



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
EDITORIALE - 1 NOVEMBRE 2024

Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana. Le ragioni di una ricerca

di Carlo Colapietro

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Roma Tre



Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana. Le ragioni di una ricerca*

di Carlo Colapietro

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Roma Tre

Le ragioni di una ricerca sulle *sedi dell'indirizzo politico costituzionale* e dell'*indirizzo politico di sistema* sono presto dette: nell'epoca della *società o modernità liquida* si scorge una “liquefazione” non solo della sfera individuale all'interno della comunità, ma anche dei centri deputati ad individuare gli interessi e le finalità dello Stato e degli enti ad esso subordinati. In sostanza, la globalizzazione e l'apertura al contesto internazionale si ripercuotono inevitabilmente sui processi di produzione delle regole di convivenza e del diritto, in quanto le scelte nazionali fondamentali non possono non essere collocate all'interno di una cornice più ampia, da cui derivano obblighi e obiettivi di lungo e medio termine.

Invero, il sempre più evidente processo di erosione della centralità delle fonti statali, e in particolare della legge, deve essere letto *anche* alla luce di tali spinte, i cui effetti si vanno aggiungendo a quelli prodotti dalla stratificazione dei livelli di legalità, di cui emblematica è la comparsa nel sistema giuridico della *legalità costituzionale*. Più in generale, il depotenziamento della fonte legge (così come delle altre fonti collocabili al livello primario) altro non è che il precipitato della crisi della nozione classica, di stampo liberale, di indirizzo politico, da intendere come determinazione dei fini contingenti dell'attività statale. Questa idea dell'indirizzo politico, seppur ancora oggi valida, da sola non pare capace di reggere al pluralismo sociale a cui la Costituzione italiana vuole far fronte e alle clausole di apertura agli ordinamenti sovranazionali e internazionali in essa contenute, poiché è la stessa sovranità che non appare più illimitata.

La crisi degli organi di indirizzo “classici” (Parlamento e Governo) dei loro prodotti (la legge e gli atti aventi forza di legge), però, non riguarda solo l'elaborazione delle grandi politiche per il Paese, bensì anche la tutela dei diritti fondamentali, con la conseguenza che – sempre più – sono le giurisdizioni, soprattutto quella costituzionale, che se ne fanno carico.

* I lavori di questo numero speciale traggono origine dal panel congiunto dal titolo “Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana”, svoltosi durante la Conferenza ICON-S Italia del 13 e 14 ottobre 2023 presso l'Università commerciale Luigi Bocconi.

Insomma, la possibilità di attribuire ad alcuni organi quel peculiare indirizzo politico, dotato del carattere della “costituzionalità”, potrebbe essere rinvenuta nel proliferare delle sfere della legalità, dei livelli di tutela dei diritti e dei parametri dell’indirizzo politico nazionale, nonché dei centri di definizione delle politiche comuni agli Stati aderenti ad organizzazioni internazionali.

Mi sembra essere questa la constatazione alla base dei diversi contributi – variegati per taglio e impostazione – presenti in questo numero speciale, che si prefigge di tornare ad indagare due posizioni dottrinali che, forse, avrebbero meritato maggiore considerazione e che oggi si mostrano come delle chiavi di lettura particolarmente calzanti dell’esistente.

Storicamente, invero, proprio l’avvento del testo costituzionale ha indotto Paolo Barile alla elaborazione della teoria dell’*indirizzo politico costituzionale* e, in tempi più recenti, Andrea Manzella a parlare di un *indirizzo politico di sistema*.

Sono, rispettivamente, i principi costituzionali e i fondamenti dell’ordinamento europeo, nella loro vincolatività per l’Italia, che hanno portato inizialmente all’individuazione di Istituzioni (come il Capo dello Stato o il giudice delle leggi) in grado di incidere sulla definizione degli obiettivi degli organi di indirizzo politico in senso stretto.

