



2025 FASCICOLO I

**Antonio Ruggeri**

**Indirizzo politico costituzionale: risorsa o problema?**

13 marzo 2025

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



Antonio Ruggeri

Indirizzo politico costituzionale: risorsa o problema? \* \*\*

**ABSTRACT: *The paper reconsiders the well-known thesis of constitutional political direction, highlighting its merits and drawbacks within a framework that is significantly more complex than at the time of its formulation. This increased complexity stems, on the one hand, from the ongoing process of supranational integration and, on the other, from the evident trend toward institutional role confusion at the domestic level, as well as the multiple emergencies that need to be addressed. These factors make the formation of both the specific political direction in question and political direction in general problematic and uncertain.***

Sommario: 1. Il duplice pregio della tesi bariliana: il recupero dei massimi organi di garanzia all'area materiale dell'indirizzo e la vigorosa sottolineatura della *vis* normativa della Costituzione, vale a dire della spinta vigorosa da questa impressa alle sedi di apparato in vista della sua attuazione ed implementazione nell'esperienza. – 2. Il carattere eterogeneo e frammentario degli atti considerati da Barile come appartenenti all'indirizzo costituzionale, con specifico riguardo a quelli posti in essere dagli organi di garanzia, e la congenita attitudine dei disposti costituzionali, in ispecie di quelli dotati della maggiore apertura strutturale, a dar voce a plurimi "indirizzi", a prestarsi cioè ad esprimere una gamma assai estesa di significati in ragione dei casi. – 3. La complicazione del quadro che si ha al piano delle relazioni interordinamentali (e, segnatamente, a quello con l'Unione europea), laddove per effetto della mutua integrazione delle Carte dei diritti nei fatti interpretativi parrebbe prendere forma ed incessantemente rinnovarsi un indirizzo costituzionale... "*intercostituzionale*", con riflessi immediati per l'indirizzo politico *tout court*. – 4. La stabilizzazione degli indirizzi costituzionali per effetto della formazione di consuetudini interpretative degli enunciati della Carta diffuse e radicate nell'esperienza, comunque pur sempre soggette a revisione per il sopravvenire di mutamenti ora più ed ora meno rilevanti del contesto in cui s'inscrivono e prendono forma. – 5. Vicende della direzione politica e riflessi di ordine istituzionale, specificamente sul versante dei rapporti tra decisori politici e garanti, laddove si registrano viepiù vistose torsioni del modello costituzionale.



\*\* Comunicazione al convegno su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, Messina 27-28 giugno 2024.



1. *Il duplice pregio della tesi bariliana: il recupero dei massimi organi di garanzia all'area materiale dell'indirizzo e la vigorosa sottolineatura della vis normativa della Costituzione, vale a dire della spinta vigorosa da questa impressa alle sedi di apparato in vista della sua attuazione ed implementazione nell'esperienza*

Non è facile rispondere al quesito che dà il titolo alla succinta riflessione che si passa a svolgere. Forse, l'indirizzo politico costituzionale (d'ora innanzi: i.p.c.)<sup>1</sup> è l'una e l'altra cosa assieme, a seconda dell'angolo visuale da cui lo si guarda e degli svolgimenti teorico-ricostruttivi conseguenti alla sua osservazione.

A volte vi sono teorie che hanno avuto – giustamente – molta fortuna. L'i.p.c. è una di queste, malgrado il suo autore ne abbia col tempo preso le distanze o, diciamo meglio, ne abbia ridimensionato la portata e gli effetti, al punto di suggerire di abbandonarla senza molto rimpianto.

Ho vivo davanti agli occhi due momenti in cui questa vicenda si è consumata.

La prima volta fu in occasione di un convegno di quarant'anni addietro su *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica* che si è tenuto a Messina e Taormina nell'ottobre del 1984<sup>2</sup>; nella sua magistrale *Relazione di sintesi*, l'illustre Maestro fiorentino dichiarò di voler dimenticare la nozione da lui stesso creata<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Una duplice preliminare precisazione, linguistica e concettuale.

Per l'un verso, la qualifica di "politico" data anche all'indirizzo costituzionale, oltre che – naturalmente – all'indirizzo di maggioranza o, diciamo meglio, politico *tout court*, si giustifica a pieno se il termine è inteso nell'accezione che lo vuole riferito alla *polis* considerata nelle sue strutture portanti e per le attività sulla loro base svolte da tutti gli operatori istituzionali come pure dalla comunità; non vale, di contro, ovviamente, nel significato che evoca il ruolo delle forze politiche e degli organi nei quali queste s'incarnano e per il cui tramite agiscono, dal momento che, per l'idea fattasene da Barile, alla formazione dell'indirizzo in parola concorrono altresì i massimi organi di garanzia. Forse, al fine di evitare ogni possibile equivoco, sarebbe stato preferibile discorrere, puramente e semplicemente, d'"indirizzo costituzionale", se non altro al fine di evitare eventuali commistioni tra l'attività svolta dai decisori politici *stricto sensu* e quella posta in essere dai garanti. Ad ogni buon conto, qui si terrà ferma l'etichetta prescelta dall'autore della formula oggetto delle notazioni che si faranno.

Per l'altro verso, non mi soffermerò sulla tesi argomentata da A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in AA.VV., *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Il Mulino, Bologna 2019, 461 ss., laddove discorre di un "indirizzo di sistema", a mio modo di vedere sostanzialmente non dissimile, perlomeno quanto agli effetti, dalla ricostruzione patrocinata da Barile, secondo quanto è peraltro testimoniato da alcuni studi, quali quelli di R. BIFULCO e N. LUPO, che si sono specificamente soffermati sul punto [del primo, v. *Recensione ad A. Manzella, Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. online*, 2/2021, 230; del secondo, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 26/2024, 1° novembre 2024, 247 ss.].

<sup>2</sup> ... i cui Atti, a cura di G. Silvestri, sono stati editi dalla Giuffrè l'anno seguente.

<sup>3</sup> V., part., 258 s.



La seconda volta si ebbe durante un incontro di studio, alla cui organizzazione ho direttamente concorso, su *Indirizzo politico e Costituzione*, svoltosi a Messina nell'ottobre del 1996 in ricordo del nostro Maestro scomparso da pochi mesi<sup>4</sup>, al quale Barile prese parte assieme ad altri insigni studiosi (tra i quali, G. Ferrara, L. Carlassare e A. Pizzorusso) e, nell'assumere la presidenza dei lavori pomeridiani, tenne appunto a precisare che la categoria da Lui coniata non avrebbe forse avuto ragion d'essere<sup>5</sup>. Le teorie giuridiche, però, soprattutto quando – come questa – particolarmente raffinate e pregevoli, sono come le opere d'arte che, una volta portate a termine, escono dalle mani di chi le ha forgiate e non appartengono più, dunque, al loro autore, consegnandosi all'intera comunità e, poi, alle generazioni successive perché ne godano e le apprezzino: magari – perché no? – cogliendone profili e desumendone significati sfuggiti all'autore stesso o, come che sia, diversi da quelli da questo pensati. Che, ad ogni buon conto, quella in esame sia una delle teorie che maggiormente hanno accompagnato e segnato i più salienti sviluppi degli studi di diritto costituzionale è fuor di dubbio; e se ne ha conferma dall'attenzione che ha, ancora di recente, su di sé attratto da parte di studiosi di vario orientamento<sup>6</sup>, per ragioni varie, a partire da quella riportabile al bisogno, diffusamente avvertito, di agevolare l'implementazione nell'esperienza della Costituzione, specie nelle sue norme più immediatamente e genuinamente espressive dei valori fondamentali dell'ordinamento, unitamente alla delusione per l'effettivo rendimento al riguardo reso dall'indirizzo politico di maggioranza<sup>7</sup>.

Occorre subito chiedersi a cosa sia servita e possa ulteriormente servire la teoria di cui si torna ora a discorrere e, in specie, quali benefici possano aversene dalla sua riproposizione e, però, pure quali gli inconvenienti dalla stessa eventualmente discendenti.

---

<sup>4</sup> ... i cui Atti, curati da M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, possono vedersi, sotto il titolo *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano 1998.

<sup>5</sup> V. l'intervento di P. BARILE, nel vol. sopra cit., 111 ss. Al ripensamento di Barile fanno richiamo, tra gli altri e con vario orientamento, anche E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in AA.VV., *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, a cura di D. Paris, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 432; A. RANDAZZO, *Contributo allo studio del "potere estero" del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento all'esperienza più recente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 25 s., e, ora, G. MENEGUS, *Corte dei conti e indirizzo politico costituzionale: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, cit., 173 in nt. 8.

<sup>6</sup> Dopo le "Istantanee" su Paolo Barile a venti anni dalla sua scomparsa, apparse in [Osservatoriosullefonti.it](https://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2021, fasc. spec., ed *ivi*, part., M.C. GRISOLIA, *Organi di garanzia e indirizzo politico costituzionale*, 29 ss., v., spec., G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 725 ss., spec. 744 ss.; i contributi di AA.VV., *La lezione di Paolo Barile (Università di Siena)*, a cura di M. Perini e A. Pisaneschi, in *Quad. Circolo Rosselli*, 3/2022, ed *ivi*, part., R. BORRELLO, *Paolo Barile e l'indirizzo politico*, 129 ss., e gli altri su *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, cit.

<sup>7</sup> Sul punto, opportuni rilievi in M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in [Rivistaaic.it](https://www.rivistaaic.it), 1/2024, 2 gennaio 2024, 6 s., nonché in ANNUARIO 2023, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 494 s.



Parto dai primi che mi sembrano essere di più immediata evidenza.

La categoria dell'indirizzo politico è stata – come si sa – elaborata in regime fascista<sup>8</sup> ed è quindi sopravvissuta al crollo di quest'ultimo grazie ad una sapiente opera di rifacimento della sua struttura che ha portato ad immettervi anche i soggetti del pluralismo (in ispecie, le Regioni esse pure giudicate idonee a dotarsi di un proprio indirizzo<sup>9</sup>), non pure però – qui è il punto – gli organi usualmente ritenuti di garanzia (pur se variamente intesa), a partire da quelli supremi, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale<sup>10</sup>, dei quali nondimeno non si è negata da molti la “forza politica” di cui sono dotati e che variamente riversano in alcune delle più salienti vicende della direzione politica<sup>11</sup>. Si è per vero trattato di un'opera imponente che ha comportato un ripensamento complessivo, in struttura e funzione, della nozione in parola, speculare peraltro al capovolgimento ordinamentale segnato dal passaggio dal regime fascista a quello d'ispirazione liberal-democratica venuto alla luce con l'avvento della Repubblica. Non

---

<sup>8</sup> Ha attentamente ripercorso questa vicenda C. TRIPODINA, L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 1/2018, 11 marzo 2018, 1 ss. Sulle ascendenze autoritarie della nozione v., inoltre, G. SORRENTI, *Introduzione: indirizzo politico e sostanza autoritaria del potere*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, cit., 1 ss.

