



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

Conclusioni. L'indirizzo politico
costituzionale (o di sistema): una
riscoperta necessaria, per comprendere
le dinamiche istituzionali italiane ed
europee

di Nicola Lupo
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli

Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli

Abstract [It]: Il contributo, a conclusione della *special issue*, ripercorre le origini dei due concetti che hanno ispirato i diversi contributi, dovute rispettivamente a Paolo Barile e ad Andrea Manzella, e indaga sulle ragioni alla base della loro recente riscoperta. Sostiene poi che l'applicazione all'Unione europea dei concetti di "indirizzo politico costituzionale" e di "indirizzo politico" sia assolutamente necessaria per meglio comprendere le dinamiche politiche e istituzionali che nell'Unione si sviluppano e per valutare gli effetti che queste dinamiche determinano su ciascuno dei suoi Stati membri. Si domanda, infine, se oggi nel circuito euro-nazionale dell'indirizzo politico, in coerenza con l'art. 10 TUE, vadano incluse non solo le elezioni per il Parlamento europeo e il procedimento di formazione della Commissione europea, ma altresì, seppure con un'incidenza eventuale e più indiretta, persino le forme di governo e gli indirizzi politici degli altri Stati membri.

Title: Conclusion. Constitutional political direction (or systemic political direction): a much-needed rediscovery, to understand institutional dynamics in Italy and in the EU

Abstract [En]: The contribution, concluding the *special issue*, traces the origins of the two concepts that inspired the various contributions, due respectively to Paolo Barile and Andrea Manzella, and investigates the reasons behind their rediscovery. He then argues that the application to the European Union of the concepts of "indirizzo politico costituzionale" (constitutional political direction) and "indirizzo politico" (political direction) is absolutely necessary in order to better understand the political and institutional dynamics that currently develop in the Union and to assess the effects that these dynamics have on each of its Member States. Finally, the question arises as to whether today the Euro-national circuit of political direction, in coherence with Article 10 TEU, should include not only the elections to the European Parliament and the process of forming the European Commission, but also, albeit with a possible and more indirect impact, even the forms of government and the political directions of the other member states.

Parole chiave: Indirizzo politico, Indirizzo politico costituzionale, Indirizzo politico di sistema, Organi costituzionali, Integrazione europea

Keywords: Political direction, Constitutional political direction, Systemic political direction, Constitutional bodies, European integration

Sommario: **1.** L'indirizzo politico costituzionale: il revival di una tesi, oltre sessanta anni dopo. **2.** Il collegamento con l'"indirizzo politico di sistema" e l'estensione del suo campo di applicazione. **3.** La sua applicazione alle dinamiche dell'Unione europea. **4.** La sua possibile estensione ad altre istituzioni europee. **5.** Il circuito dell'indirizzo politico europeo e la sua politicizzazione.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. L'indirizzo politico costituzionale: il revival di una tesi, oltre sessanta anni dopo

Le tesi formulate dalla dottrina costituzionalistica si prestano, da sempre, ad avere un destino variegato: a volte restano parole gettate lì, senza lasciare traccia alcuna, finendo presto nel dimenticatoio; oppure, al contrario, altre volte suscitano attenzione e dibattito, raccogliendo consensi ovvero, a seconda dei casi, sollevando critiche da parte di altri autori o ancora, soprattutto, influenzando più o meno profondamente la giurisprudenza, la legislazione o, perché no, le prassi seguite da un organo costituzionale. Quando le si formula o le si legge per la prima volta, ovviamente, non si ha idea di quale sia il destino che le aspetta, negli anni a venire.

Può altresì capitare che tesi e interpretazioni che siano risultate a lungo come marginali o minoritarie, che sembrano essere state smentite dalla prassi o che sono state sistematicamente criticate dalla dottrina maggioritaria, quando non unanime, e persino rimediate dai loro autori, a un certo punto riprendano vigore e si rivelino, magari dopo decenni, attuali e utili, perché necessarie a comprendere e a inquadrare gli sviluppi più recenti dell'ordinamento costituzionale.

Mi pare essere quest'ultimo il caso della tesi prospettata per primo da Paolo Barile, circa l'individuabilità di un "indirizzo politico costituzionale" (o "generale"), come necessariamente distinto dall' "indirizzo politico di maggioranza" (o "contingente"): in base alle celebri parole del costituzionalista fiorentino, "tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla costituzione materiale e sulla risultante della risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i *fini costituzionali permanenti*"¹.

