirizzi*) espressivi di un unitario, generale indirizzo (*macroindirizzo*), del quale si pongano appunto quale filiazione immediata e diretta, e, per un altro verso se siano davvero plurimi e reciprocamente distinguibili gli indirizzi di cui si fanno portatori soggetti diversi ovvero se, al di là delle apparenze, si sia in presenza di un solo indirizzo in grado di distendersi non solo in ambito intraordinamentale, appuntandosi in capo ad enti disposti a più livelli istituzionali, ma persino al piano dei rapporti interordinamentali, riguardando cioè ordinamenti *quodammodo* reciprocamente collegati ed integrati, seppur non in modo compiuto (ad es., quelli di Unione europea e Stato).

Per il primo aspetto, rileva, in primo luogo, la *summa divisio* tra indirizzo di politica interna ed indirizzo di politica estera, fermo restando che ciascuno di essi può articolarsi in varie forme (ad es., indirizzo di politica economica e della sicurezza, l’uno, e indirizzo “comunitario” o, meglio, eurounitario e indirizzo estero in senso stretto, l’altro).

La connotazione in parola ha, nondimeno, rilievo unicamente a finalità descrittiva, a motivo della capacità evocativa di sensi di cui è dotata, fermo ad ogni buon conto restando il fatto che, per l’aspetto teorico-ricostruttivo, l’indirizzo non può che essere uno, distribuendosi e disponendosi quindi alla propria rilevazione in più ambiti materiali di esperienza.

D’altro canto, è di tutta evidenza l’intreccio che viene a determinarsi tra gli indirizzi in parola, già per il fatto che talune scelte di fondo (ad es., per ciò che concerne la gestione dei migranti irregolari) coinvolgono, a un tempo, questioni di ordine internazionale, sovranazionale, economico, ecc. La medesima questione può, anzi, essere vista come ricadente in questo o quell’ambito a seconda che risulti maggiormente attratta dall’uno ovvero dall’altro. Insomma, si ha qui – per fare un raffronto con altra questione ora non di specifico interesse – qualcosa di analogo a ciò che si ha al piano dei rapporti tra le leggi di Stato e Regione, ogni qualvolta si debba far luogo alla

verifica del rispetto delle rispettive competenze e ci si trovi pertanto a fare utilizzo del criterio della prevalenza che porta ad attrarre una certa disciplina nell’orbita di questa o quella fonte.

Assai più complessa è, poi, l’altra questione, relativa al carattere effettivamente plurale degli indirizzi di cui si facciano portatori enti diversi, al piano dei rapporti intraordinamentali come pure a quello dei rapporti interordinamentali: questione assai delicata con riguardo ad enti per antonomasia considerati idonei ad autodeterminarsi politicamente, ad es. la Regione nei suoi rapporti con lo Stato⁷ o quest’ultimo in seno alla Comunità internazionale o nei suoi rapporti con l’Unione europea.

Naturalmente, non è di qui verificare se (e fino a che punto) gli enti in parola possano davvero darsi un proprio indirizzo politico (nella sua accezione ristretta e propria); la qual cosa richiederebbe uno spazio assai esteso ed una parimenti ampia ed approfondita analisi di cui non è di certo questa la sede. Occorrerebbe, inoltre, far luogo ad uno studio articolato per campi materiali diversi, ovverosia – per riprendere l’indicazione sopra data – differenziato in ragione dei peculiari connotati degli indirizzi settoriali. È d’immediata evidenza, infatti, che in taluni ambiti i condizionamenti esercitati, tanto secondo modello quanto (e soprattutto) secondo esperienza, dall’uno nei riguardi dell’altro o degli altri enti appaiono essere maggiori rispetto a quelli che si hanno in relazione ad altri ambiti, come pure ora più ed ora meno intensi risultano essere i vincoli per uno stesso campo nel tempo, in ragione di variabili contingenze.

Si pensi, per accennare sin d’ora ad una questione di cui si dirà meglio a momenti, al rilievo giocato dalle emergenze in genere e da quella sanitaria in ispecie⁸ che, nel quadro di una complessiva alterazione tanto dell’ordine delle fonti⁹ quanto dei

⁷ Ancora a T. MARTINES – come si sa – si deve una raffinata teorizzazione (nel suo noto studio su *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100 ss.) della condizione delle Regioni quali enti dotati di autonomia politica, quindi ripresa con vari svolgimenti teorico-ricostruttivi da molti studiosi.

⁸ *Ex plurimis* e di recente, v. i contributi che sono in *Biolaw Journal* (www.biodiritto.org) al *forum* su *Servizi sanitari e pandemia*, quelli oggetto del *focus* su *Sanità postpandemica* ed altri saggi ancora, tutti nel fasc. 4/2021, 24 dicembre 2021; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli 2021; M. CECILI, A. CHIAPPETTA, G. VOSA (a cura di), *Oltre le crisi. L’Unione europea al bivio. Next Generation UE e MES gli strumenti per uscirne?*, Napoli 2021; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 10 settembre 2021, 113 ss.; i contributi che sono nello Speciale dedicato a *La gestione dell’emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2022, nonché gli altri al Seminario AIC su *PNRR e ordinamento costituzionale*, Roma 20 maggio 2022, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2022; N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell’emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove autonomie*, 2/2022, 549 ss.; gli scritti oggetto del *focus* su *La tenuta dello stato costituzionale ai tempi dell’emergenza da Covid-19. Profili giuridico-finanziari*, a cura di E. Castorina - P.M. Sanfilippo - A. Ciancio - E. D’Alterio - G. Chiara, in *Federalismi.it*, 3/2023, 30 gennaio 2023; E. CASTORINA, *Questioni di diritto costituzionale nell’epidemia globale*, Torino 2023, e S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli 2023. Infine, F. MEDICO, *La Costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2023, 905 ss., e F. PALERMO, *L’emergenza dello stato di emergenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, 643 ss.

⁹ Assai copiosa – come si sa – la messe di scritti avutasi sul tema, specie a seguito della pandemia da covid-19: riferimenti in R. ROMBOLI, *L’incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine*, 3/2020, 5 ottobre 2020, 513 ss.; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell’emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo*, 1/2021, 11 marzo 2021, 1 ss.; A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema*

meccanismi e degli equilibri istituzionali stabiliti nella Carta¹⁰, possono portare, come hanno portato, oltre che a sacrifici vistosi per i diritti fondamentali¹¹ ed all’adozione di

delle norme d’ordinanza, in *Le Regioni*, 3/2021, 501 ss.; v., inoltre, i contributi su *Le fonti normative nella gestione dell’emergenza Covid-19* che sono in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), fasc. spec. 2020, 295 ss., e, più di recente, nella stessa *Rivista*, quelli di P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Relazione finale*, 3/2022, 15 ss., e D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, 33 ss.; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 9 dicembre 2021, 286 ss., e, ancora, M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell’emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 1/2022, 113 ss.; T. ESPOSITO, *La gestione dell’emergenza pandemica tra fonti statali e fonti regionali*, in *Diritti regionali*, 1/2022, 18 aprile 2022, 379 ss.; E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Napoli, 2022; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo di emergenza?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss.; nella stessa *Rivista*, R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, 1/2023, 4 aprile 2023, 16 ss., e A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica*, Napoli, 2023.

Tra le più vistose torsioni registratesi nell’ordine delle fonti merita qui di essere nuovamente rammentato l’uso abnorme fattosi dei decreti del Presidente del Consiglio, a riguardo dei quali, in aggiunta alle indicazioni che possono aversi dagli scritti sopra citt., v., almeno, le monografie di M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del Governo e dinamiche decisionali*, Torino 2022, e L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 2022; altri riferimenti nei contributi allo Speciale su *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2022, 247 ss., nonché in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023, 193 ss.

¹⁰ Basti solo porre mente alla *deminutio capitis* patita dalle Camere e dalle assemblee elettive in genere (in specie, regionali), nonché ai condizionamenti subiti dagli stessi organi supremi di garanzia, obbligati talora a chiudere un occhio (e, forse, tutti e due...) davanti al *vulnus* recato al fisiologico svolgimento della vita istituzionale e delle dinamiche della normazione [indicazioni in E. BALBONI, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 373 ss.; pure *ivi*, F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, 379 ss., e A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, 382 ss.; ancora nella stessa *Rivista*, S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza: resiliente o latitante?*, 4/2020, 705 ss.; E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, 727 ss., e A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria*, 747 ss.; A.M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 3 agosto 2021, 358 ss.; A. BARTOLINI, *Superiore non riconoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, 3/2021, 523 ss.; pure *ivi*, G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, 543 ss., e M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, 553 ss.; ancora nella stessa *Rivista*, A. IANNOTTI DELLA VALLE - F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un’emergenza*, 4/2021, 725 ss.; L. BARTOLUCCI e L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022; N. BRUGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell’emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove autonomie*, 2/2022, 549 ss.; A. MORELLI, *Il Covid-19 nei rapporti tra Stato e Regioni: conflitti, leale cooperazione o fine del regionalismo italiano?*, in G. CORSO, F.G. COCA, A. RUGGERI, G. VERDE, *Scritti in onore di M. Immordino*, III, Napoli, 2022, 2505 ss.; v., inoltre, M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra i cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 11 settembre 2022, 110 ss., e, nella stessa *Rivista*, i contributi su *Gli squilibri della forma di governo a costituzione vigente* che sono nel fasc. 1/2023; G. DI COSIMO, *L’organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le Regioni*, 1/2023, 89 ss., nonché, volendo, il mio *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell’emergenza*, in *Consulta OnLine*, 1/2021,

scelte “tragiche” in circostanze parimenti tragiche al fine di darvi un qualche ristoro¹², alla contrazione degli spazi di “autonomia” (in senso largo)¹³ di cui alcuni enti

29 marzo 2021, 238 ss. Per ciò che attiene al ruolo esercitato dalle Camere in ordine alla messa a punto del PNRR prima ed alla sua attuazione poi, tra gli altri v. C. TOZZI, *Procedure normative per l'attuazione del PNRR: tra vecchie e nuove prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 3/2023, 30 gennaio 2023, 147 ss.; in prospettiva comparata, L. VIOLINI, *La predisposizione e la prima attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in alcuni Paesi europei: il ruolo delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2022, 1159 ss.; *ivi* (e, già, nel fasc. 5/2022), altri scritti che danno ragguagli con riferimento alle esperienze maturate in alcune Regioni in ordine all'attuazione del PNRR].