<sup>9</sup> V., sopra tutti, l'ormai classico *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* di T. MARTINES, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., ora anche in *Id.*, *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 293 ss. Più di recente, v., almeno, gli studi di respiro monografico di T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, ESI, Napoli 2020, e P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

<sup>10</sup> Un concorso particolarmente rilevante a questa sistemazione teorica si è avuto, per universale riconoscimento, ad opera di T. MARTINES, in più scritti, tra i quali la ormai classica voce *Indirizzo politico*, che è in *Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss. Tra gli altri contributi alla messa a punto teorica della nozione, v. quelli di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano 1961; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1985, e, dello stesso, *Indirizzo politico*, in *Dig./Disc. pubbl.*, VIII (1993), 244 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli 1988; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI (1989); G. RIVOCSECHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova 2007; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 7 ss., e A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Jovene, Napoli 2020. Più di recente, v., poi, G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, I tematici, V (2023), 1122 ss.; i contributi al *Focus su L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 18/2024, 29 luglio 2024, nonché G.L. CONTI, *Miseria e nobiltà dell'indirizzo politico*, in [Nomos](http://Nomos), 2/2024, 16 ottobre 2024, 1 ss. Indicazioni di vario segno si sono, poi, avute dal conv. AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit.

<sup>11</sup> Ancora una volta marcata è l'influenza al riguardo esercitata dal pensiero di T. MARTINES che, negli scritti sopra richiamati (e, già, nel suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano 1957, ora anche in *Id.*, *Opere*, cit., I, spec. 151 ss.), vi ha ripetutamente insistito (riferimenti alla “forza politica” degli organi di garanzia, con specifico riguardo a quella del Capo dello Stato, possono di recente vedersi in A. RANDAZZO, *Contributo allo studio del “potere estero” del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento all'esperienza più recente*, cit., spec. 34 ss., ma *passim*).



a caso, d'altronde, la distribuzione della sovranità tra più centri istituzionali voluta dalla Carta costituzionale<sup>12</sup> ha naturalmente sollecitato una sensibile dottrina<sup>13</sup> ad assegnare primario rilievo al coordinamento quale strumentazione primaria di cui l'indirizzo si avvale per potersi affermare e rispondere allo scopo che ne giustifica l'esistenza.

In questo quadro s'inscrive la raffinata elaborazione teorica di Barile, la cui novità maggiormente saliente è data dallo sdoppiamento della figura<sup>14</sup>, assumendosi che accanto all'indirizzo di maggioranza (o, diciamo pure, all'indirizzo *tout court*) se ne dia uno qualificato come "generale" o, appunto, "costituzionale" alla cui formazione tutti gli organi costituzionali sono chiamati a dare il loro concorso, pur nella tipicità dei ruoli di ciascuno<sup>15</sup>.

L'obiettivo era evidente, così come chiari ed immediati ne erano (e ne sono) gli effetti: impegnare tutte le massime sedi istituzionali nell'opera di attuazione costituzionale, sì da dar modo alla Carta di poter esprimere al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto, il formidabile potenziale espressivo di cui è dotata, un potenziale che appunto richiedeva (e

---

<sup>12</sup> Il punto richiederebbe, per vero, approfondimenti ai quali non può qui farsi luogo; mi limito, dunque, qui a ribadire un'idea altrove argomentata secondo cui, per un verso, anche le Regioni, in quanto provviste di competenze aventi diretto fondamento in Costituzione, non possono, perlomeno per quest'aspetto, essere tenute qualitativamente distinte per natura e funzioni dallo Stato (e, pertanto, se sovrano è l'uno, seppur solo *pro quota*, sovrane sono anche le altre); per un altro verso, però, sovrani, nell'accezione tradizionale del termine, evocativo di pienezza di potere di cui taluni enti sarebbero dotati, non possono ormai più propriamente dirsi né queste né quello, a motivo dei vincoli a volte stringenti provenienti *ab extra* (e, segnatamente, dalla Comunità internazionale e, soprattutto, dall'Unione europea) ai quali soggiacciono, secondo quanto peraltro si avrà modo di precisare meglio per taluni aspetti più avanti.

<sup>13</sup> V., part., A.I. ARENA, *Indirizzo e coordinamento politico (brevi riflessioni)*, in *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, cit., 22 ss., e, pure *ivi*, L. D'ANDREA, *L'indirizzo politico tra sfera politica e istituzioni pubbliche: brevi notazioni di sintesi*, 87 s.

<sup>14</sup> Lo sdoppiamento è, in realtà, parziale, dal momento che lo stesso indirizzo politico *tout court*, a stare alla rappresentazione teorica datane da T. MARTINES, di cui si dirà meglio a breve, sarebbe obbligato a dare attuazione ai fini-valori costituzionali, al punto che ove a ciò non dovesse far luogo sarebbe da considerare un "non-indirizzo" (*Indirizzo politico*, cit., 164). Tesi, per vero, fondata ma solo per il caso, astrattamente immaginabile ma concretamente di difficile riscontro, che si dia un indirizzo nella sua essenza *contra Constitutionem*, nel mentre più realisticamente potrebbero darsi singole linee politiche e, più ancora, loro porzioni incompatibili con la Carta. Quanto, poi, agli atti di cui esse si compongono, è chiaro che possono aversene alcuni frontalmente contrari alla Carta stessa, diciamo pure *anticostituzionali*, più ancora che *incostituzionali* (per dirla con A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss.), ovverosia affetti da nullità-inesistenza, non già da mera annullabilità; il più delle volte, tuttavia, il vizio da cui gli stessi sono affetti non è tale da comprometterne l'esistenza e, con essa, quella dell'indirizzo alla cui formazione partecipano.

<sup>15</sup> È d'obbligo fare qui, ancora una volta, richiamo dei noti studi di P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, 911 ss., e *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss., spec. 308 ss., nonché la voce *Presidente della Repubblica*, in *N.mo Dig. it.*, XIII (1976), 719 s. Giova, peraltro, rammentare (con T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 164) che di un "principio e indirizzo politico fondamentale", "riferito ai valori della Costituzione", discorreva già S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*<sup>2</sup>, Giuffrè, Milano 1947, 143.



richiede) un corale concorso nell'opera, di certo non agevole ed anzi, a dirla tutta, particolarmente sofferta, di implementazione nell'esperienza. Non si perda di vista, al riguardo, per un verso, lo stato in cui versavano le strutture portanti della ancora giovane Repubblica dopo l'immane tragedia della seconda grande guerra, con le macerie morali e materiali che questa aveva dappertutto disseminato, e, per un altro verso, il compito immane del rifacimento del tessuto sociale ed ordinamentale gravemente sfilacciato che era allo scopo richiesto, tanto più poi che la Carta prefigurava (e prefigura) una trasformazione profonda della società e dello Stato all'insegna dei valori in nome dei quali si era fatta la Resistenza al fascismo ed ai quali la Carta stessa dava (e dà) voce.

L'i.p.c. racchiude in sé ed efficacemente esprime il fermo proposito della Costituzione di volersi proiettare coraggiosamente in avanti, il voler tendere alla propria realizzazione – la massima possibile alle condizioni oggettivamente date – e, allo stesso tempo, di spingere con vigore in avanti la comunità, sollecitandone un rinnovamento interno profondo, all'insegna di un "modello" che a grandi linee risulta tratteggiato nei principi fondamentali e che è poi quello di una società di uomini liberi, eguali (effettivamente eguali), partecipi della direzione politica dello Stato, salvaguardati nei loro bisogni elementari (e, perciò, nei loro diritti fondamentali e, in ispecie, nella loro dignità), quale che ne sia il colore della pelle, l'orientamento politico, il sesso, le condizioni sociali in genere e, allo stesso tempo, disposti all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà richiesti dalle circostanze.

L'i.p.c. racchiude, dunque, in sé e mirabilmente esprime quell'idea del "moto" della Costituzione che un'accreditata dottrina ha finemente elaborato in tempi a noi vicini<sup>16</sup>, che poi – se ci si pensa – vuole essere strumentale, di appoggio e alimento, nei riguardi del moto della società, l'uno e l'altro orientati dai fini-valori enunciati nella Carta.

L'intuizione bariliana è stata felice, direi quasi profetica, per la Corte costituzionale, se si considera che se n'è avuta la manifestazione al momento in cui la giustizia costituzionale muoveva i primi passi e nessuno per vero si sarebbe potuto prefigurare la varietà delle forme di cui si sarebbe rivestita l'opera propulsiva messa in atto dal tribunale costituzionale e il costruttivo apporto da esso dato all'inveramento dei valori costituzionali. Ugualmente feconda si è, ad ogni buon conto, rivelata anche per il Presidente della Repubblica che pure dispone – perlomeno, secondo modello – di spazi forse ancora più consistenti di quelli di cui è dotata la Corte al fine di far valere la sua *moral suasion*<sup>17</sup>, proprio per il fatto di essere un "garante politico" – per riprendere un'etichetta come si sa largamente diffusa, pur se fatta oggetto di non pochi rilievi, a motivo della sua strutturale vaghezza concettuale –, in ispecie di disporre di un potere di esternazione non irrigidito da canoni giuridici stringenti e suscettibile pertanto

---

<sup>16</sup> Il riferimento è – come si sa – a M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 1/2013, 1° marzo 2013.

<sup>17</sup> In tema, per tutti, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli 2013.



di larghi e frequenti utilizzi ai fini più vari<sup>18</sup>. Il carattere monocratico dell'organo offre peraltro consistenti opportunità agli *accidents of personality* di farsi valere, specie in talune congiunture, delle quali non dispone chi è componente di un collegio, tanto più laddove – come per la Corte – si tratti di un organo avente natura giurisdizionale<sup>19</sup>, obbligato a pronunziarsi unicamente secondo le domande che gli sono fatte ed entro limiti correlati al ruolo ed alla funzione esercitati.