Una tesi che trova esplicitamente le sue radici in studi svolti dal medesimo autore con riferimento alla Corte costituzionale², ma che fu poi formulata in modo esplicito e perfezionata soprattutto con riguardo al Presidente della Repubblica. Com'è noto, ciò avvenne in un contesto storico-istituzionale ben preciso, anche allo scopo di legittimare e di incoraggiare, nell'ambito del processo di "scongelo" della Costituzione repubblicana, una lettura attiva del ruolo della Presidenza della Repubblica, all'indomani dell'elezione, con una maggioranza assai ampia, di Giovanni Gronchi al Quirinale, avvenuta il 29 aprile 1955. Un Presidente della Repubblica che sin dal suo discorso d'insediamento sottolineò "la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, l'ordinamento regionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; e nell'adeguamento della legislazione e del costume"³: così valorizzando il suo compito di fungere da "viva

¹ Per la sua formulazione più compiuta cfr. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, n. 2, pp. 295-357, spec. 307 ss.

² Cfr. P. Barile, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 908-922, spec. 911 ss.

³ Cfr. A.C.S., II legislatura, res. sten., 11 maggio 1955, pp. 1-5, spec. 4.

vox constitutionis”, come notò subito, adesivamente, Piero Calamandrei⁴, ma facendo altresì emergere, al contempo, “un modello di presidente ‘autonomo’, portatore di una sua visione politica⁵; ancorché, ovviamente, di politica costituzionale.

2. Il collegamento con l’“indirizzo politico di sistema” e l’estensione del suo campo di applicazione

La riscoperta della tesi di Paolo Barile sull’indirizzo politico costituzionale già era stata autorevolmente prospettata un paio di anni or sono, alla conclusione del primo mandato del Presidente Mattarella⁶, anche alla luce delle controverse vicende che avevano caratterizzato, fino ad allora, la XVIII legislatura (sin dai suoi esordi, con la lunga gestazione del governo Conte 1)⁷; e, ancora prima, sulla base dei due mandati di Giorgio Napolitano, ricchi di occasioni in cui il Presidente della Repubblica è stato chiamato a fare uso di poteri che hanno inciso anche in chiave attiva sulle dinamiche politiche e istituzionali, seppur sempre nell’alveo e in nome della Costituzione, correttamente intesa come inclusiva dei vincoli derivanti

⁴ Cfr. P. Calamandrei, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, n. 11, pp. 809-814. Per una attenta ricostruzione recente cfr. A. Pertici, *Presidenti della Repubblica: Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Il mulino, Bologna, 2022, p. 63 ss.

⁵ Così A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 81 ss.

⁶ Cfr. E. Bindi, *Attualità dell’indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità e evoluzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 431-454, spec. 445 ss. Spunti in tal senso, tra gli altri, in M.C. Grisolia, *Organi di garanzia e indirizzo politico costituzionale*, in “Istantanee” su Paolo Barile a venti anni dalla sua scomparsa, in www.osservatoriosullefonti.it, numero speciale 2021, pp. 29-34, spec. 32 s., e R. Borrello, *Paolo Barile e l’indirizzo politico*, in *QCR. Quaderni del Circolo Rosselli*, 2022, n. 3, pp. 129-142.

⁷ Si pensi in particolare al “caso Savona” e all’incarico per la formazione di un “governo neutrale”. Sul primo vi è ormai un’ampia letteratura (per limitarsi ai contributi di natura collettiva, cfr. gli interventi al seminario su *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, svoltosi a Roma, La Sapienza, il 6 giugno 2018, pubblicati sull’*Osservatorio costituzionale* dell’AIC, 2018, n. 2; i commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 667 s.; il *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 974 s.; il Forum su *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pubblicato su www.gruppodipisa.it, 7 novembre 2018; nonché A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018); sul secondo cfr. ora il diario del protagonista, in C. Cottarelli, *Dentro il palazzo. Cosa accade davvero nelle stanze del potere*, Feltrinelli, Milano, 2024, spec. nella sua seconda parte (“Lato B. Quattro giorni su e giù dal Colle”).

dall'integrazione europea,⁸. Un *revival*, dunque, che non è passato inosservato⁹ e ha suscitato anche un significativo invito a non utilizzare questa nozione per sostituire la dimensione più prettamente politica e gli organi costituzionali che la inverano¹⁰.

Rispetto a questo quadro, la *special issue* che qui si conclude compie un duplice passo avanti.