¹¹ In aggiunta agli scritti già richiamati, v., part., i contributi al convegno AIC su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Napoli, 2021. e gli altri che sono in C. INGRATOCCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da covid-19*, Napoli 2021, e L. IMARISIO, G. SICHERA, G. SOBRINO (a cura di), *Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza*, Torino, 2021; inoltre, M. D'AMICO, *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza sanitaria da Coronavirus: profili costituzionali*, in *Biolaw Journal*, 3/2020, 3 novembre 2020, 31 ss.; pure *ivi*, L. BUSATTA, *Puntualità ed effettività nella tutela dei diritti. Riflessioni sul valore del tempo per le questioni di genere nella contingenza della pandemia*, 123 ss., e M. CELEPIJA, *Quale protezione per il diritto alla salute nello spazio giuridico internazionale al tempo del CoViD-19? La “metafora dell'ombrello” come schema interpretativo*, 159 ss.; C. SAGONE, *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 7 ottobre 2020, 95 ss.; G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata 2020; A. CANDIDO, *Necessitas non habet legem? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 376 ss.; nella stessa *Rivista*, M. MASSA, *I limiti al culto pubblico durante la pandemia*, 3/2020, 602 ss., e, pure *ivi*, dello stesso, *Lavoro e vaccinazione contro il Covid-19. Note costituzionali su un dibattito giuslavoristico*, 1/2021, 89 ss.; ancora nella stessa *Rivista*, G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, 3/2021, 623 ss.; v., inoltre, i contributi su *Lo (s)bilanciamento dei diritti* che sono in *Costituzionalismo.it*, 1/2021; M. BETZU, *La Repubblica divisa: Regioni e libera circolazione al tempo del COVID*, in *Le Regioni*, 4/2021, 763 ss.; i contributi che sono nel fasc. 1/2022 - Speciale obbligo vaccinale di *Nuove autonomie*; E. LABBRO FRANCA, *La libertà di riunione (nuovamente) limitata? Considerazioni sulla “Direttiva Lamorgese”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2022, 11 aprile 2022, 256 ss.; M. CALABRÒ, S. TUCCILLO, *Diritto all'istruzione e social diversity in Italia nel periodo pandemico*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di M. Immordino*, I, IV, Napoli, 2022, 433 ss.; pure *ivi*, L. IANNOTTA, *Normalità apparente della proroga ultra limina dello stato di emergenza da covid-19*, II, 1777 ss.; i contributi che sono nei fasc. 1 e 2/2022 dell'*Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), e in quelli al convegno su *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, Palermo 15-16 settembre 2022, ed *ivi*, part., G. GRASSO, *Crisi pandemica e regressione democratica*, in *Revista de Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, 3/2022, 125 ss.; I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid-19*, in *Federalismi.it*, 14/2022, 18 maggio 2022, 84 ss.; D. MORANA, *Il «fondamentale» diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 839 ss.; G. FONTANA, *Gli obblighi vaccinali anti-SARS-COV-2 secondo la Corte costituzionale, tra dati scientifici, discrezionalità legislativa e “non irragionevolezza”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2023, 431 ss. Infine, se si vuole, può vedersi anche il mio *Emergenza sanitaria e tutela dei diritti sociali*, Editoriale, in *Diritti regionali*, 2/2022, 23 aprile 2022, 1 ss.

¹² Si rammenti in quali condizioni il personale medico ha dovuto svolgere il proprio servizio nel momento in cui la pandemia da covid-19 si è manifestata nel pieno della sua virulenza, laddove si è trovato a dover decidere a quali persone accordare la precedenza nell'assistenza sanitaria. Si pongono al riguardo formidabili problemi, più (e prima ancora) che giuridici, di ordine etico che interpellano allo stesso tempo mente e cuore [sui risvolti bioetici della lotta alla pandemia, v. part., gli studi di M. GENSABELLA FURNARI, che ha dedicato al tema dense e particolarmente approfondite riflessioni, tra i quali, da ultimo, *Lineamenti di una bioetica della cura. Ripensando l'esperienza della pandemia*, Soveria Mannelli, 2023; quanto, poi, alla questione della priorità nelle cure, v., per tutti, A. RIMEDIO, *Criteri di priorità per l'allocatione di risorse sanitarie scarse nel corso della pandemia da CoViD-19*, in *Biolaw Journal*, 1/2021, 3 marzo 2021, 13 ss., e M. GIORGIANNI, “*Scelte tragiche*” in tempi di pandemia. Chi ha più diritto di vivere?, in *Politica del diritto*, 4/2022, 555 ss.].

dispongono in rapporto con altri, per quanto per vero non siano mancate le occasioni per la loro espansione. Ad es., l'emergenza da covid-19 ha accentuato, esasperandolo, il *pressing* esercitato dallo Stato nei riguardi dell'autonomia regionale¹⁴, avendosi per questo verso conferma dell'intreccio che viene a determinarsi tra le vicende che maturano al piano dei rapporti intraordinamentali con quelle che hanno svolgimento al piano dei rapporti interordinamentali, l'incremento del *pressing* suddetto riportandosi, in non secondaria misura (e seppur a volte indebitamente¹⁵), ai vincoli ai quali lo Stato soggiace sul secondo piano. Per altro verso, però, l'emergenza ha dato altresì modo allo Stato stesso di recuperare spazi significativi di manovra nei suoi rapporti con gli altri Stati e con l'Unione europea, tant'è che nel momento di maggiore diffusione del virus ci si è trovati obbligati – come si sa – a far luogo alla chiusura delle frontiere, ostacolando persino la circolazione in ambito interno.

Il moto è, insomma, a fisarmonica, senza che ad ogni buon conto risulti preconstituito sulla base di criteri di natura formale-astratta, assecondando piuttosto le più pressanti esigenze, per il modo con cui sono politicamente apprezzate. Non v'è, insomma, uno spartito nel rispetto del quale il musicista aziona lo strumento che ha in mano, dando l'esecutore piuttosto libero sfogo all'improvvisazione e sfruttando fino in fondo le capacità di cui è dotato.

Tutto ciò posto, laddove si punti a cogliere le più marcate e rilevanti tendenze, è innegabile che in un mondo che si va integrando sempre di più al proprio interno, a motivo delle relazioni particolarmente fitte e varie che si intrattengono tra coloro che lo popolano, si fa vieppiù arduo per il singolo ente preservare fino in fondo la propria “autonomia” e, dunque, darsi un indirizzo politico autenticamente e pienamente distinto da quelli di cui si dotano gli altri enti, appartengano o no al medesimo genere del primo.

¹³ Le virgolette si devono al fatto che il termine è qui inteso in larga accezione, sì da potersi far valere anche per lo Stato al piano dei rapporti interordinamentali (e, segnatamente, con l'Unione europea).

¹⁴ In aggiunta agli scritti già cit., v. I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un “regionalismo dell'emergenza”*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 28 novembre 2022, 146 ss., nonché i contributi al seminario AIC su *PNRR e ordinamento costituzionale*, svoltosi a Roma il 22 maggio 2022, e, se si vuole, il mio *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime notazioni)*, in *Nuove autonomie*, 1/2021, 113 ss.

¹⁵ Si fatica, per vero, a tutt'oggi, a rimuovere l'antica ed erronea credenza secondo cui far fronte agli obblighi aventi origine esterna sarebbe affare riservato allo Stato, laddove si potrebbe (e dovrebbe) tenere ugualmente fermo il riparto costituzionale delle competenze, così come, anche per ciò che attiene alla c.d. fase ascendente, della messa a punto in sede di Unione della linea politica che poi produrrà vincoli di varia intensità in ambito nazionale, può (e deve) preservarsi il ruolo attivo delle Regioni, in forme la cui illustrazione non può, di tutta evidenza, qui aversi (indicazioni al riguardo in P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*⁶, Torino, 2022, 525 ss.). Sta di fatto, però, che – come si viene dicendo – il ruolo dello Stato si manifesta in modo assorbente e fortemente condizionante, ben oltre ciò che sarebbe richiesto al fine di salvaguardare l'unità-indivisibilità della Repubblica, in fase ascendente come pure in fase discendente, rendendosi pertanto alquanto problematico il mantenimento dell'idea secondo cui l'autonomia regionale si connoterebbe come propriamente “politica”.

4. Il flusso copioso ed ininterrotto di materiali e suggestioni aventi carattere politico che si ha al piano dei rapporti interordinamentali e la natura composita della struttura dell’indirizzo, nazionale in quanto anche sovranazionale, e viceversa

Il quadro appare, poi, internamente assai articolato e composito; e, al fine di coglierne i tratti maggiormente espressivi e qualificanti, è bene non fermarsi ai dati esteriormente più appariscenti che però possono indurre a conclusioni affrettate e, a conti fatti, distorte.

Si tornino a riguardare, da una prospettiva parzialmente diversa da quella poc’anzi adottata, i rapporti che si intrattengono tra l’indirizzo politico eurounitario e gli indirizzi politici nazionali. Da tempo e da molti, pur con varietà di accenti e di esiti teorico-ricostruttivi, si rileva l’incidenza che l’uno è in grado di esercitare (ed effettivamente esercita) nei riguardi degli altri¹⁶: conseguenza lineare e diretta del trasferimento di quote viepiù significative di potere dagli Stati (alle Comunità europee prima ed ora) all’Unione, al punto che si è al riguardo discorso di una “sovranità condivisa” tra gli uni e l’altra¹⁷. Una vicenda, quella cui si fa ora riferimento, che, specie per effetto della emergenza sanitaria e della conseguente messa a punto del PNRR, ha attratto e seguita ad attrarre l’attenzione di una nutrita schiera di commentatori che ne ha fatto oggetto di notazioni di vario segno¹⁸, alcuni dei quali non si sono trattenuti dal riesumare lo

¹⁶ Si è, al riguardo, persino discorso di un “nuovo procedimento euro-nazionale” [N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, paper, in *Federalismi.it*, 5/2023, 15 febbraio 2023, 2 ss.].