La tesi di B. ha, dunque, il pregio di aver recuperato i massimi organi di garanzia all'area dell'indirizzo, nozione ereditata – come si diceva – da un passato ormai lontano e vistosamente rigenerata per essere adattata alle esigenze di una Costituzione repubblicana (nella sua più densa ed espressiva accezione), pluralista e democratica, allo stesso tempo rimarcando la *vis* normativa della legge fondamentale, specie nei suoi disposti maggiormente qualificanti, quali sono appunto quelli espressivi dei principi di base della Repubblica, nei quali è dato particolare risalto al “programma” di trasformazione sociale sopra succintamente evocato<sup>20</sup>.

Rivista da quest'angolo visuale, la nozione d'indirizzo, per effetto del suo sdoppiamento e della sua articolazione al piano costituzionale ed a quello politico *tout court*, si salda mirabilmente all'opera nello stesso torno di tempo efficacemente posta in essere da altra, autorevole dottrina<sup>21</sup> e volta a riconoscere pieno significato normativo alle disposizioni costituzionali di principio, al di là di quanto lasciasse intendere la vetusta distinzione tra norme programmatiche e norme precettive.

Volendo, anzi, portare fino agli ultimi e conseguenti svolgimenti le premesse sopra poste, può affermarsi che la maggiore carica di *vis* innovativa è insita proprio nelle norme della prima specie, le più attrezzate a rivoltare il terreno sociale ed ordinamentale; e ciò, vuoi per il fatto che dell'obbligo della loro osservanza nessuno – organo di apparato o componente della comunità – può considerarsi sgravato, non potendovisi sottrarre neppure, per la tesi ad oggi

---

<sup>18</sup> Riferimenti in tema in A.I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, e, con specifico riguardo alla politica estera, A. RANDAZZO, *op. cit.*, 177 ss.; più di recente, con specifica attenzione alle questioni legate allo sviluppo tecnologico ed all'intelligenza artificiale, G. MENEGATTO, *Il magistero costituzionale del Presidente della Repubblica nel prisma della transizione digitale: tra profili contenutistici e nuove modalità espressive*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 1/2025, 27 gennaio 2025, 21 ss., ed *ivi* ampi richiami di lett.

<sup>19</sup> ... sia pure – come suol dirsi – *sui generis*, siccome frammista ad una considerevole componente politica (su di che, *ex plurimis*, v. R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017, e AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017).

<sup>20</sup> V., infatti, dello stesso P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica. Profilo sistematico*, Barbera, Firenze 1951.

<sup>21</sup> Ovvio il riferimento al magistero di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano 1952.



maggiormente accreditata, in sede di revisione costituzionale<sup>22</sup>, e vuoi perché il dovere di fedeltà alla Repubblica proprio nelle norme stesse si specchia nel modo più genuino ed immediato, traducendosi quindi nel vincolo all'adozione di atti e comportamenti, sì, varî per natura ed effetti ma pur sempre convergenti nel fine di dar modo alla Costituzione di affermarsi *magis ut valeat*<sup>23</sup>. È poi pur vero che il diritto in genere e quello costituzionale in specie conoscono non pochi casi di precetti che sono vincolanti e, però, non sorretti da efficaci strumenti sanzionatori a garanzia del loro rispetto. La qual cosa, nondimeno, nulla toglie alla normatività degli stessi<sup>24</sup> che ha appunto nel dovere di fedeltà in parola la maggiore risorsa di cui dispone per imporsi, diffondersi e radicarsi nel tessuto sociale ed ordinamentale, pur se alle condizioni complessive di contesto per vero non sempre benigne allo scopo.

*2. Il carattere eterogeneo e frammentario degli atti considerati da Barile come appartenenti all'indirizzo costituzionale, con specifico riguardo a quelli posti in essere dagli organi di garanzia, e la congenita attitudine dei disposti costituzionali, in specie di quelli dotati della maggiore apertura strutturale, a dar voce a plurimi "indirizzi", a prestarsi cioè ad esprimere una gamma assai estesa di significati in ragione dei casi*

Al pari di Giano bifronte, l'i.p.c., nella magistrale rappresentazione datane dal Maestro fiorentino, ha tuttavia un volto oscuro e non può dunque esimersi dall'esibire taluni punti deboli che rendono complessivamente instabile la costruzione teorica eretta.

---

<sup>22</sup> La teoria dei limiti alle innovazioni costituzionali può considerarsi ormai dotata di solido fondamento, per quanto residuino incertezze di non poco momento sia per ciò che attiene al riconoscimento dei principi fondamentali, ove si convenga che essi non si esauriscono nel catalogo esplicitamente fattone dalla stessa Carta nei suoi primi articoli, sia (e soprattutto) con riguardo alle novità *in melius*, a finalità espansiva, giudicate ammissibili ed anzi, per taluni aspetti, opportune e delle quali, peraltro, come si sa, se n'è avuto riscontro, per quanto per vero la modifica dell'art. 9 sia stata fatta oggetto di controverse valutazioni [su tutto ciò, solo per una prima informazione, v., part., AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, e, se si vuole, il mio [I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva](#), in questa [Rivista](#), 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.

<sup>23</sup> Sul dovere di fedeltà alla Repubblica, dopo G. LOMBARDI, *Fedeltà (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII (1968), 165 ss., e L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 1984, e, dello stesso, *sub art. 54*, in *Comm. Cost.*, diretto da G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna - Roma 1994, 47 ss., v., part., S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Jovene, Napoli 1986, e A. MORELLI, in più scritti, tra i quali *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013. Inoltre, G.M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, III, Giappichelli, Torino 2005, 511 ss., e, dello stesso, *sub art. 54*, in *Comm. Cost.*, I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, UTET, Torino 2006, 1075 ss.

<sup>24</sup> ... secondo quanto, peraltro, è stato ormai acclarato dalla più avvertita dottrina [v., almeno, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in *Enc. giur.*, XXI (1990), 2].



In primo luogo, parrebbe mal adattarsi alla sua natura l'etichetta di "indirizzo" appostavi, dal momento che essa evoca l'idea di una serie di atti o di attività reciprocamente legati dalla comune destinazione al raggiungimento di un obiettivo previamente con chiarezza definito, atti dunque strutturalmente e funzionalmente connessi che, portandosi avanti nel tempo, tendono al conseguimento di un fine unitario prefissato.

In realtà, la Carta *in qualche modo* il fine lo enuncia, pur se con non poca approssimazione, ma si trattiene perlopiù dall'indicare il mezzo o, diciamo pure, l'itinerario conducente alla sua realizzazione, non traccia cioè appunto l'*indirizzo*, ovverosia non indica le tappe e i tempi idonei a portare ad effetto proprio le previsioni maggiormente innovative e qualificanti della Carta stessa.

Se, poi, per "indirizzo costituzionale" s'intende non già quello della Costituzione bensì l'altro posto in essere dai massimi organi dello Stato in vista del conseguimento dei fini enunciati nella Carta e dell'attuazione in genere delle indicazioni da questa date, ancora una volta la disposizione in serie di plurimi atti funzionalmente connessi non vale, istituzionalmente, per organi dalla eterogenea natura, quali appunto sono quelli di garanzia e quelli di indirizzo politico, in particolare non vale per i primi che sovente ai secondi si contrappongono e che, comunque, adottano gli atti stessi secondo occasione, in modo frammentario e dotandoli di contenuti reciprocamente eterogenei, sì da non potere appunto appartenere ad uno stesso "insieme"<sup>25</sup>. La qual cosa è particolarmente evidente – come si sa – per le pronunzie della Corte che, in buona sostanza, costituiscono risposte a domande da altri operatori poste, mentre parrebbe essere meno vistosa con riguardo alle attività del Capo dello Stato, perlomeno ad alcune di esse, e in ispecie alle esternazioni, non di rado riferite a questioni particolarmente gravi e pressanti, tali dunque da sollecitare il Presidente a tornare ripetutamente sul medesimo oggetto, rinnovando il proprio pensiero al riguardo. Anch'esse, tuttavia, rinvengono molte volte l'*occasione* per la loro manifestazione in fatti legati all'attualità politico-sociale ed istituzionale, nella più lata accezione. Ad ogni buon conto, non d'"indirizzo" si tratta con riferimento a numerose altre attività poste in essere dall'organo, originate esse pure da precedenti iniziative di altri organi (e, segnatamente, del Parlamento e del Governo) o, come che sia, a queste variamente connesse<sup>26</sup> o, ancora, occasionate da eventi a volte imprevisi per far fronte ai quali viene quindi adottato un atto presidenziale che non si lega ad altri aventi la medesima connotazione complessiva né si volge alla produzione assieme a questi di un effetto unitario.

---

<sup>25</sup> Puntuali rilievi critici al riguardo in T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 160 ss. (con riguardo alla Corte costituzionale) e 162 ss. (per il Presidente della Repubblica).

<sup>26</sup> ... secondo quanto è, ad es., avvalorato dalla promulgazione delle leggi o dall'emanazione degli atti del Governo.



Questo, di contro, è ciò che fa (o, meglio, che *dovrebbe* fare<sup>27</sup>) l'indirizzo politico di maggioranza o – secondo una sua opportuna precisazione ad opera di un'accreditata dottrina<sup>28</sup> – dello Stato: formula che dà modo non soltanto di assegnare il giusto posto all'apparato organizzativo preposto all'attuazione dei fini prestabiliti ma anche di rimarcare il rilievo giocato dalle forze politiche di opposizione, cui pure è offerta l'opportunità di concorrere alla complessiva messa a punto dei contenuti caratterizzanti l'indirizzo.

In secondo (ed ancora più rilevante) luogo, la tesi qui nuovamente riconsiderata porta all'effetto – lo si voglia o no – di una forzosa riduzione ad unità dei fini enunciati dalla Carta, *quodammodo* così appiattendone lo spessore e le potenzialità espressive. Un rilievo, questo, che, se ci si pensa, a conti fatti vale altresì per l'indirizzo politico *tout court*, sol che si ammetta – come a me pare devesi – che non soltanto si assiste sovente a bruschi mutamenti di linea politica dovuti al succedersi di maggioranze assai diverse l'una dall'altra<sup>29</sup> ma anche alla circostanza per cui la medesima coalizione di governo può dar vita a plurime e contestuali linee politiche reciprocamente divergenti o, come che sia, problematicamente riportabili ad un unitario e coerente disegno, armonico nelle sue parti e rispondente ai più diffusi ed avvertiti bisogni del corpo sociale<sup>30</sup>, senza peraltro trascurare la circostanza per cui le linee stesse appaiono essere appena enunciate ovvero confusamente enunciate, come testimoniano frequenti oscillazioni e persino palesi contraddizioni anche da parte degli stessi operatori in un brevissimo turno di tempo.