In primo luogo, affianca a questa nozione quella di “indirizzo politico di sistema”, che altra dottrina è venuta elaborando, più di recente, originariamente con riferimento ai rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo¹¹, ma che ha poi acquisito una valenza più generale, con fondamento negli artt. 138, 11 e 3 della Costituzione, con riguardo al ruolo del Parlamento¹² e del Presidente della Repubblica (anche nel suo rapporto con il Presidente del Consiglio dei Ministri)¹³. Una teoria che – come acutamente è stato osservato¹⁴ – rispetto a quella a suo tempo elaborata da Paolo Barile presenta numerosi profili di sovrapposizione. Del resto, come si è notato, una qualche varietà terminologica era già presente nella

⁸ Si vedano in proposito, per una sintesi del dibattito e un'equilibrata valutazione (nella quale peraltro si evita di ricorrere alla nozione di indirizzo politico costituzionale, ritenuta a suo tempo priva di “seguito effettivo”), V. Lippolis, G.M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016, spec. p. 247 ss., e, per la possibile emersione di un “indirizzo politico costituzionale europeo” del Presidente della Repubblica”, G. Piccirilli, *Il Presidente della Repubblica*, in M. Benvenuti, F. Angelini (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Jovene, Napoli, 2012, pp. 293-332, spec. 321, e Id., *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il mulino, Bologna, 2018, pp. 387-411, spec. 409 s. In chiave critica, cfr. soprattutto G. Scaccia, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015. Un'influenza, in questo recupero della tesi di Barile, è probabilmente da attribuirsi altresì alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale: per tutti, seppure con un approccio critico alla sentenza (e alla lettura maggioritaria in dottrina quanto alla posizione del Presidente della Repubblica), cfr. O. Chessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 1, pp. 21-34, spec. 28 ss. (per il quale tale pronuncia “suggella il processo trasformativo della funzione presidenziale di garanzia in un'attività di compartecipazione sostanziale alle scelte di politica nazionale”).

⁹ Si rinvia all'accurata analisi bibliografica presente nella prima parte del contributo di Giacomo Menegus, in questa *special issue*.

¹⁰ Cfr. M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in www.rivistaaic.it, 2024, n. 1, pp. 1-25, spec. 6 ss.: “Lo stesso *revival* della funzione di indirizzo politico costituzionale che talvolta traspare nella recente discussione scientifica appare il frutto della delusione per il malfunzionamento dell'indirizzo politico senza ulteriori aggettivazioni e finisce per essere rivelatore di un sentimento di avvertita impotenza della politica (imputabile anche, ma non solo, ai condizionamenti esterni di cui ampiamente dice Salmoni) e di ricerca di un'impossibile supplenza”.

¹¹ Cfr. A. Manzella, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 461-466, spec. 462, sottolineando come l'Unione europea e i suoi Stati membri condividano un “comune indirizzo politico di sistema”, che fornisce “una duplice prestazione di stabilità”: consistente, da un lato, nell’“assicurare una stabile unità finalistica, pur nelle diversità strutturali”; e, dall'altro, nell’“assicurare stabilità politica ‘di fondo’, quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico di governo, di alternanze di maggioranze e di personale, e, persino, di assetti istituzionali ed elettorali”.

¹² Cfr. A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 32 s.

¹³ Cfr. A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, t. II, pp. 1159-1197, spec. 1174 ss. (anche in www.rivistaaic.it, 2021, n. 3, pp. 24-50, spec. 40 ss.); e Id., *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in www.federalismi.it, 2022, n. 19, pp. 146-152, spec. 150 s.

¹⁴ Per il collegamento tra le due nozioni cfr. R. Bifulco, *Recensione ad A. Manzella, Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2021, n. 2, pp. 226-231, spec. 230: “se l'indirizzo politico costituzionale mirava a dare forza e autonomia al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale rispetto alla centralità del parlamento (la centralità di prima maniera), ora l'indirizzo politico di sistema pare coinvolgere direttamente il parlamento, se non per vincolarlo, certo per incanalarlo dentro scelte fondamentali e, in qualche modo, irreversibili”.

formulazione originaria della tesi dell'indirizzo politico costituzionale, e di essa giustamente i curatori e gli autori del volume si sono avvalsi, nelle loro ricerche, accomunando teorie sostanzialmente convergenti nell'operare una delicata, ma necessaria distinzione tra indirizzo politico contingente, perseguito dalla maggioranza di governo, e azioni che si pongono invece finalità di carattere più generale e permanente: ossia, in buona sostanza, le finalità indicate dalla Costituzione, specie nella sua dimensione programmatica.

In secondo luogo, la *special issue* prova ad applicare questa categoria non soltanto all'azione del Presidente della Repubblica – come peraltro fanno, per profili distinti, i primi due contributi, di Simone Barbareschi e di Renato Ibrido – ma si propone altresì di ampliarne l'ambito di operatività, riferendola a tutti i principali organi costituzionali, e non solo a quelli. Ovviamente questo comporta analizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale (come fa Giulia Vasino) e soprattutto i tutt'altro che risolti rapporti tra la Corte e il legislatore parlamentare (nel contributo di Luca Bartolucci); ma altresì, in una chiave originale, le dinamiche governative (nel contributo Ludovica Tripodi) e quelle parlamentari; in quest'ultimo caso soffermandosi specificamente e correttamente sul ruolo dei Presidenti di Assemblea (come appunto fa Andrea Vernata), i quali dovrebbero appunto avere a cuore gli interessi permanenti dell'istituzione parlamentare e la garanzia “politica” della Costituzione¹⁵.