Come è noto, non solo la nozione di indirizzo politico costituzionale nasce in riferimento alla figura del Capo dello Stato, ma anche l’adesione all’Unione europea ha inciso sull’azione del Presidente della Repubblica, determinando “un fascio di vincoli” per l’ordinamento, di cui il Capo dello Stato si fa sovente garante – assieme al complesso dei valori costituzionali – nel monitoraggio di legittimità degli atti normativi, nell’attività di nomina dei Ministri (si pensi al noto caso Savona), sino a divenire la finalità perseguita per mezzo di talune scelte “eccentriche”, se così vogliamo dire, rispetto alla prassi.

In questo volume ben si evidenzia – sulla scia della teoria di Barile – la capacità della Corte di imprimere un indirizzo di tipo costituzionale al legislatore, di esercitare anche una sorta di iniziativa legislativa in tema di diritti, che rimane tuttavia assai spesso inascoltata. Il giudice delle leggi, al ricorrere di talune condizioni, assume il ruolo di garante dell’indirizzo politico costituzionale. D’altra parte, però, come ben si evidenzia in questo volume, è possibile che lo stesso giudice delle leggi rimanga inerte di fronte a richieste – avanzate in sede di conflitto di attribuzione – di garanzia dell’indirizzo politico (in senso quindi “classico”) delle Camere, potendosi delineare un’inerzia che, in questo specifico caso, è da attribuire alla stessa giurisprudenza costituzionale.

Alla giurisprudenza costituzionale si deve, infine, la valorizzazione di alcune sedi di raccordo tra lo Stato e gli enti *sub*-statali, come la Conferenza Stato-Regioni, che può dar luogo ad una vera e propria forma di co-legislazione in cui il contenuto dell’atto normativo, pur se imputabile a livello formale al Governo, costituisce il frutto della scelta congiunta di Governo e Presidenti delle Regioni, con

conseguente offuscamento della responsabilità politica dell'atto, come è stato messo in evidenza dalla dottrina dopo la sentenza n. 251 del 2016 sulla c.d. "Riforma Madia". Pertanto, sembrerebbero avere ragione quanti sostengono, all'interno di questo volume, che oggi la Conferenza potrebbe costituire – anche al di fuori della produzione legislativa – una sede dell'indirizzo politico costituzionale. Inoltre, in questo numero speciale, ben traspare come la nozione di indirizzo politico costituzionale possa adattarsi anche a Istituzioni non prese in considerazione nell'originaria teoria di Barile, come la Corte dei Conti o i Presidenti delle Camere.

Alla luce di ciò, è certamente interessante la scelta fatta dai curatori di questo studio – nell'ambito di una ricerca sulle *sedes* dell'*indirizzo politico costituzionale* e dell'*indirizzo politico di sistema* – di estendere il campo dell'indagine ad organi tradizionalmente ritenuti titolari dell'indirizzo politico in senso stretto, in quanto privi di un potere di influenza e/o decisione sulla base dei principi fondamentali contenuti nella Carta costituzionale e nelle disposizioni dei Trattati europei. Si pensi, ad esempio, all'attenzione dedicata all'indirizzo – che lascio volutamente privo di attributo – esercitato dal Consiglio dei Ministri o al ruolo della Commissione europea, usualmente descritta, tendendo a duplicare le dinamiche della nostra forma di governo, come l'Istituzione che detiene il potere esecutivo nell'ordinamento europeo.

Tuttavia, a parere di chi scrive, da un'analisi più accorta della stessa teoria di Barile si può scorgere che il perseguimento dell'indirizzo politico costituzionale, in quanto espressivo delle finalità immanenti dell'ordinamento, spetta anche agli organi politici in senso stretto e implica un potere di influenza rispetto ad altri soggetti. L'attuazione dei fini costituzionali, in questo senso, non deve essere infatti lasciata al Capo dello Stato e alla Corte costituzionale, ma deve essere obiettivo anche di Governo e Parlamento, in uno spazio che rimane al di fuori e al di sopra dell'indirizzo politico anche nella loro azione.