E, invero, proprio gli enunciati dotati della maggiore carica di valore (ma, in genere, ogni disposto della Carta), a motivo della formidabile, strutturale apertura linguistica di cui sono dotati<sup>31</sup>, si dispongono a plurime forme di invero nell'esperienza, sovente – come si

---

<sup>27</sup> ... non di rado, peraltro, riscontrandosi un più o meno accentuato e vistoso scollamento in seno agli atti costitutivi dell'indirizzo.

<sup>28</sup> Ancora T. MARTINES, *ult. cit.*, 164.

<sup>29</sup> Può darsi anche l'inverso, a volte maggioranze di diverso colore politico trovandosi variamente obbligate a porre in essere atti nel segno della sostanziale continuità, come si è avuto con riferimento al PNRR oppure – come si dirà meglio a breve – come si ha in adempimento di obblighi discendenti dall'Unione europea o dalla Comunità internazionale.

<sup>30</sup> Ho sollecitato a fermare l'attenzione sul punto di cruciale rilievo nel mio *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, in *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, cit., IV ss.; un cenno al riguardo era, peraltro, già in *Indirizzo politico e giustizia costituzionale nel pensiero di T. Martines*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, cit., 259 ss., spec. 270 ss.

<sup>31</sup> Sulle complesse questioni poste dal linguaggio costituzionale, v., tra gli altri, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivistaaic.it*, 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. Inoltre, i contributi al convegno AIC di Messina e Taormina del 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023 e,



viene dicendo – nel segno della sostanziale discontinuità, e dunque a varie ricognizioni semantiche suscettibili di aversi al contempo ad opera ora di questo ed ora di quell'operatore e persino da parte dello stesso organo agente.

Quest'esito – com'è chiaro – è generalizzabile. Anche gli enunciati di cui si compongono le leggi e gli altri atti costitutivi dell'indirizzo politico *tout court* non si sottraggono a plurime assegnazioni di senso, secondo occasionali convenienze ed in ragione appunto della struttura nomologica che è loro propria.

Ora, io non intendo prendere qui partito sulla vessata questione concernente la distinzione tra disposizioni e norme<sup>32</sup>, in particolare non mi spingo fino al punto di affermare che le prime sono "mute" e che parlano solo le seconde, tutt'altro! Riconosco piuttosto il rilievo che è da assegnare alla scrittura degli enunciati che è pur sempre in grado di delimitare – dove più dove meno ed in modo ora più ed ora meno marcato – i confini dell'area materiale entro la quale ne vanno ricercati i significati possibili. Sta di fatto che, se si conviene – come deve convenirsi – a riguardo dell'attitudine di un medesimo enunciato di esprimere in astratto più norme, se ne ha che non è possibile tipizzare in modo netto il ruolo di chi pone i fini rispetto a quello di chi è chiamato ad attuarli ed a portarli ad effetto, dal momento che alla conformazione concettuale dei primi concorrono, sia pure in forme e in gradi diversi, tanto chi confeziona gli

---

ora, I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2024. Mi si consenta, infine, un richiamo ad un mio studio ormai risalente: *Linguaggio della Costituzione e parametri dei giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella - F. Teresi - G. Verde, Giappichelli, Torino 2000, 525 ss.

<sup>32</sup> ... della quale è, ancora di recente, tornato a trattare N. ZANON, *Presupposti e garanzie per la riduzione dell'arbitrio giudiziario. A margine di alcune pagine di "Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale" di Luigi Ferrajoli*, in [Osservatorioaic.it](https://www.osservatorioaic.it), 1/2025, 7 gennaio 2025, 4 ss., facendo specifico richiamo critico di una nota tesi di M. Luciani. Senza che se ne possa ora dire con il dovuto approfondimento, non posso tuttavia trattenermi dal manifestare qui, ancora una volta, il mio disagio ad ammettere che, pronunziandosi il giudice (in ispecie, quello costituzionale), su una norma data, possa con essa, se riconosciuta come invalida, risultare travolta l'intera disposizione, in ogni suo possibile significato appunto. La qual cosa, a tacer d'altro, porterebbe all'effetto di fare del singolo operatore di giustizia (in ispecie, appunto, della Corte) un interprete autentico della disposizione stessa e, a un tempo, ad identificare in tutto e per tutto l'attività da esso svolta con quella che è propria del legislatore, segnatamente nel caso che faccia luogo all'abrogazione nominata dell'enunciato normativo, con conseguenze deleterie a carico del principio della separazione dei poteri talmente evidenti da non rendersene necessaria qui l'illustrazione [maggiori ragguagli sul punto di cruciale rilievo possono, volendo, aversi dai miei *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1990, spec. 91 ss.; *Il processo costituzionale come processo dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in [Gruppodipisa.it](https://www.gruppodipisa.it), 28 dicembre 2010, § 3, e, più di recente, *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell'esperienza italiana*, [ivi](https://www.ivi.it), 1/2025, 6 febbraio 2025, spec. 5 ss. In tema, v., poi, almeno F. MODUGNO - A. LONGO, *Disposizione e norma. Realtà e razionalità di una storica tassonomia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, I, *L'oggetto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024].



enunciati (il legislatore, com'è usualmente chiamato) quanto chi di volta in volta ne estrae il significato.

Volendo ricorrere ad un'immagine che, come in ogni metafora, va pur sempre incontro a limiti suoi propri invalicabili ma che nondimeno può giovare allo scopo, può dirsi che i lineamenti di una figura disegnata sulla carta che attende di essere ritratta da una macchina fotografica sono, certo, preesistenti alla sua rappresentazione ma la mano che muove la ghiera dell'obiettivo in vista della ottimale messa a fuoco è quella dell'operatore, con la conseguenza che il risultato finale appare essere il frutto dello sforzo congiunto prodotto dall'autore del disegno e dal fotografo.

Di qui una prima conclusione non scevra, forse, di un certo interesse teorico; ed è che la distinzione tra le fasi in cui si articola l'attività d'indirizzo, magistralmente rappresentata da un'autorevole dottrina<sup>33</sup>, non può farsi in modo rigido, o meglio può farsi ugualmente ma con la precisazione che i fini si colgono ed apprezzano nella loro complessiva consistenza solo nel momento in cui gli organi dell'attuazione li mettono a fuoco e vi danno corpo, portandoli dal piano astratto delle previsioni in cui sono perlopiù sommariamente (e talora confusamente) enunciati a quello concreto della loro (maggiore o minore) implementazione nell'esperienza.

D'altro canto, chi confeziona gli enunciati sa perfettamente di avere bisogno dell'opera di chi è chiamato a tradurli in atti e comportamenti idonei alla loro effettiva affermazione; e questo – come si diceva – vale soprattutto per i disposti dotati della maggiore apertura semantica, a partire appunto da quelli espressivi dei principi di base dell'ordinamento.

Al tirar delle somme, l'effetto giuridico<sup>34</sup> può dunque considerarsi il frutto dell'apporto congiunto, con varietà di ruoli, esercitato, per l'aspetto soggettivo (o, per dir meglio, organico), da chi confeziona l'enunciato e da chi lo attua e, per l'aspetto oggettivo, dall'enunciato stesso e, a un tempo, dal significato ad esso assegnato. Rivisti, poi, gli atti nella loro disposizione seriale, se ne ha che l'indirizzo dagli essi composto – sempre che effettivamente si abbia... – risulta dagli atti stessi, considerati nel loro insieme, per l'ispirazione che li accomuna, il vincolo funzionale che li unisce, lo scopo che ne giustifica l'adozione.

*3. La complicazione del quadro che si ha al piano delle relazioni interordinamentali (e, segnatamente, a quello con l'Unione europea), laddove per effetto della mutua integrazione delle Carte dei diritti nei fatti interpretativi parrebbe prendere forma ed incessantemente rinnovarsi un indirizzo costituzionale... "intercostituzionale", con riflessi immediati per l'indirizzo politico tout court*

---

<sup>33</sup> Ancora T. MARTINES, nella sua voce *Indirizzo politico*, più volte cit.

<sup>34</sup> ... a riguardo del quale mi piace qui fare, ancora una volta, richiamo della magistrale ricostruzione teorica datane da A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV (1965), 498 ss.



A complicare ulteriormente le cose è, poi, la circostanza per cui il quadro odierno, diversamente da quello che aveva sotto gli occhi Barile, risulta assai più composito ed articolato ed anche – qui è il punto – segnato da linee interne reciprocamente disconnesse, per non dire palesemente incoerenti.

Si volga, al riguardo, uno sguardo fugace alle relazioni interordinamentali in genere e, in specie, a quelle che lo Stato intrattiene con l'Unione europea, cui – per ciò che è qui di specifico interesse – consegue la moltiplicazione degli indirizzi: un effetto, questo, che parrebbe cogliersi ed apprezzarsi tanto al piano costituzionale quanto a quello politico *tout court*.

Di particolare rilievo ciò che si ha al primo, dal momento che – come subito si dirà – ne discendono conseguenze di primo momento anche sul secondo.

Si consideri, in particolare, il modo con cui la Carta di Nizza-Strasburgo si pone in rapporto con la Costituzione.

Già da tempo un'ispirata giurisprudenza<sup>35</sup> ha messo in chiaro che le due Carte hanno bisogno di darsi mutuo sostegno ed alimento, in primo luogo, nei fatti interpretativi, in occasione dei quali sono sollecitate ad integrarsi reciprocamente (e – a me pare – paritariamente<sup>36</sup>), solo così cogliendosene in pieno le potenzialità espressive, e, secondariamente, in sede di applicazione, in vista dell'ottimale appagamento da offrire ai diritti fondamentali<sup>37</sup>. L'i.p.c., insomma, per tornare a rivedere la tesi di Barile inscrivendola nella cornice qui sommariamente delineata, appare essere – piace a me dire –

---

<sup>35</sup> Part., [Corte cost. n. 388 del 1999](#) e succ.