Pure alcune sedi diverse dai tradizionali organi costituzionali, ma per più versi significative – come la Corte dei conti (nel contributo di Giacomo Menegus) e la Conferenza Stato-Regioni (nel lavoro di Alessandro Lauro) – vengono giustamente scandagliate al fine di riscontrarvi possibili apparizioni e sviluppi dell'indirizzo politico costituzionale e, specie nel secondo caso, dell'indirizzo politico di maggioranza. Ovviamente, il catalogo ben potrebbe ulteriormente ampliarsi, includendo altre sedi e organi, anche sulla scorta dell'autorevolissimo insegnamento di chi, in questa ultima fase, ha recuperato la categoria dell'indirizzo politico costituzionale applicandola non solo al Presidente della Repubblica, ma altresì ad altri organi, e, in particolare, al Consiglio Superiore della Magistratura¹⁶.

¹⁵ Secondo l'insegnamento di G. Ferrara (*Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965), che mi sono permesso di ripercorrere in N. Lupo, *Rileggendo Gianni Ferrara sui Presidenti di Assemblea: una monografia capostipite, giustamente celebre, sulla funzione (politica) di garanzia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2024, n. 3, pp. 152-166.

¹⁶ Cfr., in particolare, G. Silvestri, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 4, pp. 513-516 (peraltro in una ricostruzione del CSM come organo costituzionale); e ora Id., voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto. I tematici*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1122-1149, spec. 1139 e 1147 s. (ove ipotizza che una funzione di indirizzo politico costituzionale vada riconosciuta anche in capo “al potere giudiziario nel suo complesso, in quanto potere diffuso, e, nel suo ambito, allo stesso CSM”).

3. La sua applicazione alle dinamiche dell'Unione europea

La *special issue* invero va anche oltre. Di grande interesse è altresì l'applicazione della nozione di indirizzo politico costituzionale e necessariamente, ancor prima, di quella di indirizzo politico *tout court*, all'ordinamento dell'Unione europea. In coerenza, del resto, con le origini della nozione di indirizzo politico di sistema, che proprio con riferimento all'Unione europea è stata credo per la prima volta utilizzata¹⁷. È ciò che avviene nello studio condotto da Francesca Paruzzo, incentrato sul ruolo cruciale della Commissione europea, e in quello di Federico Micari, dedicato alle varie forme di cooperazione interparlamentare che si sono moltiplicate nel corso dei decenni, in seno appunto all'Unione europea.

Ad avviso di alcuni tale operazione concettuale può risultare ardita, se non scorretta, non avendo l'Unione la natura di uno Stato, con riferimento al quale la nozione di indirizzo politico, com'è noto, fu elaborata, ormai quasi un secolo or sono¹⁸. Tuttavia, a me sembra un'operazione assolutamente necessaria: anzi, senza il ricorso a nozioni di tal tipo pare davvero difficile comprendere appieno le dinamiche politiche e istituzionali che nell'Unione si sviluppano; così come capire la natura degli effetti che queste dinamiche determinano su ciascuno dei suoi Stati membri.

Al fine di cogliere a fondo le dinamiche dell'integrazione europea, in cui la dimensione più prettamente politica e il principio democratico si sono affacciati gradualmente ma ormai in forme relevantissime e non eludibili, vi è bisogno di nozioni ulteriori rispetto a quelle tipiche del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea. Al tempo stesso, da giuristi avvertiamo la necessità, nell'analizzarle, di non appoggiarci interamente, in proposito, sulle chiavi di lettura, pur assai utili, di tipo politologico; e, al contrario, di fare uso di concetti che non si appiattiscano sulla mera descrizione del *decision-making*, com'è ad esempio quello di politiche pubbliche, i cui caratteri sono inevitabilmente e interamente discendenti dagli interessi in campo e dagli assetti di potere di volta in volta prevalenti.

Anche in seno all'Unione europea, perciò, occorre andare alla ricerca delle regole e delle regolarità – nel tempo e alla luce della comparazione tra le dinamiche in essere in diversi settori materiali – quanto alla distribuzione del potere pubblico nella sua essenza, in particolare per quel che attiene la definizione dei fini permanenti dell'ordinamento dell'Unione, oltre che delle finalità concrete dell'attività delle istituzioni pubbliche coinvolte in tali processi.

Inoltre, l'applicazione all'Unione europea delle nozioni di indirizzo politico costituzionale e di indirizzo politico consente altresì di tenere in adeguata considerazione – e in qualche modo di “misurare” – i diversi

¹⁷ Cfr. A. Manzella, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 461, per il quale “i diversi ordinamenti nell'Unione sono ‘unificati’ dal vincolo di un indirizzo di sistema che relativizza le diversità, riducendole a varianti di sottosistema”.