¹⁷ Di una sovranità condivisa tra Unione e Stati si tratta ripetutamente in alcuni miei scritti [ad es., in *Il popolo: soggetto politico inesistente? (Dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in S. ALOISIO, R. PINARDI, S. SCAGLIARINI (a cura di), *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, Torino, 2023, 685 ss., spec. 698 ss.].

¹⁸ *Ex plurimis*, v. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 10 settembre 2021, 51 ss., e, della stessa, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, e *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 6 luglio 2022, 1 ss.; N. LUPO, in più scritti, tra i quali, in aggiunta a quello sopra richiamato, v. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, Editoriale, in *Federalismi.it*, 1/2022, 12 gennaio 2022, IV ss., e, pure *ivi*, *PNRR e cicli politico-elettorali tra Unione europea e Stati membri*, 28/2023, 29 novembre 2023, IV ss., nonché *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2023, 30 ottobre 2023, 10 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2022, 323 ss.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 725 ss., spec. 741 ss.; A. CAROSI, P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Rivista AIC*, 4/2023, 10 ottobre 2023, 56 ss. Altri riferimenti ed indicazioni possono aversi da D. DE LUNGO e F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, nonché dai contributi al seminario su *PNRR e ordinamento costituzionale*, cit., e da quelli al convegno AIC di Brescia del 27 e 28 ottobre scorso su *Le dinamiche della forma di governo*, in particolare dalle relazioni di I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e processo di integrazione europea*, e F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, che possono vedersi, in vers. provv., in www.associazionedeicostituzionalisti.it. V., infine, nuovamente, i contributi oggetto del focus su *La tenuta dello stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid-19. Profili giuridico-finanziari*, cit., e quelli al forum su *Il PNRR... e poi?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2023, 31 agosto 2023, 206 ss.

schema teorico della natura normativa dell’indirizzo¹⁹. Ciò che tuttavia – è bene avvertire – potrebbe, al più concedere, valere unicamente in relazione alla straordinaria congiuntura nella quale è maturata la formazione del piano in parola, senza che sia pertanto sovraccaricata di indebita, generale valenza, sì da estendersi anche per il tempo “ordinario”.

Quella sopra rappresentata è, ad ogni buon conto, solo una faccia della luna, quella appunto sempre visibile; v’è, però, anche l’altra, nascosta, che è data dal peso specifico di cui ciascuno degli Stati componenti l’Unione dispone e che fa valere sul piatto delle decisioni adottate al piano sovranazionale. È risaputo, d’altronde, che – al di là delle indicazioni risultanti dai trattati²⁰ – gli Stati non contano tutti allo stesso modo e nella identica misura. Una notazione questa – si badi – che non è, come pure a prima impressione parrebbe, di mera natura politologica ma ha altresì giuridico rilievo, dal momento che l’indirizzo dell’Unione è, sì, la sintesi di sollecitazioni di vario segno che vengono dagli ambienti nazionali o, diciamo pure, di spinte e contospinte che faticosamente ricercano un punto di equilibrio complessivamente appagante; e, tuttavia, la connotazione maggiormente marcata dell’indirizzo stesso risente dell’incidenza esercitata particolarmente da alcuni Stati in occasione della sua formazione e dell’incessante messa a punto cui va soggetto in ragione delle contingenze.

Il quadro è, insomma, attraversato da un moto incessante, dall’una e dall’altra parte venendo suggestioni ed indicazioni idonee a lasciare un segno nella elaborazione ed incessante messa a punto delle linee politiche che, dunque, risultano esse pure strutturalmente composite.

Se ne ha riprova in relazione a talune esperienze di particolare rilievo costituzionale.

Non si trascuri, infatti, che l’indirizzo eurounitario, per un verso, si concreta a mezzo di atti dotati di formidabile forza normativa, “paracostituzionale” o costituzionale *tout court*, della quale sono di contro privi gli indirizzi nazionali (salvo, ovviamente, il caso che di essi faccia altresì parte il disegno di innovare alle Carte costituzionali, dovendosi tuttavia fare al riguardo ricorso alle procedure dalle stesse Carte prescritte per la loro modifica). Un dato, questo, sovente sottostimato anche nelle più approfondite e raffinate analisi dedicate al tema. Non è, d’altronde, senza significato che si seguiti da noi stancamente a ripetere che i contenuti della Carta sono quelli a suo tempo stabiliti dal Costituente, tralasciando però di tener conto del fatto che la stessa è stata in più punti della trama di cui si compone sostanzialmente riscritta per effetto dell’appartenenza del nostro Paese all’Unione, oltre che – naturalmente – per sopravvenute condizioni di fatto nel frattempo registratesi nel contesto in cui essa opera e, senza, peraltro, tacere l’incidenza al riguardo esercitata dalla stessa legislazione

¹⁹ V., part., A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, 28 luglio 2021, 235 ss.

²⁰ ... la cui illustrazione, accompagnata da indicazioni relative alle più salienti tendenze dell’esperienza, può vedersi in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*⁶, cit.

comune e dalla normazione in genere che nel circolo ermeneutico non restano – come si sa – prive di effetti²¹.

Per un altro verso, è dai serbatoi nazionali che l’Unione attinge le c.d. tradizioni costituzionali comuni che, una volta originalmente rielaborate ed adattate alle peculiari esigenze dell’Unione stessa, si pongono quali elementi portanti dello stesso ordine eurounitario e, tornando in ambito interno per il tramite degli atti sovranazionali che vi danno specificazione-attuazione, hanno ivi modo di spiegare effetti in vista dell’ulteriore avanzata del processo d’integrazione sovranazionale.

Al di là (e prima ancora) dei contenuti dell’indirizzo politico, il ruolo degli organi costituzionali e gli equilibri che tra di essi s’intrattengono risentono, in significativa misura, dell’appartenenza dello Stato all’Unione, secondo quanto hanno, ancora di recente, opportunamente rilevato alcuni studi volti a fare il punto sulle più salienti dinamiche della forma di governo²². Ancora una volta, però, alcune espressioni delle dinamiche in parola affermatesi in ambito nazionale si riflettono quindi sullo stesso ambito eurounitario, concorrendo, per la loro parte ed in non secondaria misura, alla conformazione delle dinamiche sovranazionali, orientandone il verso e facendolo a volte deviare dal solco delineato nei trattati²³.

Infine, non è senza significato la circostanza per cui anche sul versante giurisprudenziale, laddove – come si preciserà meglio a momenti – si assiste a forme varie di “supplenza” nei riguardi dei decisori politici, parimenti si sia in presenza di un flusso ininterrotto di materiali culturali e di indicazioni di vario segno, veicolati dal c.d. “dialogo” tra le Corti che ha la sua cifra maggiormente qualificante nella salvaguardia dei diritti fondamentali, specie appunto laddove fatti oggetto di attacchi da parte di atti espressivi di un indirizzo politico avverso al loro riconoscimento. Una “cooperazione” tra operatori di giustizia, questa, che, al di là delle pur innegabili divergenze di orientamento dovute anche ai diversi contesti ordinamentali nei quali essi svolgono il loro servizio, registra crescenti e significative convergenze, al punto che non appare forzato, in relazione a talune esperienze, rilevare che la struttura dei diritti stessi, specie di alcuni, per l’aspetto culturale, risulta a un tempo nazionale e sovranazionale, quale che sia il “luogo” in cui vi è data tutela²⁴.

²¹ Mi piace fare qui richiamo delle illuminanti aperture offerte quasi un secolo addietro dalla ricostruzione teorica dell’ordine delle fonti messa a punto da A. ROSS, che ha – come si sa – nella *durchgehende Korrelation* tra le fonti stesse uno dei suoi più qualificanti tratti espressivi: v., dunque, ancora una volta, del Maestro danese la sua *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Deuticke, Leipzig - Wien 1929.

²² V., nuovamente, i contributi al convegno su *Le dinamiche della forma di governo*, in particolare le relazioni, già richiamate, di I. RUGGIU e F. SALMONI.

²³ Un chiaro quadro di sintesi sia del modello istituzionale che dell’esperienza, nelle sue più marcate espressioni, può vedersi in L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell’Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*⁶, cit., 196 ss.

²⁴ Di un “carattere ‘misto’ dei diritti, nazionali in quanto anche europei ed europei perché nazionali” si discorre nel mio *La “fondamentalità” dei diritti fondamentali*, in *Diritti comparati*, 2/2023, 17 novembre 2023, ult. par.

5. Alcune vicende che fanno dubitare del possibile utilizzo al presente degli schemi teorici messi a punto in passato sull’indirizzo politico e della possibilità di quest’ultimo di riuscire ad affermarsi, specie a causa delle plurime e soffocanti emergenze che danno alimento a pratiche di governo improvvisate e di corto respiro

Due circostanze, ad ogni buon conto, inducono a dubitare che dell’indirizzo politico si possano ancora oggi far valere schemi teorici risalenti, per raffinata che obiettivamente ne sia la messa a punto.

La prima è data dal ruolo viepiù significativo giocato dalle emergenze che, specie nel tempo a noi più vicino, sovrapponendosi e ricaricandosi in modo perverso a vicenda, hanno lasciato (e lasciano) un segno marcato nell’esperienza costituzionale. La seconda è data dalla centralità di posto ormai stabilmente detenuta dalla giurisdizione²⁵, in ciascuna delle sue articolazioni ed espressioni e, soprattutto, in tutte assieme, a fronte del carattere viepiù recessivo esibito dalla legislazione che pure, secondo modello, dovrebbe porsi quale la sede privilegiata di posizione dei fini generali delle attività di direzione politica.

Si tratta di vicende in via di svolgimento ed aperte ad esiti ad oggi imprevedibili, che nondimeno consentono di trarre già alcune indicazioni di non secondario significato e che, ciascuna per la propria parte ed entrambe congiuntamente, concorrono a mettere in crisi l’indirizzo, perlomeno nella sua tradizionale accezione, sollecitando pertanto a farne oggetto di un complessivo, radicale ripensamento.