<sup>36</sup> Non posso qui trattenermi dal rilevare, ancora una volta, la singolare aporia di costruzione che si registra in seno alla giurisprudenza costituzionale (ed ai suoi benevoli *laudatores*) nel passaggio dal piano della teoria delle fonti a quello della teoria della interpretazione. All'uno si seguita stancamente a ripetere che la Carta dell'Unione, al pari del diritto sovranazionale in genere, pur essendo provvista di forza costituzionale al momento del suo ingresso in ambito interno, sarebbe tenuta, al pari peraltro delle leggi approvate con la procedura dell'art. 138, all'osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento interno (i c.d. "controlimiti") e, per questo verso, sarebbe dunque comunque subordinata alla Costituzione. All'altro, di contro, ammettendosi che le due Carte possano darsi mutuo alimento semantico, per ciò stesso si esclude in partenza una sistemazione gerarchica di stampo formale-astratta, spianandosi piuttosto la via ad una di ordine assiologico-sostanziale che si fa ed incessantemente rinnova secondo i casi: si offre, cioè, l'opportunità a ciascuna delle due Carte di far valere la propria *primauté culturale* (non *positiva*, si badi), laddove dovesse apparire agli occhi dell'operatore di turno maggiormente attrezzata dell'altra a dare appagamento alle istanze riportabili ai diritti evocati in campo dal caso. Rileva, dunque, in buona sostanza, il "metaprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti stessi, per come è inteso e fatto valere per le esigenze dell'applicazione.

Quest'aporia di costruzione seguita, dunque, stranamente a restare irrisolta [su tutto ciò, maggiori ragguagli, volendo, nel mio *Carte dei diritti e dinamiche della normazione, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in [Dirittifondamentali.it](#), 3/2024, 20 dicembre 2024, 364 ss.].

<sup>37</sup> Non a caso, peraltro, vanno infittendosi i richiami alla Carta di Nizza-Strasburgo nella giurisprudenza nazionale, costituzionale e non, secondo quanto è stato, ancora di recente, testimoniato da [Corte cost. n. 24 del 2025](#).



“intercostituzionale”<sup>38</sup>, ciascun documento normativo dando all’altro e da questo allo stesso tempo ricevendo suggestioni ed indicazioni preziose, delle quali non può comunque fare a meno, al fine della sua stessa ricognizione semantica.

Si assiste così alla moltiplicazione e, allo stesso tempo alla mutua (seppur parziale) integrazione dei documenti *materialmente* (o, come piace dire alla giurisprudenza, *tipicamente*<sup>39</sup>) costituzionali.

Un i.p.c., sempre a stare all’ordine di idee in cui s’inscrive la sistemazione teorica bariliana, si ha in ambito eurounitario, appuntandosi specificamente nell’art. 2 TUE nel quale sono enunciati i valori fondanti l’Unione, valori che peraltro sono qualificati come comuni agli Stati membri, pur inverandosi poi in forme e con connotati complessivi varî da Stato a Stato<sup>40</sup>. Ed anche per l’indirizzo in parola possono, ovviamente, valere, pur con i dovuti adattamenti, le notazioni sopra svolte con riferimento all’indirizzo di diritto interno; anzi, per esso ancora a maggior titolo, ove si consideri che il disposto suddetto si limita a menzionare uno dietro l’altro i valori in parola senza darne alcuna, pur se estremamente sintetica, descrizione, nell’assunto che sia pacifico in cosa ciascuno di essi consista. Un assunto che in sé racchiude, sì, un fondo di verità ma che, ciononostante, non esclude ma, all’inverso, implica che i valori stessi possano inverarsi, così come s’inverano, in forme e gradi anche sensibilmente diversi, ovverosia in indirizzi parimenti, marcatamente diversi; ed è sufficiente al riguardo fare qui solo un cenno all’assetto politico-istituzionale dell’Ungheria per averne subito palmare riprova.

Di qui, la varietà dei modi con cui può essere inteso e fatto valere l’i.p.c. eurounitario tanto ad opera degli organi dell’Unione (compresa, perciò, la Corte di giustizia che viene a disporre

---

<sup>38</sup> ... e “intercostituzionale” ai miei occhi si presenta in genere la Carta che lo esprime, secondo quanto si è tentato di mostrare in altri luoghi (a partire da *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2001, 544 ss.).

<sup>39</sup> Il riferimento è, ovviamente, a [Corte cost. n. 269 del 2017](#).

<sup>40</sup> Sul disposto eurounitario appena richiamato, dopo A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002, v., *ex plurimis*, S. SCIARRA, *Rule of Law and Mutual Trust: a Short Note on Constitutional Courts as “Institutions of Pluralism”*, in *Dir. Un. Eur.*, 3/2018, 431 ss.; K. LENAERTS, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal*, 2020, 14 gennaio 2020, 29 ss.; L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L’articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, Editoriale, in [Federalismi.it](#), 19/2020, 17 giugno 2020, IV ss., e, della stessa, ora, ‘Concretised’, ‘Flanked’, or ‘Standalone’? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 1/2025, 1 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2021, 73 ss.; G. PITRUZZELLA, *L’Unione europea come “comunità di valori” e la forza costituzionale del valore dello “stato di diritto”*, Editoriale, in [Federalismi.it](#), 28/2021, 15 dicembre 2021, IV ss.; Q. CAMERLENGO, [Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale](#), in questa [Rivista](#), 2/2022, 15 giugno 2022, spec. 832 ss.; T.L. BOEKESTEIN, *Making Do With What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU’s Founding Values*, in *German Law Journal*, 23/2022, 431 ss.; S. NINATTI, *Una comunità di valori? L’uso del diritto comparato tra tradizioni costituzionali comuni e l’identità costituzionale europea*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di G.F. Ferrari*, a cura di E. Bertolini, L. Cuocolo, J.O. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vedaschi, I, Egea, Milano 2023, 864 ss.



di un campo assai largo di manovra rimessole dalla vaghezza del linguaggio del Trattato) quanto in ambito interno.

Si aggiunga, poi, il rilievo accordato alle c.d. tradizioni costituzionali comuni che, una volta attinte dai serbatoi costituzionali nazionali e originalmente rielaborate dalla Corte di giustizia, entrano, per la loro parte, a comporre i principi generali del diritto dell'Unione<sup>41</sup>, ovvero sia – piace a me dire – il patrimonio assiologico-sostanziale di cui quest'ultima, in alcune delle sue più qualificanti espressioni, è dotata<sup>42</sup>. Tradizioni che, poi, per la loro parte rendono

---

<sup>41</sup> In tema, nella ormai copiosa lett., v., almeno, oltre allo scritto di S. NINATTI, sopra cit., della stessa, *Dalle tradizioni costituzionali comuni all'identità costituzionale il passo è breve? Riflessioni introduttive*, in [StatoeChiese.it](http://StatoeChiese.it), 31/2018, 11 novembre 2019, 102 ss.; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero sia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, 93 ss., e, dello stesso, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, 91 ss.; L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino 2013; N. LAZZERINI, sub art. 52, in AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Giuffrè, Milano 2017, 1073 ss.; M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 3/2017, 16 luglio 2017, 4 ss.; i contributi di S. CASSESE, M. GRAZIADEI - R. DE CARIA, M.E. COMBA e O. PORCHIA che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2017; F. SALMONI, *Diritti fondamentali, tradizioni costituzionali comuni e identità nazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2018, 571 ss.; M. FICHERA - O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20(8), 2 dicembre 2019, 1097 ss.; F. DE STEFANO, *Diritto dell'Unione europea e tradizioni costituzionali nel dialogo tra le Corti (parte prima)*, in [Giustiziainsieme.it](http://Giustiziainsieme.it), 26 maggio 2020; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 4/2020, 26 ottobre 2020, 296 ss., spec. 305 ss.; AA.VV., *Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law: the Construction of the European Constitutional Identity*, a cura di M.G. Rodomonte e L. Durst, Routledge, London 2024; AA.VV., *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, a cura di B. Cortese, in *Riv. Quad. AISDUE*, fasc. spec. 1/2024. Ulteriori riferimenti possono, volendo, aversi da P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*<sup>6</sup>, Giappichelli, Torino 2022, con le indicazioni altresì contenute nella nota bibl. che è a 551 ss.

<sup>42</sup> A motivo della loro natura e funzione, potrebbe dunque discorrersi di un vero e proprio diritto costituzionale eurounitario, sia pure provvisto di connotati marcatamente diversi da quelli propri del diritto costituzionale statale [a riguardo del patrimonio costituzionale europeo è doveroso fare qui nuovamente richiamo di A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit.; per ciò che attiene alla vessata questione concernente la possibilità di discorrere, già al presente, di una Costituzione e di un diritto costituzionale dell'Unione, possono poi, volendo, vedersi i miei *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*<sup>6</sup>, cit., cap. I, e [Se ed in che senso è appropriato discorrere di una "costituzionalizzazione" dell'Unione europea](http://Se ed in che senso è appropriato discorrere di una ), in questa [Rivista](http://Rivista), 1/2025, 27 gennaio 2025, 69 ss.; cfr., utilmente, G. MARTINICO, *Natura, struttura e funzioni del diritto costituzionale europeo*, in *Ragion pratica*, 60/giugno 2023, 139 ss.].



testimonianza del crescente rilievo assunto dalla comparazione nelle pratiche giuridiche in genere, in specie appunto in quelle che prendono forma nelle aule in cui si amministra giustizia<sup>43</sup>.

Ora, se reciprocamente intrecciati risultano gli i.p.c., rispettivamente, dell'Unione e dello Stato (anzi, degli Stati), parimenti intrecciati sono anche gli indirizzi politici *tout court*<sup>44</sup>.

A quest'ultimo riguardo, anzi, il quadro appare essere viepiù composito ed articolato, vario in specie da un campo materiale all'altro, alla luce sia delle indicazioni risultanti dai Trattati in ordine al riparto delle competenze tra Unione e Stati e sia pure (e soprattutto) dei modi effettivi con cui le stesse si affermano nell'esperienza. E, invero, appare essere riduttivo e, anzi, per più versi forzoso fermarsi alle sole indicazioni risultanti dai Trattati, senza dare il giusto rilievo ai modi continuamente cangianti con cui gli stessi si fanno esperienza. Basti solo, a darne conferma, tener presente la circostanza per cui alle norme sulla normazione non si riconosce in ambito sovranazionale la forza vincolante che è usualmente loro assegnata in ambito interno, tant'è che al di là di ciò che è stabilito *secundum verba* dai Trattati stessi, non di rado si hanno *direttive-regolamento* o, all'inverso, *regolamenti-direttiva*, con riflessi di tutta evidenza nell'ambito stesso che non occorre qui esplicitare.