¹⁸ Per recenti ricostruzioni delle origini della categoria cfr. C. Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in www.rivistaaic.it, 2018, n. 1, pp. 1-54, e A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, pp. 7-45. Nonché il focus su *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, in www.federalismi.it, 2024, n. 18.

apporti che ai processi decisionali in questione derivano dalle istituzioni e dagli attori che operano nei diversi livelli in cui si articola tale ordinamento, permettendo di apprezzare e analizzare meglio, anche su un piano costituzionalistico, il contributo che le istituzioni europee, quelle degli Stati membri, e quelle subnazionali forniscono a tale circuito¹⁹. Facendo perciò percepire in che misura quei processi decisionali siano disciplinati da norme (scritte e non scritte) di natura (anche) costituzionale, sia europee, sia dei singoli Stati membri.

In altri termini, anche nell'Unione europea vige – com'è ben noto – il principio di separazione dei poteri, ma il fatto che i poteri pubblici coinvolti siano tanti, diversi e al loro interno assai articolati fa sì che in questo ordinamento si moltiplichino le interdipendenze e le connessioni, e dunque anche le esigenze di raccordo e di collaborazione: con la conseguente massima valorizzazione della dimensione procedurale²⁰, anzitutto al fine di far sì che i pubblici poteri si muovano, per quanto possibile, lungo una direzione unitaria.

4. La sua possibile estensione ad altre istituzioni europee

La ricerca intrapresa nella *special issue* è dunque di straordinario interesse, e al tempo stesso particolarmente feconda. Lo dimostra, tra l'altro, la circostanza che le sedi individuate e analizzate dai contributi qui pubblicate, pur numerose e variegata, sono ben lontane dal comporre un quadro completo: tanto – come si accennava – con riferimento all'ordinamento italiano, quanto con riguardo a quello dell'Unione europea.

In particolare, credo che la ricerca in prospettiva più innovativa sia appunto quella a livello sovranazionale, volta cioè ad applicare le categorie dell'indirizzo politico costituzionale e dello stesso indirizzo politico alle istituzioni europee che non sono state oggetto di specifica analisi nell'ambito della *special issue*: a partire dal Consiglio europeo, passando per il Parlamento europeo, e terminando (almeno) con la Corte di giustizia dell'Unione europea. L'esame del ruolo della sola Commissione, pur assolutamente essenziale, e che giunge ad esiti di notevole rilievo, non pare sufficiente a dar conto, da solo, dell'articolazione e della complessità del circuito della dinamica istituzionale e costituzionale che si sviluppa in seno all'Unione europea.

Il Consiglio europeo è forse la sede nella quale oggi paiono essere collocati i poteri di indirizzo politico – e altresì di indirizzo politico costituzionale – che risultano essere più significativi per i cittadini italiani,

¹⁹ Fenomeno che ad avviso di alcuni darebbe luogo ad un indirizzo politico “integrato”: cfr. Y.M. Citino, *Verso una nozione di indirizzo politico “integrato”: effetti dell’anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in *Europa, società aperta*, vol. 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, pp. 153-170, spec.

²⁰ Per un primo tentativo di analisi cfr. C. Fasone, N. Lupo, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 1, pp. 45-87.

come invero per tutti i cittadini dell'Unione. Quello che si vuole qui sottolineare è che non si tratta solo di un elemento “di fatto”, che sarebbe assai agevole trarre dalle cronache politiche e istituzionali degli ultimi due decenni, in cui le decisioni dei *leader* europei hanno spesso tracciato, ovviamente nel bene e nel male, la rotta dei poteri pubblici dell'Unione e dei suoi Stati membri, in risposta alle tante crisi che si sono succedute in questo arco temporale²¹. Si tratta, a ben vedere, di un elemento “di diritto”, che emerge chiaramente dalla lettera dei Trattati, ai sensi della quale il Consiglio europeo è chiamato a dare all'Unione “gli impulsi necessari al suo sviluppo” e a definirne “gli orientamenti e le priorità politiche generali”²². Parole che – nelle diverse lingue utilizzate per le versioni ufficiali del Trattato dell'Unione europea – giustamente evocano proprio quelle nozioni di “politica generale del Governo” e di “unità di indirizzo politico e amministrativo” presenti, com'è noto, nell'art. 95 della Costituzione italiana, e riferite al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, appunto, del Consiglio europeo è membro, in rappresentanza dell'Italia (e del suo indirizzo politico).