L’emergenza – come si diceva – è parsa talora giocare, in ragione del “tipo” cui appartiene e delle condizioni del contesto che ne è riguardato, anche nel senso di dare nuova linfa ad una categoria teorica apparsa col tempo appannata e confusa, alla ricerca di una nuova o rinnovata identità. Una identità, ad ogni buon conto, diversa da quella avuta nel corso della stagione particolarmente propizia alla sua crescita e diffusione degli anni trenta del secolo scorso, come pure dall’altra, parimenti fortunata, dei primi decenni seguiti al varo della Carta repubblicana, allorchè i temi della programmazione dello sviluppo della società e del rifacimento delle strutture portanti della Repubblica avevano attratto l’attenzione di una sensibile dottrina che vedeva in essi gli strumenti maggiormente adeguati a dare finalmente attuazione alle previsioni maggiormente avanzate ed innovative contenute nella Carta, specie appunto nei suoi principi fondamentali.

Il PNR, in particolare, è stato visto da sensibili studiosi quale un’opportunità preziosa, da non perdere, per rilanciare e rigenerare, adeguandola alla stagione presente, l’idea di un indirizzo politico organicamente strutturato e linearmente svolto in vista dell’appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale. Allo stesso tempo, però, l’emergenza sanitaria ha spento l’aspettativa dapprima coltivata di poter seguire nella linea politica precedentemente tracciata, spingendosi con rinnovato vigore lungo la stessa in avanti. In generale, ciò che è patologico ed eccezionale

²⁵ Ne rimarca ora il ruolo, muovendo da una rilettura dell’opera di Montesquieu, A.I. ARENA, *Rileggendo Montesquieu. Alcune osservazioni sulla soggezione del giudice alla legge*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 24 novembre 2023, 1 ss.

sollecita a deviare dal solco lungo il quale scorre il fisiologico esercizio delle pubbliche funzioni, di quelle riportabili alla direzione politica come pure delle altre di garanzia, tutte obbligate per l'uno o per l'altro verso a risentirne pesantemente²⁶. Ciò che, poi, maggiormente importa è che sovente le emergenze danno fiato ed alimento all'improvvisazione del momento e, in una certa, non secondaria misura, incoraggiano a procedere a tentoni ed a *zig-zag*, facendo luogo ad attività di corto respiro, appunto perché legate a congiunturali condizioni²⁷.

Viene al riguardo in rilievo la seconda circostanza cui si è sopra fatto cenno.

A fronte di una mole imponente di problemi da risolvere, ulteriormente accresciuta dalle plurime ed ingravescenti emergenze, gli organi preposti alla direzione politica hanno esibito (ed esibiscono) gravi carenze, particolarmente marcate nelle sedi in cui prende forma la rappresentanza politica, afflitta da una crisi annosa e sempre più vistosa, le cui cause, pur non prive d'interesse per questo studio, non possono nondimeno essere qui fatte oggetto di specifica attenzione²⁸. È certo, nondimeno, che è nei partiti (e, dunque, nel corpo sociale) che si annidano le radici da cui si alimentano i maggiori guasti che inceppano il lineare svolgimento delle attività da parte delle istituzioni governanti²⁹. Ed è allora chiaro che il recupero dell'indirizzo politico, pur se in forme complessivamente originali, diverse da quelle di un tempo, richiede una profonda ristrutturazione dei partiti, il critico ripensamento dei metodi e delle pratiche

²⁶ Con specifico riguardo all'operato dei giudici nel tempo dell'emergenza, a seconda degli angoli visuali da cui è fatto oggetto di osservazione può rilevarsi ora l'ulteriore sottolineatura del ruolo da essi giocato, in “supplenza” dei decisori politici, ed ora la vistosa contrazione del potenziale espressivo del *munus* da essi esercitato, obbligato esso pure a tenere conto della peculiare contingenza in cui certe misure gravide di valenza politica sono state adottate.

²⁷ Ho già anticipato il mio punto di vista al riguardo in *L'indirizzo politico, oggi: necessario e... impossibile ad aversi con i caratteri suoi propri della linearità, continuità e stabilità?*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CHERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D'ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGIU, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di P. Ciarlo*, I, Napoli 2022, 573 ss.

²⁸ Se n'è – come si sa – in innumerevoli sedi variamente discusso: riferimenti ed indicazioni possono, tra gli altri, aversi da G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta OnLine*, 2/2019, 20 maggio 2019, 249 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 14 dicembre 2020, 517 ss.; P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta OnLine*, 2/2021, 3 maggio 2021, 406 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.; I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 129 ss.; D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in *Diritti fondamentali*, 2/2022, 11 maggio 2022, 28 ss.; v., inoltre, i contributi alla Giornata di studi in onore di F. Lanchester, svoltasi il 15 giugno 2022, su *Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*, in *Nomos*, 2/2022, nonché quelli al convegno AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit.

²⁹ Utili indicazioni sul punto di cruciale rilievo sono ancora non molto tempo addietro venute dal convegno su *Le dinamiche della forma di governo*, cit., part. dalla relazione di E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*. Specifica attenzione alle dinamiche interne ai partiti ed alla salvaguardia delle posizioni soggettive che ne possono essere variamente incise è in G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli 2023. V., inoltre, M. CALISE, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2023, 101 ss., e, nella stessa *Rivista*, S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, 2/2023, 293 ss., nonché, con riguardo all'annosa questione di una possibile disciplina legislativa dei partiti, ora riconsiderata dal punto di vista del bisogno di salvaguardarne la identità, M. GALBUSERA, *Identità come organizzazione: i partiti politici e la sfida della loro democratizzazione*, in *Rivista AIC*, 4/2023, 2 ottobre 2023, 40 ss.

da essi messi in atto e, più a fondo ancora, la riconformazione della struttura stessa della società, in seno alla quale i partiti stessi vengono alla luce, svolgono la loro opera ed hanno le loro più salienti vicende, più e prima ancora di ciò che fanno nelle sedi istituzionali in cui s’incarnano³⁰. E, poiché – come suol dirsi – tutto si tiene, lo squilibrio che ormai da tempo si registra al piano dei rapporti tra le pubbliche funzioni (e, segnatamente, tra legislazione e giurisdizione) ha la radice da cui maggiormente si tiene ed alimenta proprio nella crisi della rappresentanza politica, vale a dire nella scarsa rappresentatività dei rappresentanti, intesa nella sua propria accezione quale attitudine a farsi carico dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale e ad apprestare le soluzioni politico-normative maggiormente adeguate a darvi un qualche appagamento, pur alle difficili condizioni del tempo presente.

6. Il carattere viepiù recessivo della legislazione e, di contro, quello crescente dei giudici, testimoniato dall'utilizzo (non sempre, per vero, in modi adeguati) di tecniche decisorie cariche di valenza politica e, tuttavia, pur sempre inespresse d'indirizzo politico, nella sua ristretta e propria accezione

Di qui, le domande che sempre più numerose e pressanti sono rivolte alle sedi in cui si amministra giustizia, in ciascuna delle loro articolazioni ed espressioni. Si tratta – come si sa – di un fenomeno di cui si ha largo riscontro, da noi come altrove: a significare, appunto, che si è in presenza di una svolta forse davvero epocale, di un complessivo riassetto delle pubbliche funzioni e degli equilibri interni a queste ultime.

Sia chiaro. Della normazione, con i caratteri suoi propri della tendenziale astrattezza e generalità³¹, non potrà, verosimilmente, farsi a meno anche per l’avvenire.

³⁰ È per ciò che – tengo qui a far notare di passaggio –, ancora prima di discutere delle riforme costituzionali ed istituzionali in genere, occorrerebbe far luogo ad una profonda, radicale riconformazione del c.d. sistema politico (e, dunque, dei metodi e delle pratiche ricorrenti nei e tra i partiti). Così, il mito della stabilità e della governabilità, che stancamente si ripete a mo’ di *refrain* specie da parte di autorevoli esponenti del Governo e della maggioranza, non ha di certo modo di affermarsi nell’esperienza sol perché si fa luogo a questa o quella innovazione costituzionale (ad es., con l’elezione diretta del *Premier*) ma richiede condizioni favorevoli di contesto, a partire da una incisiva semplificazione del quadro politico e da una marcata coesione interna al Governo ed alla maggioranza stessi, di cui non si è mai avuta e seguita a non aversi da noi concreto riscontro [ulteriori ragguagli su ciò, volendo, nel mio *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta OnLine*, 3/2023, 20 novembre 2023, 1009 ss.; cfr. al mio punto di vista quelli pure ivi manifestati da F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, 28 novembre 2023, 1020 ss. e A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, 5 dicembre 2023 (ma aggiornato al mese di giugno di quest’anno), 1063 ss., nonché gli altri che sono in *Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line*, 2/2023, *forum* su *Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, introdotto dall’Editoriale di A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, I ss. Particolarmente lucida ed incisiva, come sempre, la riflessione di E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023. Infine, A. CANTARO, *Sette pensieri sul premierato infantile*, in www.laCostituzione.info, 4 dicembre 2023].

³¹ .. pur nei limiti di qualificazione ai quali vanno incontro, già *ab antiquo* rilevati (ragguagli, volendo, nel mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, 26 ss. e 41 ss.).

È pur vero, d’altro canto, che si danno forme di esercizio della giurisdizione che sono assai somiglianti sotto più aspetti a quelle della normazione; e basti solo pensare ai modi con cui si svolge la giurisdizione costituzionale ed agli effetti discendenti dalle sue pronunzie (perlomeno, da alcune³²).

Sta di fatto che la giurisdizione in genere si manifesta ed apprezza secondo occasione e resta, pertanto, per sua indeclinabile vocazione, legata ai casi che ne sollecitano l’esercizio ed al peculiare contesto proprio di ciascuno di essi.