Inoltre, il moltiplicarsi degli obblighi internazionali e i numerosi vincoli nascenti dall'ordinamento europeo impattano fortemente sui rapporti tra Parlamento e Governo: basti pensare, con riferimento ai tempi a noi più vicini, alla centralità dell'azione di quest'ultimo nell'attuazione delle politiche "di ripresa e resilienza" per far fronte alla crisi economica e sociale scaturita dal Covid-19. Del pari, l'attività di indirizzo dell'organo politico per eccellenza, ossia quella del Governo, risulta fortemente condizionata nelle diverse fasi di cui si compone (teleologica, strumentale ed effettuale), come – ancora una volta – dimostrato dalla recente esperienza del PNRR.

Potremmo dire, allora, come è stato fatto da taluno in dottrina, che la moltiplicazione delle istituzioni coinvolte può condurre a concepire l'attività di indirizzo politico come la risultante di una pluralità di determinazioni e atti "euro-nazionali", che trae origine in norme tecniche, di matrice europea. In questo contesto sono le Istituzioni, e in particolare la Commissione europea, a svolgere un ruolo centrale nella



definizione dell'indirizzo politico europeo e quindi ad influenzare le politiche nazionali, soprattutto nella c.d. “fase teleologica-definitoria”.

Inoltre, come si è provato già a sostenere in altra sede, il PNRR mette nuovamente in luce problemi antichi, come i rapporti tra scelte politiche e «indirizzo politico minore» (riprendendo la locuzione di Costantino Mortati), che oggi assumono nuova importanza alla luce del fatto che il raggiungimento dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) previsti dal PNRR richiede un coinvolgimento capillare dell'Amministrazione che, a sua volta, si trova a dover scegliere – anche con atti di difficile inquadramento giuridico – tra gli interstizi lasciati dalle decisioni politiche. Tra l'altro, questo è un tema che è rimasto inesplorato in questo volume e che potrebbe essere oggetto di un futuro approfondimento da parte degli Autori.

Ancora, ma solo per concretizzare il più possibile il discorso, il Piano dà luogo ad una ridefinizione dei rapporti endogovernativi, attraverso il rafforzamento delle strutture di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio. Allo stesso tempo, però, la necessità di convergere e coordinarsi in un orizzonte europeo ha imposto l'individuazione di nuove sedi di raccordo, come quelle della cooperazione interparlamentare, che assumono così la funzione di canale complementare di «controllo-influenza».

A tutto ciò si deve aggiungere una considerazione: se aumentano gli obiettivi “costituzionali”, aumentano anche i custodi di quelli, che negli interstizi, nelle maglie larghe, dei principi di stampo euro-nazionale producono atti normativi veri e propri, espressione a loro volta di un indirizzo politico-costituzionale destinato a plasmare taluni settori dell'ordinamento (pensiamo alla centralità delle autorità amministrative indipendenti e della Banca centrale europea).

In ragione di tutto quanto detto sino ad ora, mi pare che dalla lettura dello studio sia possibile desumere la “compartecipazione” di più organi alla determinazione dell'indirizzo politico *complessivo* dello Stato – costituzionale, di sistema e in senso stretto – destinata ad estrinsecarsi tanto in senso orizzontale (ossia come co-decisione o decisione *alternativa* in ordine a talune scelte fondamentali), quanto in senso verticale (ossia come vincolo rispetto a scelte altrui). In tal modo, l'indirizzo politico *complessivo* assume progressivamente forma nel sistema, secondo una geometria variabile, in cui l'atto di un soggetto si interseca con quello altrui o è all'origine di ulteriori indirizzi, con un andamento gradualistico non dissimile da quello kelseniano relativo alle fonti.

In conclusione, la lettura degli articoli di questo numero speciale della rivista *federalismi* – il cui pregio è anche quello di contenere articoli di tanti giovani ricercatori e ricercatrici talentuose e di scuole diverse – restituisce una traccia comune, rappresentata dall'indagine sulle cause della responsabilizzazione degli organi, sugli effetti “a farfalla” sulla forma di governo e sulla compatibilità di tali torsioni – spesso inevitabili – con le scelte del Costituente.