Il Parlamento europeo è la sede che in più casi, in costante confronto con la Commissione europea, oltre che con i Governi degli Stati membri, ha avuto il compito – tutt'altro che facile, e quindi proprio per questo non sempre coronato da successo – di delineare e discutere le tappe successive e gli sviluppi dell'integrazione europea: di individuare cioè l'indirizzo politico costituzionale dell'Unione, da perseguire poi, il più delle volte, mediante frequenti revisioni dei Trattati istitutivi, alla cui elaborazione tale istituzione, pur com'è noto priva del potere di revisione in questione, ha concorso, in forme sempre più incisive²³; oppure, soprattutto negli ultimi due decenni, quando le revisioni dei Trattati sono risultate essere sostanzialmente impraticabili²⁴, di individuare comunque percorsi evolutivi comuni, da perseguire perlopiù mediante interpretazioni estensive delle basi giuridiche contenute nei Trattati vigenti²⁵.

²¹ A mero titolo esemplificativo cfr. A. Mody, *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*, OUP, New York, 2018; L. van Middelaar, *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Agenda, Newcastle, 2019; Id., *Pandemonium: Saving Europe*, Agenda, Newcastle, 2021. Anche in passato il Consiglio europeo, pur non ancora pienamente istituzionalizzato, ha giocato un ruolo essenziale nell'affrontare le crisi: cfr., tra gli altri, J. Werts, *The European Council in the Era of Crises*, Harper, London, 2021. Proprio il sopravvenire di crisi di vario genere fa sì che le sedi che tradizionalmente sono competenti a (co-)determinare l'indirizzo politico finiscano per svolgere un ruolo significativo, e spesso decisivo, anche nella (co-)determinazione dell'indirizzo politico costituzionale.

²² Art. 15, par. 1, TUE.

²³ Si pensi al c.d. “metodo convenzione” (su cui cfr. C. Pinelli, *The Convention Method*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, a cura di N. Lupo, C. Fasone, Hart, Oxford 2016, pp. 57 ss.), da ultimo replicato, con successo solo parziale, con la Conferenza sul Futuro dell'Europa (COFE): su quest'ultima cfr. A.M. Cecere, B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2022, pp. 241 ss.

²⁴ Cfr., per tutti, traendo spunto proprio da una risoluzione del Parlamento europeo, B. De Witte, *Towards a Reform of the European Treaties?*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 3, pp. 727-730.

²⁵ Non a caso, nell'ultima riforma del regolamento interno del Parlamento europeo approvata nella scorsa legislatura, il 10 aprile 2024, compare un articolo volto a parlamentarizzare l'uso, come base giuridica per fronteggiare circostanze eccezionali, dell'art. 122 TFUE. Com'è noto, il ricorso a questa base giuridica si è affermato di recente, per il *Next Generation EU* e in altri casi, sollevando anche talune critiche: cfr., per tutti, M. Chamon, *The EU's Dormant Economic Policy Competence: Reliance on Article 122 TFEU and Parliament's Misguided Proposal for Treaty Revision*, in *European Law Review*, 2024,

Infine, la Corte di giustizia dell'Unione, seppure all'inizio adottando un basso profilo, ha com'è noto concorso a stabilire i principi di fondo del diritto dell'Unione europea e, con essi, altresì a tracciare le linee evolutive di un'Unione che si è fatta “sempre più stretta” anche grazie all'azione costante e determinata della sua giurisprudenza, che ha saputo affermare i valori enunciati dai Trattati, tanto nei confronti del legislatore europeo, quanto nei confronti dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) di ciascuno degli Stati membri. Per dirla riassuntivamente, come ha notato un acuto sociologo²⁶, “*the public discourse about the ‘political role’ of the Court has become more and more diffuse and banal – to a point that it is almost mainstream today*”.

Insomma, il lavoro di ricerca da fare in proposito mi pare essere ancora tanto e, come mostrano i contributi di questa *special issue*, le categorie dell'indirizzo politico e dell'indirizzo politico costituzionale, pur frutto di elaborazione quasi esclusivamente della dottrina italiana²⁷, ben si prestano a gettare nuova luce su questioni cruciali del diritto costituzionale europeo e, più in generale, della realtà istituzionale che ci circonda.

5. Il circuito dell'indirizzo politico europeo e la sua politicizzazione

Sempre in prospettiva e alla luce delle chiavi di lettura ben individuate e utilizzate dagli autori dei contributi della *special issue*, si può provare a porre una domanda ulteriore, e conclusiva.

Essa muove dalla constatazione per cui dell'influenza dell'indirizzo politico costituzionale europeo – o, se si preferisce, dell'indirizzo politico di sistema – sull'indirizzo politico (di maggioranza) vi sono state ulteriori riprove nelle vicende politico-istituzionali italiane degli anni più recenti.