Ebbene, discorrere di un indirizzo politico in relazione alle attività che prendono forma nelle aule in cui si amministra giustizia è una *contradictio in adiecto*. Le pronunzie dei giudici non esprimono né compongono un “indirizzo politico” in senso proprio: gli indirizzi giurisprudenziali, pur laddove se ne abbia riscontro³³, non possono infatti, per loro insuperabile limite, far luogo alla definizione dei fini generali dell’azione statale, neppure in relazione ad un peculiare e circoscritto campo materiale di esperienza. Si è, insomma, pur sempre in presenza di provvedimenti-tampone, che danno un qualche ristoro a talune aspettative, considerate *uti singulae*, difettando nondimeno di una visione generale dei problemi della società e della elaborazione delle soluzioni maggiormente adeguate a risolverli. Non è un caso, d’altronde, che anche le più incisive³⁴ pronunzie dei giudici, quali sono quelle adottate dalla Corte costituzionale, provvedono per l’intanto a venire incontro a taluni bisogni largamente sentiti, attendendo pur sempre di essere seguite dalle opportune misure legislative la cui messa a punto può aversi unicamente nelle sedi che danno corpo alla rappresentanza politica e nelle altre preposte alla direzione politica (in ispecie, dunque, nel Governo e, *mutatis mutandis*, in analoghe strutture esistenti in sede sovranazionale o locale³⁵).

È pur vero poi, che la mole ingente delle domande sociali e la natura internamente articolata delle stesse richiede non poche volte che si abbia una fattiva cooperazione tra i decisori politici ed i garanti, pur nella tipicità dei ruoli (non sempre, tuttavia, fatta salva, ora per carenze ed ora per eccessi dall’una e dall’altra parte che, peraltro, si danno

³² ... secondo opinione corrente, da quelle di accoglimento (ma, a riguardo della pari valenza generale delle pronunzie di rigetto, v., volendo, i miei *Storia di un “falso”. L’efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano 1990, e *Ripensando alla natura della Corte costituzionale, alla luce della ricostruzione degli effetti delle sue pronunzie e nella prospettiva delle relazioni con le Corti europee*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO e J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta*, Torino, 2011, 349 ss.).

³³ La sussistenza di un “diritto vivente” in relazione ad una questione processuale è, infatti, un dato che si rileva esso pure *ex post* ed è, ad ogni buon conto, rimesso in ordine alla sua formazione ad eventi accidentali, senza che si dia alcun fattore preconstituito che possa determinarne la venuta alla luce. È pur vero, nondimeno, che il “dialogo” tra le Corti, di cui si dirà a momenti, può, per la sua parte, agevolare l’avvento e rafforzare la consistenza.

³⁴ ... o, quanto meno, le più appariscenti, non dovendosi ad ogni buon conto trascurare il rilievo che è da assegnare alle decisioni dei giudici comuni, in ispecie ad alcune, più ancora laddove si dispongano in modo seriale, componendosi in “indirizzi” espressivi di “diritto vivente”. Non si dimentichi, d’altronde, il ruolo attivo giocato da tali giudici, per un verso, in sede di proposizione delle questioni di costituzionalità e di “esecuzione” (in senso lato) dei verdetti della Corte, secondo quanto si dirà meglio a momenti, e, per un altro verso, l’attività di prevenzione – se così può dirsi – dei giudizi della Consulta, specie per effetto del copioso utilizzo delle risorse apprestate dall’interpretazione, segnatamente da quella “conforme”.

³⁵ Con specifico riguardo al ruolo giocato dalle autonomie regionali a beneficio dei diritti fondamentali, v., spec., A. MORELLI e L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

non di rado reciproco alimento³⁶). Se ne ha una emblematica testimonianza in talune pratiche giurisdizionali, non per mero accidente sempre più frequenti, nel corso delle quali si assiste alla flessibilizzazione delle discipline legislative per mano dei giudici, vale a dire al loro complessivo adattamento ai peculiari connotati dei casi³⁷.

Non è agevole stabilire se e fin dove tutto ciò possa dirsi davvero rispettoso della tipicità dei ruoli istituzionali che – come si vede – sono ormai cambiati e sempre di più si allontanano dagli stereotipi ereditati dalla tradizione³⁸. La linea di confine è, infatti, sottilissima e, peraltro, mobile, in ragione dei peculiari equilibri che s'intrattengono tra la legislazione e ciascuna delle sedi in cui si amministra giustizia (e, dunque, tra le specie in cui questa si articola e svolge). Sta di fatto che la invenzione a getto continuo di sempre nuove o rinnovate tecniche decisorie³⁹ da parte dei giudici dà la più eloquente conferma di questo stato di cose. Certo si è che viepiù avvertito è il bisogno da parte dei giudici di dotarsi di strumenti decisorii ancora più incisivi di quelli di un tempo e maggiormente congrui rispetto ai peculiari connotati dei casi; allo stesso tempo, appare necessario preservare la distinzione dei ruoli: un'autentica quadratura del cerchio, insomma. Eppure, malgrado la carica di politicità intrinseca alle tecniche in parola, a volte peraltro dichiarata dallo stesso giudice che se ne avvale⁴⁰, non è ancora una volta

³⁶ Si pensi, ad es., ai casi in cui il legislatore trascuri di assolvere a modo il compito suo proprio, obbligando i giudici ad un ruolo d'innaturale “supplenza” che a volte prende forma per il tramite dell'utilizzo di tecniche decisorie forzose, che poi, dal canto loro, ora sollecitano lo stesso legislatore a forme anomale di reazione, idonee a tradursi anche in un lesione del giudicato, ed ora, di contro, danno ulteriore fiato alla sua vocazione, già per vero alquanto spiccata, all'inerzia, nella consapevolezza che talune aspettative sociali hanno pur sempre avuto un qualche ristoro in sede giudiziaria: con un moto perverso che – come si vede – si ricarica senza sosta da se medesimo (indicazioni a riguardo di talune espressioni della vicenda ora accennata possono aversi da F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Napoli, 2023; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2023, e, dal peculiare angolo visuale dell'etica della giurisdizione, G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 459 ss.).

³⁷ Indicazioni in L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma “astratta” e caso “concreto”*, Napoli, 2020, nonché, volendo, nel mio *Un rebus irrisolto (e irrisolvibile?): le flessibilizzazioni dei testi di legge per il tramite della giurisprudenza costituzionale che appaiono essere, a un tempo, necessarie e... impossibili (appunti per uno studio alla luce delle più recenti esperienze)*, in *Diritti fondamentali*, 3/2023, 27 ottobre 2023, 318 ss.

³⁸ Notazioni a riguardo di alcune, particolarmente vistose alterazioni di cui si ha riscontro al piano istituzionale, riconsiderate dal punto di vista della ricaduta che se ne ha per l'affermazione dell'indirizzo politico nell'esperienza, possono, volendo, aversi dal mio *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta OnLine*, 3/2017, 4 dicembre 2017, 490 ss.

³⁹ ... tra le quali, ad es. e di recente, quella della decisione in due tempi inaugurata in *Cappato*, a riguardo della quale si è avuta un'autentica alluvione di commenti di vario segno [riferimenti, da ultimo, in E. COCCHIARA, *L'evoluzione dei moniti della Corte costituzionale al legislatore: un bilancio a settant'anni dalla L. 87 del 1953*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2023, 7 dicembre 2023, 1 ss.].

⁴⁰ ... come nel caso in cui la Corte delle leggi metta da canto il limite del rispetto della discrezionalità del legislatore e proceda senza indugio a far luogo al rifacimento a “rime” non obbligate bensì libere del testo di legge portato alla sua cognizione [riferimenti, di recente, in A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss., e R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”*. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale, in *Osservatorio AIC*, 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss. Molto importante in tema è D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, spec. 101 ss., della quale v., inoltre, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema penale*, 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.].

appropriato darne la qualifica in termini di espressioni di “indirizzo politico”: altro è, infatti, la politicità del singolo atto ed altro ancora la composizione degli atti stessi in “indirizzi”, nella sua ristretta accezione.

Si aggiunga, poi, che l’osservanza della tipicità dei ruoli istituzionali va salvaguardata altresì in seno alla cerchia dei garanti, laddove ugualmente si registrano talora talune torsioni istituzionali alle quali non sempre è agevole porre rimedio. Questione, questa, che si pone con particolare evidenza in relazione alle pronunzie dei giudici di ultima ovvero di unica istanza, quale la Corte costituzionale, avverso le cui decisioni non è ammessa – come si sa – alcuna impugnazione.

A volte, però, sia pure surrettiziamente, si trova ugualmente il modo per “sanzionare” o, diciamo meglio, devitalizzare le pronunzie dei giudici non soggette a gravame, specie attingendo alle formidabili risorse apprestate dalla interpretazione e dalle tecniche di cui essa si avvale per affermarsi nella pratica giuridica. Non si dimentichi che alcune decisioni del tribunale costituzionale racchiudono delle affermazioni di principio⁴¹ che rimandano quindi, per un verso, al legislatore e, per un altro, ai giudici comuni al fine della loro implementazione nell’esperienza, per la quale si rende necessaria la produzione di regole volte a dare alle prime la opportuna *attuazione* e non già – come pure un’accreditata dottrina ritiene⁴² – la mera *applicazione*⁴³. Non sempre, tuttavia, essa per vero si ha nel segno del lineare e fedele svolgimento, assistendosi pertanto – come si vede – ad un “indirizzo” (comunque non politico, nella sua propria accezione) che si spezza, non pervenendo pertanto alla meta prefissata dalla decisione “attuanda”.

Non siamo in grado di stabilire l’entità del fenomeno, dal momento che esso prende forma lungo canali sotterranei, distribuendosi e, a conti fatti, disperdendosi nei mille rivoli della giurisdizione comune⁴⁴. Sappiamo, tuttavia, che esso si ha e che è

⁴¹ ... e così pure, *mutatis mutandis*, è per le pronunzie-pilota della Corte di Strasburgo.

⁴² V., part., M. LUCIANI, in più scritti, tra i quali *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 3 luglio 2012, spec. al § 4, ma *passim* e, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 4/2014, 10 ottobre 2014, nonché *Ermeneutica costituzionale e “massima attuazione della Costituzione”*, in P. PERLINGIERI e S. GIOVA (a cura di), *I rapporti civilistici nell’interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018, 37 ss., spec. 43 ss.