Non si ha, insomma, in sede eurounitaria un solo indirizzo politico *tout court* ma molti, non soltanto in relazione agli ambiti materiali rimessi alla competenza dell'Unione ma persino per

---

<sup>43</sup> Per tutti, in tema, S. NINATTI, *Una comunità di valori? L'uso del diritto comparato tra tradizioni costituzionali comuni e l'identità costituzionale europea*, cit. Non è, d'altronde, un caso che crescano altresì vistosamente i riferimenti della giurisprudenza costituzionale a discipline ed esperienze invalse in altri ordinamenti (v., da ultimo, [Corte cost. n. 25 del 2025](#)).

<sup>44</sup> Di indirizzi politici "integrati" *et similia* discorrono alcuni studiosi, tra i quali, Y.M. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in AA.VV., *Europa, società aperta, I, Problemi attuali e prospettive future*, a cura di M. D'Amico - B. Liberali - A. Pérez Miras - E.C. Raffiotta - S. Romboli - G.M. Teruel Lozano, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 153 ss. Acute notazioni possono, poi, vedersi in N. LUPO, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, cit., 247 ss. In tema, v., inoltre, I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in [Rivistaaic.it](#), 1/2024, 15 marzo 2024, 330 ss., nonché in ANNUARIO 2023, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit., 321 ss.; pure *ivi*, v. anche F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, 403 ss., e già *ivi*, 1/2024, 17 gennaio 2024, 50 ss., a cui opinione non sarebbe appropriato discorrere di un indirizzo politico "condiviso" tra Unione e Stati, così come da me in altri luoghi prospettato (v., part. al § 17). Eppure, non può – a me pare – negarsi né che gli Stati non possono ormai più rivendicare pienezza di definizione dei fini della loro azione politica, come invece si aveva al tempo della chiusura in modo autoreferenziale in sé stessi (in specie, da noi, durante il ventennio fascista nel corso del quale la nozione d'indirizzo – come si è rammentato – è stata elaborata), né che si diano ambiti materiali ormai in buon sostanza transitati nell'area di competenza dell'Unione ovvero rimessi alla congiunta disciplina di quest'ultima e degli Stati stessi. Possiamo, poi, se più piace, ricorrere ad etichette diverse per rappresentare questo stato di cose, non pure però negare la profonda diversità complessiva dell'odierno contesto rispetto a quello risalente a poco meno di un secolo addietro.



uno stesso ambito, laddove talune linee politiche dapprima tracciate possono andare (ed effettivamente vanno) incontro ad aggiustamenti continui di vario segno e più o meno vistosi, specie per il sopravvenire di circostanze di fatto che variamente li sollecitano<sup>45</sup>. Ed è quindi chiaro che, a seconda della intensità del vincolo discendente dalla struttura nomologica degli atti sovranazionali, possono aversi condizionamenti ora di maggiore ed ora di minor peso a carico degli atti che vengono a formazione entro le mura della Repubblica, ovverosia per gli indirizzi politici di diritto interno. Si tratta, dunque, di far luogo a plurime e continue verifiche estese a tutti gli ambiti materiali in cui gli indirizzi sovranazionali si incrociano e variamente combinano con quelli nazionali al fine di tentare di stabilire – ciò che è, peraltro, sommamente arduo e disagevole – da che parte vengano gli apporti maggiormente significativi in vista dell'appagamento di taluni bisogni diffusamente avvertiti. La qual cosa, ad ogni buon conto, conferma che sempre più di frequente prendono forma, seppur a volte in modo confuso, taluni *indirizzi interordinamentali*<sup>46</sup>, nei quali peraltro si specchia il grado o la misura della integrazione sovranazionale per ciascun ambito raggiunta.

*4. La stabilizzazione degli indirizzi costituzionali per effetto della formazione di consuetudini interpretative degli enunciati della Carta diffuse e radicate nell'esperienza, comunque pur sempre soggette a revisione per il sopravvenire di mutamenti ora più ed ora meno rilevanti del contesto in cui s'inscrivono e prendono forma*

Le notazioni fin qui svolte potrebbero ingenerare l'impressione che, al tirar delle somme, non sarebbe appropriato discorrere né di un i.p.c. né di un indirizzo politico *tout court*, se intesi entrambi come unitari e ben definiti in ciascuna delle loro parti, nonché nell'insieme dalle stesse composto.

Questa conclusione è tuttavia vera solo per un aspetto, non pure per un altro.

E infatti.

Ferma la distinzione tra la formulazione astratta dei "programmi" e le forme delle loro affermazioni nell'esperienza, ovverosia in buona sostanza, con riguardo alle previsioni normative, tra disposizioni e norme, è innegabile che il singolo enunciato si dispieghi a ventaglio a plurime sue ricognizioni di senso e, perciò, a varie applicazioni.

---

<sup>45</sup> Si pensi solo, per restare alla sofferta contingenza odierna, alla decisione da ultimo adottata in ambito europeo di destinare agli armamenti ed alla difesa risorse cospicue per far fronte al disimpegno manifestato dagli Stati Uniti in ordine ad eventuali interventi sul suolo europeo resi necessari a fronte dell'incalzante e minacciosa avanzata della Russia sul territorio ucraino.

<sup>46</sup> Riprendo qui, con ulteriori precisazioni, una indicazione già data in *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, cit., VIII.



Si è, tuttavia, avuto modo di rilevare che gli enunciati stessi non sono, in sé e per sé, “muti”, dal momento che dispongono pur sempre della capacità di delimitare un’area ora più ed ora meno larga entro la quale gli operatori sono sollecitati a far luogo alla messa a punto dei significati ad essi ascrivibili. L’apporto alla produzione dell’effetto dato tanto dalle disposizioni quanto dalle norme non è, insomma, suscettibile di una sistemazione teorica sempre uguale a sé stessa, variando piuttosto in ragione dei casi. Una conclusione, questa, che parrebbe valere per entrambi gli indirizzi suddetti. Non può, nondimeno, tacersi che, in linea di massima, la vaghezza concettuale dei disposti costituzionali – termine qui adoperato in modo comprensivo delle Carte dei diritti<sup>47</sup> – appare essere maggiore di quella riconoscibile in seno agli enunciati di leggi comuni e di atti subcostituzionali in genere, annoverati dagli operatori del diritto tra quelli espressivi d’indirizzo. Detto altrimenti, parrebbe esservi una maggiore pluralità d’indirizzi politici costituzionali al confronto degli indirizzi politici *tout court*.

Questa conclusione non è però sempre attendibile, per una duplice ragione.

Per un verso, infatti, è da mettere in conto l’eventualità, avvalorata da non poche esperienze, che si diano enunciati costituzionali dotati di minore apertura semantica rispetto a quella riscontrabile in capo ad enunciati di leggi comuni, tra le quali ad es. quelle (o, meglio, alcune di quelle) espressive di “principi fondamentali” di potestà ripartita tra Stato e Regione, contenenti deleghe al Governo, e via dicendo.

Per un altro verso, sia con riferimento agli enunciati costituzionali che agli enunciati di atti subcostituzionali in genere può registrarsi la formazione di vere e proprie consuetudini interpretative ed applicative, che poi non di rado fanno seguito a *consuetudini culturali* – come a me piace chiamarle – riscontrabili in seno al corpo sociale, come tali idonee a portare alla stabilizzazione semantica degli enunciati che ne sono riguardati.

Non di rado, anzi, ad iniziali oscillazioni degli studiosi e – per ciò che qui maggiormente importa – degli operatori, incerti circa il giusto significato da assegnare ad un dato enunciato, fa quindi seguito la venuta alla luce di un vero e proprio “indirizzo” interpretativo nel quale tutti o, comunque, la gran parte degli studiosi e degli operatori stessi si riconosce.

---

<sup>47</sup> Il punto è – come si sa – oggetto di controverse valutazioni in merito alle quali, nondimeno, nulla può qui dirsi. Non nego, in particolare, che altro è un documento normativo, quale la Costituzione, ed altra cosa una Carta dei diritti venuta alla luce in seno alla Comunità internazionale, dal momento che l’una, diversamente dalle altre, racchiude in sé, oltre ad enunciati relativi ai diritti (e ai doveri), anche disposti di organizzazione, gli uni e gli altri per il fatto stesso della loro comune appartenenza e del bisogno di saldarsi a vicenda per fare “sistema”, assoggettandosi a ricognizioni semantiche comunque diverse da quelle che si hanno nei riguardi di documenti che constano esclusivamente di previsioni concernenti i diritti stessi. Parimenti innegabile è, poi, la diversa natura e dislocazione istituzionale degli organi incardinati in ordinamenti comunque diversi, cui è demandato il compito di far luogo alla ricognizione in parola. Tutto ciò posto, resta il fatto della comune destinazione dei documenti stessi, tutti orientati a dare appagamento ai diritti; e, d’altronde, se così non fosse, neppure se ne potrebbe avere quella loro mutua integrazione nei fatti interpretativi che – come si è poc’anzi accennato – è fermamente predicata dalla giurisprudenza costituzionale.



La distinzione, insomma, tra disposizione e norme, astrattamente sempre valevole, dal momento che alla unicità dell'una può accompagnarsi un numero ora più ed ora meno consistente delle altre, si ricompona per le esigenze della pratica giuridica, una volta venutosi a formare un autentico "diritto vivente", come suol esser chiamato<sup>48</sup>.

Nulla è, tuttavia, definitivo; e nulla, perciò, può escludere che anche indirizzi per lungo tempo consolidati possano andare soggetti ad adattamenti ora più ed ora meno corposi, specie per effetto di un sopravvenuto mutamento di contesto nel quale gli indirizzi stessi s'inscrivono e fanno valere. E così la Costituzione e l'ordinamento sottostante si rimettono in "moto", un moto che non ha mai fine, pur se talvolta parrebbe alternarsi a momenti di un pur relativo rallentamento o di una vera e propria quiete.