Essa si è manifestata non solo nella formazione dei c.d. “governi tecnici”, ma altresì nel delicato passaggio di consegne tra il Governo Draghi e il Governo Meloni, a seguito delle elezioni del settembre 2022, e nelle linee politiche seguite da quest'ultimo in ambito europeo e internazionale. In questa fase, l'ordinamento dell'Unione è parso in grado di offrire un quadro istituzionale, valoriale e finanziario comune e stabile all'interno del quale il Governo italiano è “costituzionalmente” tenuto a muoversi, nella

49(2), pp. 166-187, e P.L. Lindseth, P. Leino-Sandberg, *Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing ‘Cohesion’ as a General EU Spending Power* in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2024. Per un parallelo con la Costituzione USA cfr. M.A. Panasci, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *Common Market Law Review*, 2024, n. 1, pp. 13-54, spec. 16 ss.

²⁶ Così A. Vauchez, *From Close-Ups to Long Shot. In search of the “Political Role” of the Court of Justice of the European Union*, in C. Kilpatrick, J. Scott (eds.), *New Legal Approaches to Studying the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2020, pp. 45-61, spec. 46. Cfr., per tutti, J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, 100 (8), pp. 2403–2483, ora in M. Poiars Maduro, M. Wind (eds.), *The Transformation of Europe. Twenty-five years on*, CUP, Cambridge, 2017, pp. 1-99, e A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, OUP, New York, 2004, spec. p. 235 ss.

²⁷ Lo nota ad esempio, da ultimo, nell'ambito di un contributo volto a sottolinearne le ambiguità e a sminuirne la portata, G.L. Conti, *Miseria e nobiltà dell'indirizzo politico*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2024, n. 2, pp. 1-21, spec. 1 s.

sua azione²⁸. Una ulteriore dimostrazione di quella “stabilità politica ‘di fondo’”, al di là dell’alternanza di maggioranze e di personale, di cui si diceva²⁹.

A conferma, del resto, della natura costituzionale di tale indirizzo, poiché i vincoli costituzionali sono tali appunto in quanto idonei ad imporsi – fintanto che essi siano vigenti e non mutino, ovviamente – nei confronti di tutti i soggetti politici che agiscono in un certo ordinamento, anche a prescindere dalle loro opzioni ottimali di partenza; e risultano particolarmente cogenti specie allorquando questi soggetti politici sono chiamati ad assumere ruoli istituzionali di vertice. In tal modo, le norme e i principi costituzionali sono in grado di svolgere un’essenziale funzione di integrazione e di garanzia della tenuta complessiva dell’ordinamento nel suo complesso.

La domanda ulteriore riguarda, appunto, l’evoluzione della natura, e dei contenuti, di questo indirizzo, che opera appunto come un vincolo costituzionale. Per effetto di un’integrazione sempre più stretta e della progressiva democratizzazione-politicizzazione dell’Unione, l’elemento di novità e potenzialmente critico mi pare rappresentato dal grado di incisività non tanto dei vincoli derivanti dai Trattati istitutivi, quanto di quelli discendenti dall’indirizzo di maggioranza che in quel momento risulti essere prevalente in ambito europeo. Man mano che la dinamica europea si politicizza e si democratizza, infatti, l’indirizzo politico europeo tende ad allontanarsi da un mero indirizzo politico costituzionale (o di sistema) e a somigliare sempre più a un indirizzo politico di maggioranza (seppur ampia, in termini di consenso parlamentare, e di regola pressoché unanime, in termini di Stati membri). Un indirizzo politico che è di maggioranza almeno, per così dire, “in entrata”, nella sua formazione; posto che “in uscita”, cioè nella sua traduzione a livello nazionale, in Italia come altrove, esso si presenta come un vincolo, almeno per larga parte, di natura costituzionale. In Italia, infatti, il suo rispetto deriva dall’attuazione della clausola generale sulle “limitazioni di sovranità” di cui all’art. 11 Cost., e delle clausole più settoriali, a partire dal rinvio mobile sulla “coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea” quanto alle opzioni di finanza pubblica, contenuto nell’art. 97, primo comma, Cost.³⁰.

Se a ciò si aggiunge che negli ultimi quindici anni, in risposta alla crisi finanziaria prima e alla conseguenze economiche dell’emergenza pandemica poi, si sono decisamente potenziati gli strumenti per il

²⁸ Sulla fase di transizione tra il governo Draghi e il governo Meloni cfr. P. Armaroli, *Le anomalie di una crisi di Governo*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2022, n. 2, spec. p. 11 s.; D. Cabras, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 4, p. 937 s.; A. Carboni, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l’espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII Legislatura*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 61-76. Sulle prime settimane di quest’ultimo, cfr. C. Curti Gialdino, *Il Governo Meloni e l’Unione europea: gli esordi del nuovo Esecutivo*, in www.federalismi.it, 7 dicembre 2022. Sulla continuità nell’attuazione del PNRR cfr., volendo, N. Lupo, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in www.federalismi.it, 2023, n. 28, pp. IV-XIV.