⁴³ Sul carattere normativo dell’attività svolta dai giudici, con specifico riguardo a questioni di biodiritto, di recente v. F. ALICINO, *Il potere normativo dei giudici nelle materie bioeticamente e religiosamente rilevanti*, in *Biolaw Journal, Special Issue*, a cura di E. Camassa e F. Oliosi, 2/2023, 25 novembre 2023, 15 ss.

⁴⁴ Malgrado alcuni apprezzabili studi, alcuni dei quali venuti tuttavia alla luce in tempi ormai risalenti [part., ad opera di E. LAMARQUE, *Gli effetti della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale nel giudizio a quo (Un’indagine sul “seguito” delle pronunce costituzionali)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2000, 685 ss., e *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, Torino, 2002, 200 ss.; più di recente, v. G. NAGLIERI, *Giudicare e ottemperare. Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell’esecuzione costituzionale*, Santarcangelo di Romagna, 2023], in ordine al “seguito” giudiziario delle pronunzie della Corte fanno ad oggi difetto analisi puntuali ed adeguate che possano avvalersi di un monitoraggio a tappeto condotto nelle aule in cui si amministra la giustizia comune: un monitoraggio, peraltro, reso assai complicato dal fatto che la linearità del “seguito” stesso si apprezza al piano inclinato e scivoloso della interpretazione, laddove cioè è assai opinabile stabilire se l’attività che viene dopo si mantenga fedele nei riguardi di quella che la precede e determina.

testimoniato da alcuni casi eclatanti, ai quali si è dato particolare risalto sia nelle Riviste scientifiche specialistiche che presso la pubblica opinione⁴⁵.

D’altro canto, alcune torsioni dei ruoli sono risalenti e, con una certa frequenza, ricorrenti; diciamo pure che, mantenendosi entro una soglia non particolarmente elevata, possono essere tollerate e *quodammodo* assorbite dal sistema. Forse, la più rilevante, seppur non sempre vistosa, manifestazione di questa esperienza dalle altalenanti vicende si ha nei casi in cui la Costituzione è innaturalmente obbligata a commutarsi da parametro in oggetto, piegata dunque ad usi impropri dagli operatori che non *la servono* bensì *se ne servono* per il raggiungimento di fini pure in sé non deplorevoli. Mi riferisco, dunque, al noto fenomeno delle modifiche tacite perpetrate per via d’interpretazione⁴⁶, quali si hanno ora a mezzo di forzosi ricorsi alla tecnica della interpretazione conforme da parte dei giudici comuni ed ora a mezzo di letture comunque distorsive e non di rado, peraltro, discordanti rispetto alle precedenti⁴⁷, messe in atto dallo stesso massimo garante del sistema, la Corte costituzionale, con grave pregiudizio per la certezza del diritto proprio nella sua più elevata e qualificante espressione, quale cioè certezza del diritto costituzionale e dei diritti costituzionali⁴⁸, facendosi nondimeno scudo – come si rammentava poc’anzi – del divieto d’impugnazione delle sue decisioni stabilito nell’art. 137 della Carta.

Il punto è che – come mi è venuto più volte di dire – anche un’ottima riscrittura della Carta, fatta diciamo pure a fin di bene (e, dunque, allo scopo di dare un qualche ristoro a bisogni largamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale), non può essere tollerata e, anzi, se ci si pensa, finisce poi con il ritorcersi fatalmente contro se stessa, sol che si ammetta – come deve – che non può aversi salvaguardia dei diritti fondamentali con il sacrificio della separazione dei poteri: una delle due gambe su cui, secondo la mirabile formula di cui all’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, si regge e può camminare spedito nel suo pur non sempre lineare percorso lo Stato costituzionale. Non è, insomma, indifferente che il riconoscimento di nuovi diritti si abbia nelle sedi sue proprie, laddove cioè prende corpo ed ha modo di affermarsi la

⁴⁵ Un solo esempio per tutti, con riguardo alla vessata vicenda della *robin tax*, di cui a Corte cost. n. 15 del 2015, in occasione della quale si è registrata una vistosa manifestazione di “resistenza” al verdetto della Consulta da parte dei giudici comuni [vi ho fatto, ancora di recente, richiamo nel mio *Un rebus irrisolto (e irrisolvibile?): le flessibilizzazioni dei testi di legge per il tramite della giurisprudenza costituzionale che appaiono essere, a un tempo, necessarie e... impossibili (appunti per uno studio alla luce delle più recenti esperienze)*, cit., 337 s.].

⁴⁶ Tema antico e però sempre nuovo (o, meglio, rinnovato), questo, che seguita ad attrarre l’attenzione di una nutrita schiera di studiosi (da ultimo e per tutti, M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Napoli, 2023).

⁴⁷ ... poste in essere, in specie, a mezzo di utilizzi incisivi da parte della Consulta delle tecniche di argomentazione esibite dalla parte motiva delle decisioni, quale – per ciò che ora è di specifico interesse – quella dell’autocitazione (sul ruolo di centrale rilievo della motivazione, dopo A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, v., part., A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996).

⁴⁸ Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, infatti, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale si giustifica unicamente in presenza di una parimenti mutata “situazione normativa”, nella sua articolata composizione interna, quale oggetto del sindacato di costituzionalità (ragguagli su ciò, volendo, in A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Torino 2022, 105 ss.).

rappresentanza politica⁴⁹, ovvero in altre innaturalmente piegate a finalità di “supplenza” delle prime. Una “supplenza” che – come si è venuti dicendo – non può, ad ogni buon conto esprimere un indirizzo politico, specie nella sua più saliente e qualificante espressione, nel suo porsi cioè in funzione servente della essenza della Costituzione, i diritti fondamentali. La giurisdizione, in ciascuna delle sue articolazioni, viene (e *deve* venire), insomma, secondo modello, sempre *dopo* la legislazione, disponendosi a salvaguardia di questa, laddove violata, ovvero a sanzione della stessa in applicazione delle procedure allo scopo stabilite, ove si dimostri incompatibile con la legge fondamentale della Repubblica, in ispecie con i valori cui essa dà voce e svolgimento.

7. Politica interna e politica estera a confronto, per l’aspetto della loro attitudine alla continuità e stabilità temporale, e le difficoltà cui va incontro l’indirizzo unitariamente considerato al fine di potersi affermare e far valere nell’esperienza

Ancora alcune notazioni prima di chiudere, con riferimento all’unitarietà dell’indirizzo, che risulta ulteriormente avvalorata dalla circostanza per cui vicende che in modo immediato e diretto riguardano alcuni campi materiali vedono poi la loro immagine riflessa anche in campi diversi, ovverosia esercitano un’influenza ora più ed ora meno marcata pure in ambiti apparentemente lontani da quello in cui esse vengono a formazione.

Si riprenda, sia pure solo per un momento, la *summa divisio* sopra fatta tra la politica interna e la politica estera. Ebbene, è chiaro che non si è in presenza di compartimenti stagni ma, all’opposto, di aree materiali comunicanti, in seno alle quali si determina un flusso ininterrotto di materiali, suggestioni, indicazioni a doppio verso di marcia. È pur vero, tuttavia, che un’analisi anche sommaria e non organicamente svolta mostra una tendenziale, maggiore continuità e stabilità della seconda rispetto alla prima specie di politica, così come, in seno a ciascuna di esse, si danno “settori” – se così li si vuol chiamare – in seno ai quali si sono col tempo affermati “microindirizzi” connotati, ancora una volta, da maggiore continuità rispetto ad altri.

Così, ad es., per ciò che attiene alle relazioni internazionali ed a quelle a queste *quodammodo* assimilabili, che si hanno sul versante (ieri comunitario ed oggi) eurounitario, si danno alcuni punti fermi nei quali i Governi e le maggioranze fin qui succedutisi, pur con talune sostanziali differenze, hanno mostrato di riconoscersi, tra i quali principalmente l’appartenenza dello Stato alla NATO ed all’Unione e, prima

⁴⁹ Come si è, peraltro, tentato di mostrare in altri luoghi, la forma elettiva per dar voce ai nuovi diritti è, a mia opinione, quella apprestata dall’art. 138 della Carta, anziché l’altra che connota le leggi comuni. Nei fatti, poi, come qui pure si viene dicendo, non pochi diritti si trovano obbligati a venire alla luce esclusivamente per effetto dell’opera dei giudici che, nondimeno, va incontro a limiti suoi propri in ordine alla capacità di ottimale implementazione nell’esperienza.

ancora, alle Comunità, di cui – non si dimentichi – il nostro Paese è stato tra i fondatori⁵⁰.

Di contro, in politica interna, vista nel suo insieme, con l'avvicinarsi delle maggioranze, specie di colore diverso, si sono registrati (e si registrano) scostamenti di non secondario rilievo da linee politiche precedentemente tracciate. All'interno, poi, di questo campo, dalle considerevoli estensioni, chiaramente si è avuta (e si ha) in alcuni settori maggiore fluidità di tratti espressivi rispetto a settori anche ai primi contigui⁵¹.

Se, insomma, ci si dotasse di una sorta di microscopio per osservare la struttura dei “microindirizzi” nei quali si articola l'una ovvero l'altra delle politiche suddette, si vedrebbe subito con chiarezza che ciascuno di essi si compone di un fascio di elementi di diversa fattura e connotazione complessiva, nondimeno accomunati per natura e, appunto, appartenenza a questo o quel “macroindirizzo”.

La maggiore stabilità, dunque, dipende in primo luogo dalla natura del “settore” in cui l'attività politica si radica e svolge; dipende, però, anche dalla natura degli strumenti utilizzati per farvi luogo, in buona sostanza dalle specie di atti di cui l'attività stessa si compone. Il posto che essi occupano nel sistema e, perciò, la forza che sono in grado di esprimere non risulta al riguardo decisiva. Possono darsi leggi caricate – come si diceva – di valenza politica dagli operatori che le pongono in essere suscettibili di andare soggette anche a frequenti mutamenti, diversamente da atti di forma amministrativa che risultano provvisti di maggior respiro temporale. È chiaro che molte volte, mutando le prime, si rende necessario innovare anche ai secondi; non si dà, tuttavia, alcun automatismo al riguardo.