Riguardando questa vicenda con specifico riferimento alle esperienze maturate in ordine al riconoscimento ed alla tutela dei diritti fondamentali – le più significative, come si sa, per la teoria costituzionale<sup>49</sup> –, la espansione ovvero la contrazione a fisarmonica dell'area entro cui possono affermarsi plurimi indirizzi, siano o no costituzionali, può risultare in una considerevole misura influenzata dal c.d. "dialogo" tra le Corti, esso pure peraltro suscettibile di fungere ora da fattore di stabilizzazione semantica degli enunciati ed ora, all'inverso, di rinnovamento, con un "moto" ancora una volta astrattamente imprevedibile nel suo orientamento, in quanto determinato da plurimi fattori suscettibili di combinarsi reciprocamente in modi essi pure continuamente cangianti. Non è d'altronde un caso che in relazione a talune questioni particolarmente complesse, cui fanno capo bisogni elementari della persona e dell'intera collettività diffusamente ed intensamente avvertiti, si sia assistito ora a scontri anche assai duri tra le Corti ed ora a sensibili convergenze tra le stesse, seppur non ad una vera e propria identità dei punti di vista, convergenze che nondimeno, al tirar delle somme, a me parrebbero essere nel complesso di maggior significato teorico e pratico rilievo rispetto ai conflitti suddetti.

D'altro canto, diversamente dai decisori politici che – come si faceva poc'anzi notare – possono anche bruscamente mutare avviso, vuoi per la natura che è loro propria e vuoi per i diversi e a volte contrapposti schieramenti di appartenenza, i garanti, specie se aventi natura giurisdizionale (o, diciamo meglio, *anche* giurisdizionale, pur se *sui generis*), per il fatto stesso di essere obbligati a dover motivare le decisioni adottate<sup>50</sup>, sono naturalmente portati a prestare ascolto alle sollecitazioni ed indicazioni provenienti da altri organi ad essi simili per

---

<sup>48</sup> Una rappresentazione di sintesi del diritto costituzionale vivente si è, non molto tempo addietro, avuta da parte di AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023.

<sup>49</sup> ... dal momento che proprio i diritti costituiscono il cuore pulsante della Costituzione, giusta la definizione datane nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

<sup>50</sup> Sul ruolo della parte motiva delle decisioni dei giudici, con specifica attenzione alle esperienze della giustizia costituzionale, v., almeno, AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 1994, e A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1996.



natura ed attività e, perciò, a tenere nel dovuto conto le prese di posizione di volta in volta manifestate su questioni oggettivamente simili e talora persino identiche.

La moltiplicazione delle Carte dei diritti, accompagnata dalla istituzione di più Corti materialmente costituzionali (o, ad esser più cauti, tendenzialmente portate a porsi come tali), se, dunque, per un verso, fa moltiplicare le combinazioni possibili dei materiali normativi evocati in campo dai casi, per un altro verso però naturalmente incoraggia – come si diceva – a disporsi alla ricerca di convergenze che, una volta realizzatesi e consolidatesi (o, diciamo pure, compostesi in “indirizzi”) seppur a volte con un certo affanno, sono produttive di effetti apprezzabili sotto più aspetti ed a più piani di esperienza.

Per un verso, infatti, crescono le opportunità offerte ai diritti di farsi valere: cresce, in primo luogo, il numero dei nuovi diritti ai quali le Corti stesse danno voce e crescono altresì le garanzie offerte tanto ai nuovi quanto ai vecchi diritti, non foss’altro che per il fatto di disporre di sedi extrastatali presso le quali rappresentare talune istanze che non riescono a trovare accoglienza in ambito interno.

Per un altro verso, l’azione a tenaglia, a volte esercitata da più Corti in vista del riconoscimento e della tutela dei diritti, porta naturalmente all’effetto di rendere ancora più pesante e vistoso il *pressing* nei riguardi dei decisori politici che risultano pertanto sollecitati ad attivarsi per fare la loro parte in vista del conseguimento dello scopo.

##### *5. Vicende della direzione politica e riflessi di ordine istituzionale, specificamente sul versante dei rapporti tra decisori politici e garanti, laddove si registrano viepiù vistose torsioni del modello costituzionale*

Questo *trend* si presta ad esser visto in varî modi. Presenta, di certo, il vantaggio di offrire ai decisori stessi l’opportunità di tirarsi fuori dal pantano in cui, con la loro inerzia e le complessive carenze da cui risultano afflitti, si sono immessi. Ogni medaglia ha, però, il suo rovescio; e l’innaturale supplenza esercitata dai garanti (in specie, dai giudici), particolarmente grave e vistosa in relazione ai casi di omissioni di cui si renda responsabile il legislatore<sup>51</sup>, si

---

<sup>51</sup> Su questa annosa e, a conti fatti, ad oggi irrisolta questione, v., tra gli altri, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 2/2023, 14 luglio 2023, spec. 617 ss.; A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss.; M. BARONI, *Se la Corte si fa (gioco)forza legislatore. Alcune considerazioni intorno a Corte cost. n. 110/2023*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 19/2024, 7 agosto 2024, 1 ss.; L. BARTOLUCCI, *L’inerzia del Parlamento e quella della Corte in alcuni ambiti dell’indirizzo politico costituzionale*, in *Le sedi dell’indirizzo politico costituzionale e dell’indirizzo di sistema nell’assetto attuale della forma di governo italiana*, cit., 61 ss. Altri riferimenti ed indicazioni in A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss., e P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore*



traduce in un'alterazione dei ruoli istituzionali che va facendosi viepiù marcata<sup>52</sup>, con pregiudizio evidente per il principio della separazione dei poteri che – come si sa – è una delle due gambe su cui si regge lo Stato costituzionale<sup>53</sup>. E non posso al riguardo non rinnovare qui, ancora una volta, la preoccupazione che avverto per uno scenario vistosamente segnato da viepiù marcate torsioni istituzionali coinvolgenti tanto gli organi della direzione politica nei loro reciproci rapporti quanto i garanti e che per vero appaiono essere foriere di imprevedibili e temibili sviluppi.

---

*rappresentativo*, in [Nomos](#), 3/2023, 1 ss.; notazioni di vario segno, poi, in più contributi al convegno di Como del 26 e 27 maggio 2023 su *I 70 anni della legge n. 187 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, a cura di G. Grasso e A. Stevanato, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024, e, della stessa, *Evoluzioni e rivoluzioni del giudizio sulle leggi nel prisma dell'indirizzo politico costituzionale*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, cit., 85 ss.; *adde*, volendo, il mio *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Liber amicorum G. Serges* e in *Forum di Quad. cost. on line*, 3/2024, 7 ottobre 2024, 135 ss. Infine, in prospettiva comparata, AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Casseti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019.

<sup>52</sup> Una succinta descrizione delle più salienti e recenti esperienze può, volendo, vedersi nei miei *Torsioni della forma di governo, riflessi sulla forma di Stato, ricerca dei possibili rimedi*, in *La Costituzione e le transizioni del XXI secolo*, a cura di A. PAPA, in [Passaggicostituzionali.it](#), 2/2024, 27 ss., e *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in questa *Rivista*, 3/2024, 9 dicembre 2024, 1366 ss.

<sup>53</sup> Non è, d'altronde, un caso che proprio nel tempo a noi più vicino si siano infittiti gli studi che lo hanno ad oggetto [*ex plurimis*, v. i contributi all'incontro di studi di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi* (tra i quali, quello di A. D'ANDREA, *Separazione dei poteri ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Giur. cost.*, 4/2024, 1175 ss.) ed all'incontro di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*; di quest'ultimo sono già apparsi gli scritti di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2024, 7 giugno 2024, 168 ss., ed il mio [Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza](#), in questa *Rivista*, 2/2024, 1° luglio 2024, 822 ss., nonché, pure *ivi*, quello di L. D'ANDREA, *Discrezionalità e separazione dei poteri, alla luce della lezione di Gaetano Silvestri*, 1/2025, 12 febbraio 2025, 150 ss. V., inoltre, G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1122 ss., e, dello stesso, ora, *Corte costituzionale e separazione dei poteri: considerazioni sulla giurisprudenza recente in tema di conflitti di attribuzione*, in [Rivistaaic.it](#), 1/2025, 3 febbraio 2025, 53 ss., e, ancora, G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa *Rivista*, 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023; i contributi che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in [Rivistaaic.it](#), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in [Giustiziainsieme.it](#), 15 ottobre 2024; M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in [Rivistaaic.it](#), 4/2024, 27 novembre 2024, 70 ss.].



Un segno altamente indicativo del complessivo squilibrio oggi esistente si coglie nel *trend* sempre più accentuato (e, verosimilmente, destinato a crescere ulteriormente per effetto dell'avvento del premierato elettivo<sup>54</sup>) alla concentrazione del potere in capo al Presidente del Consiglio<sup>55</sup>, a discapito del ruolo giocato sia dai Ministri e dal Consiglio dei Ministri e sia pure (e soprattutto) dalle Camere in ordine alla messa a punto delle più rilevanti linee politiche dell'azione statale. Questa vicenda tuttora in via di svolgimento ha, poi, la sua naturale ed immediata proiezione al piano delle dinamiche della normazione portando ad uno svilimento (come si sa, crescente) del posto effettivamente detenuto dalla legge nel sistema delle fonti a tutto vantaggio di quello riconosciuto agli atti del Governo e del Presidente del Consiglio, persino a quelli che *quoad formam* sarebbero da considerare come di secondo o terzo grado<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> ... secondo quanto è, peraltro, testimoniato dalla gran parte dei numerosi commenti alla riforma in parola che non si nascondono serie riserve e critiche di vario segno (incontenibile la messe di scritti ad essa dedicati: solo per alcune indicazioni, v. A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 161 ss., in nt. 160; *adde*: i contributi a *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale* che sono in *Quad. cost.*, 3/2024, 539 ss. e, pure *ivi*, A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, 695 ss., e E. BALBONI, *Rifrazioni pre-moderne sull'investitura demo-popolare*, 701 ss., nonché A. MASTROPAOLO - L. REVELLI, *Le parole sono importanti: osservazioni sul testo della proposta di riforma costituzionale per l'introduzione del premierato in Italia*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2/2024, 7 ottobre 2024, 71 ss., e, nella stessa Rivista, AA.VV., *I rischi della riforma costituzionale per il c.d. premierato nelle parole (del 1996) di Giuseppe Guarino*, a cura di L. Mariantoni, 14 ss.; G. DELLEDONNE, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in [Diritticomparati.it](http://Diritticomparati.it), 2/2024; D. CASANOVA, *La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni e la composizione del Parlamento*, in *Nomos*, 2/2024; nella stessa Rivista, AA.VV., *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato*, a cura di G. De Minico e A. Zei; i contributi di M. Gorlani, P.L. Petrillo, A. Sterpa, N. Viceconte, V. Pupo, L. Dell'Atti - P. Melchiorre, A. Fricano, che sono in *Italian Papers on Federalism*, 3/2024; P. MAGARÒ, [Suggerzioni comparate \(e anomalie\) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri](http://Suggerzioni comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri), in questa *Rivista*, 3/2024, 4 novembre 2024, 1267 ss.; AA.VV., *Un Presidente eletto dal popolo? Obiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, a cura di F. Blando, Giappichelli, Torino 2024. Infine, se si vuole, anche i miei [Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione \(note minime su una spinosa questione\)](http://Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)), in questa *Rivista*, 3/2024, 17 ottobre 2024, 1157 ss., e *Torsioni della forma di governo, riflessi sulla forma di Stato, ricerca dei possibili rimedi*, cit., 29 ss. e 33 ss.