Particolare interesse teorico-pratico, per l'aspetto temporale di cui si viene ora dicendo, riveste la circostanza per cui, nel rapporto che si determina tra gli atti in discorso e i soggetti che ne sono destinatari, maggiormente esposti parrebbero essere proprio gli atti astrattamente provvisti di maggior forza al confronto con quelli usualmente considerati privi di natura normativa e, comunque, obbligati a mantenersi rispettosi dei primi.

Così, le leggi in genere vanno pur sempre incontro ai controlli per esse tipicamente stabiliti e, dunque, laddove necessario, possono essere caducate dal giudice costituzionale, senza peraltro tacere i casi, cui si è sopra accennato, di interpretazione conforme che ne distorca il significato. Di contro, alcuni atti, ancorché sprovvisti di forma (e forza) legislativa, laddove riconosciuti come aventi appunto natura politica, secondo una tesi – come si sa – risalente e, nondimeno, ad oggi accreditata sia presso parte della dottrina che in giurisprudenza, parrebbero sfuggire al sindacato dei giudici.

⁵⁰ È pur vero, tuttavia, che in più Paesi, tra i quali – come si sa – anche il nostro, si hanno forze politiche di orientamento nazionalista e sovranista ad oltranza che, spingendo vigorosamente in senso contrario all'avanzamento del processo d'integrazione sovranazionale, minano dall'interno la solidarietà tra i *partners* europei. Da noi, ad ogni buon conto, in seno alla coalizione di governo un ruolo frenante è esercitato da altre forze politiche; e, dunque, il quadro si connota per un equilibrio instabile aperto ad ulteriori, imprevedibili sviluppi.

⁵¹ Basti solo pensare, per fare ora solo il primo esempio che viene in mente, alla linea politica tracciata in ordine al trattamento da riservare ai migranti irregolari, diversamente connotato non solo nel passaggio da un Governo all'altro ma anche in ragione delle personalità che vi hanno avuto responsabilità di primo piano.

Tesi, per vero, ormai in affanno, fatta oggetto di plurimi e penetranti rilievi critici e, ciononostante, assai dura da rimuovere⁵².

Anche per l’aspetto ora preso rapidamente in esame, parrebbe che l’indirizzo in ambito estero si giovi maggiormente della “copertura” suddetta rispetto a quello radicato in ambito interno. Tendenzialmente, cioè, gli atti che ricadono entro l’area materiale del primo parrebbero essere dotati di un trattamento di favore, *quodammodo* privilegiato rispetto a quello riservato agli atti che invece si radicano nel secondo ambito, nelle sue plurime e varie espressioni. Ad es., le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati e quelle che vi danno esecuzione, pur non essendo in partenza esenti dal controllo di costituzionalità, parrebbero per loro natura e per gli interessi che ad esse fanno capo essere provviste di una formidabile protezione; non si dimentichi, peraltro, che la stessa Carta sottrae espressamente le prime all’orbita referendaria e la giurisprudenza ha quindi – come si sa – esteso il medesimo trattamento anche alle seconde (o, meglio, alle norme della seconda specie inscritte nelle leggi che contengono le norme della prima).

La stabilità, insomma, è da collegare alla posta in palio o – il che è praticamente lo stesso – alla natura e funzione degli atti in parola, non potendosi correre il rischio che il nostro Paese venga a trovarsi in difficoltà al piano dei rapporti internazionali. A questa stessa “logica”, d’altronde, pur nella diversità del quadro in cui s’inscrivono le esperienze cui si fa ora cenno, è da riportare la formidabile “copertura” di cui traggono beneficio le leggi di esecuzione dei trattati “comunitari” (*rectius*, oggi eurounitari) e, a rimorchio, la disciplina sovranazionale che è da esse veicolata in ambito interno, “copertura” che, per la tesi ormai invalsa, sarebbe da desumere da uno dei principi fondamentali dell’ordinamento, cui a seguito della riscrittura del Titolo V è da aggiungere l’esplicito richiamo fattovi nell’art. 117, I c.⁵³. Non si trascuri inoltre che la stessa Carta offre in altro suo principio fondamentale espressa protezione ai trattati riguardanti la condizione giuridica dello straniero in Italia. Infine, non è ugualmente da trascurare la circostanza per cui alcuni documenti normativi venuti alla luce in seno alla Comunità internazionale, le Carte dei diritti, godono a mia opinione di un trattamento privilegiato, potendosi giovare, oltre che della “copertura” risultante dall’art. 117, sopra cit., anche di quella ben più solida di cui agli artt. 2 e 3 che, per la lettura altrove affacciatane, dà modo alle Carte stesse di giocare la partita alla pari con la stessa Costituzione, in occasione dei “bilanciamenti” tra diritti fondamentali che prendono

⁵² Di tutto ciò si tratta, ora, nel mio *Atti politici e diritti fondamentali: un rapporto complesso e non poco sofferto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5/2023, 15 dicembre 2023.

⁵³ ... che – giova rammentare – non ha reso superflua la “copertura” di cui all’art. 11, sol che si consideri che, per un verso, la disciplina introdotta in occasione della riscrittura del Titolo V può andare incontro ad ulteriori modifiche e, per un altro, vale unicamente al piano delle vicende nel tempo delle leggi comuni, diversamente dalla “copertura” offerta dal principio fondamentale suddetto, idonea ad estendersi – se del caso – alle stesse leggi costituzionali, obbligate a prestare rispetto ai limiti alla revisione costituzionale. È pur vero, poi, che i principi di base dell’ordinamento possono andare incontro a modifiche di vario segno, così come peraltro si è avuto con quella riguardante l’art. 9, sempre che però si abbiano – piace a me dire – a finalità espansiva. Come, poi, far luogo agli opportuni riscontri di siffatto carattere è questione del cui esame è, di tutta evidenza, altra la sede [su tutto ciò può, volendo, vedersi il mio *I principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.].

forma in sede processuale, governati a mia opinione dal *Grundwert* della massimizzazione della tutela⁵⁴.

Al tirar delle somme, plurimi fattori concorrono a rendere tendenzialmente più stabile, pur nel variare dei Governi e delle maggioranze, il “macroindirizzo” della politica estera ed eurolunitaria rispetto al “macroindirizzo” della politica interna, fermo restando che – come si faceva poc’anzi notare – i “microindirizzi” nei quali ciascuno di essi si articola e svolge possono esibire una ora maggiore ed ora minore mobilità degli elementi di cui si compongono, non soltanto – come dire? – *ut sic*, per la peculiare natura di ciascuno, ma anche nel tempo, in forza di occasionali contingenze che possono indurre talora ad improvvisi mutamenti e scostamenti dall’alveo dapprima tracciato.

Tutto ciò posto, se l’indirizzo si lega ai singoli Governi ed alle maggioranze che li sostengono, resta pur sempre confermato quanto si diceva poc’anzi a riguardo del carattere frammentario ed improvvisato dello stesso o, per dir meglio, dei “microindirizzi”, non soltanto a seconda dei campi materiali in cui si situano e della peculiare natura di cui ciascuno di essi è dotato ma anche della varietà degli itinerari lungo i quali si svolgono.

È sufficiente, a darne conferma, un dato di palmare evidenza: quello della durata dei Governi e delle legislature, non di rado di corto respiro temporale; ed è chiaro che, già solo per ciò, riuscire a tenere fede agli impegni programmatici assunti nei riguardi degli elettori è pressoché impossibile, anche a non dare il giusto rilievo al carattere velleitario dagli stessi non di rado esibito: carattere che, in realtà, fa sì che anche Governi dalla lunga durata abbiano poi tralasciato di tener fede a molti degli impegni suddetti. Se, poi, a ciò si aggiunge l’ulteriore dato, ancora più inquietante del primo, costituito dalla acclarata inettitudine delle forze politiche di far luogo ad un’adeguata progettazione dello sviluppo della società, nonché ad attuare i fini politici pure a volte con somma vaghezza enunciati, se ne ha un quadro complessivo che avvalorava pienamente l’indicazione teorica appena data ed induce ad un pessimismo che parrebbe essere senza speranza circa i prossimi sviluppi delle vicende politiche nel nostro Paese, alimentandosi pertanto la preoccupazione in ordine all’appagamento anche solo degli elementari bisogni avvertiti da una comunità che chiede solo di essere governata a dovere.

L’indirizzo, insomma, unitariamente considerato, non sembra avere molte *chances* di potersi affermare e far valere, in modi complessivamente accettabili se non pure pienamente appaganti, non soltanto a motivo della folla di domande sociali che premono per avere risposta e delle emergenze che fanno da ostacolo a quest’ultima ma anche per la strutturale inadeguatezza del personale politico e la crisi lacerante da cui sono al loro interno afflitti i partiti, che restano pur sempre i principali luoghi di elaborazione e messa a punto delle linee politiche, quali che ne siano le forme e la capacità di affermarsi tanto nelle sedi istituzionali competenti a darvi seguito quanto (e soprattutto) nel corpo sociale.

⁵⁴ Un autentico “metaprincipio”, questo, oggetto di animati dibattiti tra gli studiosi, dei quali nondimeno non può qui farsi parola alcuna.

8. Al tirar delle somme

L’analisi svolta dà modo di pervenire ad alcune conclusioni, in attesa di ulteriori verifiche ed approfondimenti di cui – come si avvertiva all’inizio di questa riflessione – è altra la sede.

La prima di esse è che l’indirizzo politico parrebbe esserci e non esserci allo stesso tempo: alcune delle linee di cui si compone sembrano, infatti, marcate e solidamente radicate nel terreno su cui maturano le più salienti esperienze di rilievo costituzionale, tenute ferme ed ulteriormente prolungate pur con il variare di Governi e maggioranze. Il campo della politica estera ne dà – come si è veduto – eloquente testimonianza (ad es., per ciò che attiene all’appartenenza del nostro Paese alla NATO). È pur vero, nondimeno, che anche in siffatto ambito si registrano esperienze di vario segno ed orientamento. Così, se, per un verso, l’appartenenza dell’Italia alle Comunità prima ed oggi all’Unione europea non parrebbe andare incontro – perlomeno ad oggi... – al rischio concreto di essere rimessa in discussione, per un altro verso la linea politica dal nostro Governo rappresentata ai *partners* europei in relazione a questioni contingenti non è sempre stata nel segno della sostanziale continuità, risentendo appunto sia del variare delle congiunture e delle questioni di volta in volta trattate e sia pure, ovviamente, del colore politico della casacca indossata dai nostri esponenti politici.

Nel vasto campo della politica interna, di contro, si dimostra assai problematico ragionare di un indirizzo politico, nella sua propria e rigorosa accezione, la linearità e continuità del suo svolgimento risentendo negativamente e pesantemente del variare delle congiunture, anche in un arco temporale ristretto. In ispecie il sopravvenire di emergenze imprevedute ovvero l’acuirsi di emergenze preesistenti ed il loro reciproco sovrapporsi in modo soffocante obbliga non di rado gli operatori politico-istituzionali a bruschi mutamenti di rotta, all’abbandono di fini dapprima prefissati, persino se considerati indisponibili, puntando piuttosto vero il conseguimento di altri obiettivi ovvero il sostanziale ridimensionamento di quelli dapprima stabiliti. Il procedere – si diceva – a *zig-zag*, a tentoni, sovente in un clima confuso e arroventato da animate polemiche tra i *partners* di governo, prima (e, forse, più ancora) che tra le forze politiche di opposto schieramento; le risorse che vanno sempre di più assottigliandosi, unitamente ad un debito pubblico che ha ormai raggiunto livelli fortemente inquietanti e francamente insopportabili; l’acclarata incapacità del personale politico, di maggioranza come di opposizione, di far luogo ad un’adeguata progettazione dello sviluppo della società: tutto questo ed altro ancora concorre a rendere illusoria la speranza di poter spianare, ancora al presente e per il prossimo avvenire, il terreno al fine di far ricrescere la pianta, ormai appassita, dell’indirizzo politico.

La seconda conclusione è che ciascuno dei due “tipi” di politica suddetti si compone di un fascio di linee che si presentano di diversa fattura e lunghezza. Si danno, insomma, come li si è chiamati, non pochi “microindirizzi”, ciascuno con le proprie

peculiarità complessive al punto di rendersi non poco arduo il compito di tenerli assieme legati in un unico fascio.

Il vero è che la stessa composizione di siffatti indirizzi settoriali è, non di rado, impedita dal carattere frammentario e non omogeneo delle singole decisioni che vi appartengono, decisioni che dovrebbero appunto disporsi in modo seriale, saldandosi l’una all’altra e tutte assieme consolidandosi nel tempo; ciò che è, invece, ostacolato e talvolta frustrato dalle emergenze e dagli altri fattori ai quali si è fatto cenno (a partire da quello che ha riguardo alle acclamate carenze del personale politico). La espansione crescente del ruolo esercitato dai giudici, chiamati ad una innaturale “supplenza” nei riguardi dei decisori politici, è effetto e causa allo stesso tempo di questo stato di cose: consegue, cioè, al suo affermarsi e, però, lo ricarica in modo perverso, portando all’esito di un complessivo scostamento dal modello istituzionale delineato nella Carta.

In questo contesto, qui molto sommariamente raffigurato, la prescrittività dell’indirizzo, che per un’accreditata dottrina è (o, meglio, *dovrebbe* essere) uno dei suoi tratti maggiormente qualificanti ed espressivi (forse, proprio quello di maggior rilievo), viene a trovarsi in uno stato di palese, crescente sofferenza. Il dato, pure in sé innegabile, per cui le situazioni di fatto mutano di continuo, anche in modo assai rapido e persino a ritmi convulsi, viene sovente addotto quale alibi da parte di operatori politici assai poco propensi a restare fedeli agli impegni dapprima assunti con gli elettori, nonché *inter se*. Di qui, appunto, la conferma che l’indirizzo – come si diceva – è vincolante solo se (e fino a quando) è giudicato conveniente che lo sia; d’altronde, come pure si faceva notare, nessuna invalidità consegue a carico degli atti che non vi si conformino, per il mero fatto appunto di non avervi prestato rispetto.

Non si trascuri, infine, la circostanza per cui non poche decisioni, pure in sé gravide di valenza politica, debbono oggi (e più ancora dovranno già nel prossimo avvenire) fare i conti con gli sviluppi della scienza e della tecnologia: sono cioè – come suol dirsi – scientificamente e tecnologicamente sensibili⁵⁵. Ancora una volta, come nel

⁵⁵ Nutrita la schiera di studiosi che, con varie notazioni, si è soffermata sul punto: riferimenti, di recente, in L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *Biolaw Journal, Special Issue*, 1/2020, 26 maggio 2020, 71 ss., e, della stessa, *amplius, Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022; P. VERONESI, *La scienza secondo la Costituzione italiana (e le sue applicazioni)*, e S. PENASA, *Il giudice al crocevia tra fattore tecnico-scientifico e complessità assiologica dei casi. Riflessioni a partire dalla giurisprudenza italiana*, entrambi in *Biolaw Journal*, 3/2021, 29 settembre 2021, rispettivamente, 151 ss. e 177 ss.; L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 12 maggio 2021, 132 ss.; G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Napoli, 2022; G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022, 73 ss.; AA.VV., *Diritti di libertà e nuove tecnologie*, a cura di A. Morelli, in *Diritto costituzionale*, 1/2023; E. CASTORINA, *La scienza e la tecnica di fronte alla discrezionalità politica e amministrativa: principio di “non contraddizione” e diritto alla salute*, in *Ambiente diritto*, 2/2023, 1 ss.; O. POLLICINO, M. BASSINI, G. DE GREGORIO, *Internet Law and Protection of Fundamental Rights*, Milano, 2023; O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici*, V, Milano, 2023, 410 ss., e, dello stesso, ora, *La forma quadrangolare della geometria del/i potere/i digitale/i e il passaggio ad un costituzionalismo digitale procedurale*, in *European Law Journal*, 14 agosto 2023, nonché *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, 569 ss.; G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La Constitución del algoritmo*², Zaragoza, 2023; M.

sistema dei vasi comunicanti, nei quali una parte consistente del liquido fuoriuscito dal contenitore in cui era immesso si riversa fatalmente in un altro al primo contiguo, così è giocoforza che, sbiadendosi ed appannandosi sempre di più l’opera dei politici, si faccia viepiù vistosa e marcata quella dei tecnici e degli scienziati. Si dirà che, in realtà, la politica non si smarrisce bensì cambia padrone, appuntandosi ora su teste diverse da quelle di un tempo. Non saprei francamente dire se in questa conclusione vi sia (ed in che misura) un fondo di verità; quel che è, nondimeno, certo è che i nuovi padroni – ammesso, ma non concesso, che siano davvero tali – sono pur sempre obbligati a fare i conti con le risultanze della scienza che, in attesa di eventuali, successive falsificazioni, esprimono pur sempre dei vincoli ai quali non è lecito sottrarsi⁵⁶.

Non è chiaro, insomma, cosa ne sarà dell’indirizzo politico in questo quadro così articolato e composito e che promette di complicarsi ulteriormente anche in un breve lasso di tempo. Certo si è – a me pare – che ripetere in modo tralaticio schemi teorici pure finemente messi a punto in passato risulta essere oggettivamente forzoso, nel mentre si fatica a far luogo a ricostruzioni teoriche complessivamente appaganti e congrue rispetto ad una realtà in continuo movimento ed afflitta da gravi tensioni e non rimosse contraddizioni, esse pure per la loro parte concorrenti a spegnere le aspettative dell’indirizzo di poter tornare ad affermarsi⁵⁷.

LADU, N. MACCABIANI, *L’autodeterminazione popolare nell’era digitale: tra opportunità normative e tecnologiche*, in *Consulta OnLine*, 2/2023, 3 giugno 2023, 415 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO e A. SANCINO (a cura di), *La democrazia della società digitale. Tensioni e opportunità*, Torino, 2023; V. CORNELI, *Sovranità tecnologica: intelligenza artificiale e valori costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2023, 4 giugno 2023, 41 ss.; G. SICHERA, *Il rapporto tra scienza, decisore politico e opinione pubblica al tempo dell’emergenza pandemica: una ricostruzione fattuale e alcuni spunti di riflessione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 7 luglio 2023, 69 ss.; v., inoltre, i contributi su *Diritti fondamentali e democrazia nel costituzionalismo digitale* che sono in *La cittadinanza europea Online* (www.lceonline.eu), 2/2023, e, con specifico riguardo alle neurotecnologie, F. CIRILLO, *Neurodiritti: ambiguità della “libertà cognitiva” e prospettive di tutela*, in *Consulta OnLine*, 2/2023, 12 luglio 2023, 666 ss., e, dello stesso, *Neuroprivacy. Problemi teorici e prospettive costituzionali*, Torino, 2023. Infine, volendo, v. anche il mio *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in *Consulta OnLine*, 1/2022, 4 febbraio 2022, 130 ss.

⁵⁶ Se n’è, ancora di recente, avuto riscontro in occasione della pandemia da covid-19, a riguardo della vessata questione concernente l’obbligo vaccinale, peraltro a mia opinione risolta in modo assai discutibile, una volta che si sia avuta la prova scientifica dell’attitudine dei vaccini stessi a proteggere le persone maggiormente vulnerabili dalle forme severe di contagio.

⁵⁷ Le lacerazioni esistenti in seno al corpo sociale, infatti, ora incoraggiano l’inerzia degli operatori che non hanno la convenienza a schierarsi dall’una o dall’altra componente sociale, per il timore di perdere consensi dalle restanti, ed ora portano, ancora una volta, all’adozione di decisioni frammentarie e, appunto, discordanti o, come che sia, reciprocamente slegate, anche in un arco temporale ristretto.