<sup>55</sup> ... particolarmente vistosa specie al piano delle relazioni estere in genere e sovranazionali in ispecie. Non a caso, d'altronde, al rilievo ormai assunto dagli indirizzi adottati in ambito eurounitario, cui si faceva cenno poc'anzi, si è accompagnato (e si accompagna) la sottolineatura del ruolo del Presidente del Consiglio [su di che, ora, L. TRIPODI, *Tra collegialità e monocraticità: Governo e Presidente del Consiglio tra indirizzo politico e indirizzo politico di sistema*, in *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, cit., 129 ss.; cfr., in tema, L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, ESI, Napoli 2022]. Nel campo in parola, peraltro, di non secondario significato si è rivelata (e si rivela) l'attività svolta, specie in talune congiunture particolarmente sofferte, dal Capo dello Stato, secondo quanto è stato, ancora di recente, mostrato dallo studio di A. RANDAZZO, dietro già richiamato.

<sup>56</sup> Si pensi solo al discusso (e discutibile) utilizzo fattosi dei decreti del Presidente del Consiglio, in occasione della pandemia da covid-19 e non solo... [in tema, *ex plurimis*, L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, dello stesso, *Tra*



È pur vero, inoltre, che oggi si assiste a ripetuti, violenti attacchi da parte dei decisori politici ai garanti: l'insofferenza manifestata da chi detiene il potere per qualsivoglia forma di controllo giuridico (in specie, appunto, giurisdizionale) è uno dei segni maggiormente caratterizzanti il tempo presente e – come si sa – non conosce ormai più confini territoriali (il trumpismo ne è, forse, la più eloquente ed inquietante riprova). È parimenti vero, però, che questo *trend* non si contrasta, e non può contrastarsi, in ordinamenti che si considerano informati al principio dello stato di diritto e, perciò, della soggezione del giudice alla legge (a partire, proprio da quella costituzionale<sup>57</sup>), replicando ad azioni di pura forza politica con reazioni esse pure fatalmente, politicamente connotate.

---

«disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività, in [Osservatoriosullefonti.it](https://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2022, 37 ss., nonché M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022. Altre indicazioni in M.A. GLIATTA, *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in [Osservatoriosullefonti.it](https://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2021, 1191 ss.; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss., e A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023, 193 ss. V., infine, M. SALERNO, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in [Gruppodipisa.it](https://www.gruppodipisa.it), 1/2024, 22 aprile 2024, 161 ss. Della “verticalizzazione” dei processi decisionali trattano, tra gli altri, i contributi allo Speciale su *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, in [Osservatoriosullefonti.it](https://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2022; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, 4/2022, 725 ss., spec. 732 ss., con specifico riguardo alla messa a punto del PNRR; su ciò, nella ormai copiosissima messe di scritti, per tutti, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022. Infine, C.F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 1/2023, 12 giugno 2023, 217 ss., spec. 229 ss.].

<sup>57</sup> Non può, tuttavia, tacersi che non di rado decisori politici e garanti danno vita ad atti o comportamenti che portano all'effetto di riscrivere o, diciamo pure, violare la Costituzione senza che, per una ragione o per l'altra, ciò si traduca nella somministrazione di sanzioni adeguate alla entità dei *vulnera* recati alla Carta. Una questione, questa, che appare essere di particolare rilievo con riguardo al tribunale costituzionale avverso le cui decisioni non è ammessa – come si sa – alcuna impugnazione. D'altronde, le modifiche tacite – come si suole chiamarle – si sono sempre avute e seguiranno di sicuro ad aversi. Il *punctum crucis* della questione ora evocata si ha, poi, in ordine alla concreta determinazione della linea distintiva delle modifiche in parola rispetto agli aggiornamenti semantici degli enunciati, idonei a disporsi entro la cornice segnata dalla lettera del dettato costituzionale. Ma, di ciò in altri luoghi.

Segnalo, infine, che interessanti spunti di ordine teorico-ricostruttivo in tema di riscrittura degli enunciati costituzionali per via interpretativa si sono, di recente, avuti dai contributi al Seminario AIC su *La produzione delle norme costituzionali*, part. da L. VIOLINI, *La “produzione” di norme costituzionali tra decisione politica e opera dell'interprete. Note introduttive*, in [Rivistaaic.it](https://www.rivistaaic.it), 4/2024, 10 dicembre 2024, 95 ss.; pure *ivi*, S. STAIANO, *Questioni di confine*, 104 ss.; P. CARNEVALE, *Decisione politica e positivizzazione della norma costituzionale*, 120 ss.; F. PEDRINI, *La produzione giurisprudenziale della norma costituzionale nell'ordinamento interno*, 143 ss.; V. MARCENÒ, *L'incidenza delle Corti europee nella produzione della norma costituzionale*, 187 ss.; G. REPETTO, *La produzione della norma costituzionale ad opera dei giudici nel diritto comparato. Appunti per una ricostruzione*, 199 ss., e M. CAVINO, *La produzione delle norme costituzionali come vicenda essenzialmente politica*, 223 ss. V., inoltre,



Non è di qui, ovviamente, far luogo ad un esame adeguato della cruciale questione adesso evocata, per la quale confesso peraltro di non avere alcuna ricetta circa il modo per allentare almeno in parte, se non pure di sciogliere del tutto, i nodi che in modo fitto e soffocante l'avvolgono. Il cenno fattovi, tuttavia, non è fuor di luogo nel quadro dello studio che si va ora chiudendo, in attesa di suoi ulteriori approfondimenti e svolgimenti che dovranno farsi altrove. Avvalora, infatti, l'idea che attraversa l'intera disamina qui fatta secondo cui la congiuntura presente non favorisce di certo l'astratta configurazione e pratica implementazione né di un i.p.c. né di un indirizzo politico *tout court*. Non vi si oppongono, dunque, solo ragioni apprezzabili al piano teorico ma anche (e, forse, soprattutto) ragioni di contesto complessivo che si riportano ai modi con cui sono in concreto esercitate le pubbliche funzioni. Gli indirizzi, infatti, presuppongono condizioni di una sia pur relativa quiete per potersi affermare e far valere: sono come le piante che richiedono un ambiente caldo e protetto, qual è quello delle serre, per crescere rigogliose, non già uno in cui soffiano venti impetuosi.

Oggi, di contro, viviamo una stagione connotata da continue emergenze di vario segno che, peraltro, si ricaricano perversamente a vicenda, la più grave delle quali è, di certo, quella bellica che, pur non riguardandoci ancora al presente in modo diretto, incombe minacciosa, dando peraltro alimento ad altre emergenze, quale quella economica, che hanno costi assai elevati per i diritti (e non solo – si badi – per quelli sociali).

In questo quadro qui molto sommariamente delineato, ci troviamo – a me pare – costretti ad optare per soluzioni che, di certo, non sono sotto ogni aspetto appaganti ma che rappresentano il classico male minore: tenere ferma la tipicità dei ruoli di ciascun organo e di tutti assieme è, a mio modo di vedere, imprescindibile, altrimenti si finisce con lo smarrire l'idea stessa di Costituzione quale atto fondativo della comunità organizzata. Non dovrebbe esser questa – com'è chiaro – una soluzione di ripiego, un male minore appunto. Lo è, tuttavia, nei fatti, dal momento che l'effetto indiretto conseguente alla integra salvaguardia dei ruoli è che i diritti, a fronte delle acclamate carenze esibite dai decisori politici, restino quindi inappagati o, come che sia, insufficientemente appagati.

Il vero è che non si è ancora trovata la ricetta giusta per porre rimedio al fattore principale di crisi del sistema, che è dato dal *degrado culturale* – come lo si è in altri luoghi chiamato<sup>58</sup> – del ceto politico, un degrado che poi affonda le sue radici nel corpo sociale, nella crisi dei rappresentanti rispecchiandosi ed anzi perversamente riproducendosi la crisi dei

---

utilmente, anche i saggi di G. SCACCIA, ora riuniti in *Diritti fondamentali, legislazione e giurisdizione*, ESI, Napoli 2024.

<sup>58</sup> ... a partire da *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in Liber amicorum *Guerino D'Ignazio*, nonché in [Rivistaoidu.net](http://Rivistaoidu.net), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss. Altre indicazioni, ora, in P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino 2024.



rappresentati, come l'ha efficacemente chiamata un'accreditata dottrina<sup>59</sup>. E non posso qui tacere di temere per le sorti stesse della rappresentanza che potrebbe essere mantenuta solo per ragioni di facciata, risultando però nei fatti svuotata del suo genuino e qualificante significato, in un quadro istituzionale complessivamente distorto e deviato dall'alveo costituzionale<sup>60</sup>.

Non sappiamo quali sviluppi, già nel prossimo futuro, potrà avere questo scenario. È chiaro che l'augurio di cuore che rivolgo a me stesso ed a tutti è che le non rosee previsioni qui fatte non abbiano a verificarsi. Certo si è che nel tempo presente nessun segno, a mia opinione, si coglie dall'esperienza, per come va manifestandosi, che avvalorì l'idea favorevole al riconoscimento di un i.p.c. e di un indirizzo politico *tout court* messo a punto in vista della ottimale attuazione della Costituzione.

---

<sup>59</sup> Ovvio il riferimento a M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss.

<sup>60</sup> È per ciò che, diversamente dal convincimento ancora di recente manifestato da una sensibile dottrina (F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella "democrazia decidente"*, Il Mulino, Bologna 2024), confesso di non coltivare molte speranze circa la possibilità del Parlamento di risollevarsi dalla condizione svilita in cui ormai da tempo versa.