²⁹ Così, ancora, A. Manzella, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 462.

³⁰ Cfr., tra gli altri, L. Bartolucci, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 303-332.

coordinamento dell'indirizzo politico finanziario³¹, con la costruzione di stringenti procedimenti euro-nazionali, basati su strumenti programmatici predisposti da ciascuno Stato membro in linea con priorità e vincoli definiti dall'istituzione dell'Unione e frutto di lunghi negoziati bilaterali – la cui incisività sull'indirizzo politico è stata da più parti evidenziata³² – si coglie appieno l'incisività dell'indirizzo politico europeo (e persino dell'indirizzo politico-amministrativo, a seconda delle opzioni prevalenti ai vertici della Commissione europea) su quello di ciascuno Stato membro.

Quello che ci si può domandare, perciò, è se, alla luce di questi elementi, non occorra ripensare e riconfigurare complessivamente il circuito dell'indirizzo politico³³, chiamato a svolgersi sempre di più nell'ambito di un vero e proprio “sistema parlamentare euro-nazionale”³⁴, includendo perciò in tale circuito anzitutto le elezioni per il Parlamento europeo e il procedimento di formazione della Commissione europea: entrambi elementi da considerare come fisiologicamente in grado di incidere sulla dimensione anche nazionale dell'indirizzo politico e sulla strutturazione del relativo sistema politico.

Se così fosse, con ogni probabilità bisognerebbe spingersi ancora un po' oltre: ossia, considerare all'interno del circuito dell'indirizzo politico, seppure con un'incidenza più indiretta, persino le forme di governo e gli indirizzi politici degli altri Stati membri, nella misura in cui il loro funzionamento e i loro appuntamenti più delicati (le elezioni, i *referendum*, le crisi di Governo, e così via) esercitino un'influenza sulle dinamiche decisionali sovranazionali, contribuendo a determinare o perlomeno a condizionare, ad

³¹ Per questo concetto, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, spec. p. 20 ss. Non dissimile il significato dell'espressione “indirizzo politico economico” di cui fa uso F. Salmoni, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 2024, n. 1, pp. 50-106, spec. 63 ss.

³² Cfr., tra i primi, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in www.federalismi.it, 2021, n. 18, p. 235 s., spec. 260 s.; F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in www.constituzionalismo.it, 2022, n. 1, pp. 1-51; E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in www.rivistaaic.it, maggio 2022; Ead., *PNRR. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, ivi, 2022, n. 3, p. 210 s., spec. 218 s.; C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, n. 3, p. 325 s., spec. 329. Per ulteriori indicazioni cfr. L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 169 ss.*

³³ E' acquisizione a mio avviso essenziale quella per cui un ordinamento pluralista e democratico la funzione di indirizzo politico non è interamente attribuibile ad un solo organo costituzionale, ma va vista come il frutto di un processo articolato cui concorrono diverse istituzioni, a partire dallo stesso corpo elettorale: cfr., per tutti, P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 96 s., il quale osserva che “la decisione di indirizzo si configura come una decisione aperta, continuamente riformabile da ciascuno degli attori per quanto di propria competenza”. Non a caso, visto che l'indirizzo in questione è costantemente oggetto di attualizzazioni, precisazioni e ridefinizioni, sotto le spinte dell'attualità e delle continue novità derivanti dalla società, si tende a rilevare come l'indirizzo politico si definisca nell'ambito di un “circuito”: cfr., per tutti, A. Manzella, *Il parlamento*, I ed., Il mulino, Bologna, 1977, spec. p. 261. Come osserva G. Silvestri, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., p. 1139, “l'indirizzo politico – nello Stato costituzionale di democrazia pluralista fondato sulla separazione dei poteri – è la risultante di una molteplicità di indirizzi che confluiscono e si innestano nel flusso dell'attività complessiva dei pubblici poteri”.

³⁴ Per usare una formula che si è impiegata altrove: a partire da A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

esempio, una parte delle nomine dei vertici delle istituzioni dell'Unione o alcune decisioni da queste assunte³⁵.

In termini giuridico-normativi, la disposizione cardine è quella dell'art. 10, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea. Nel momento in cui questo stabilisce che “gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”, è chiaro, infatti, non soltanto che la legittimazione democratica delle istituzioni dell'UE dipende in modo fisiologico anche dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri, ma altresì che tra la forma di governo dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri si viene a creare una connessione necessaria, rilevante sul piano giuridico, come, sempre più chiaramente, anche su quello politico.

Al momento, tuttavia, credo che si tratti solo di una domanda di ricerca: da porre perciò, anzitutto, alla nuova generazione di studiosi, che hanno davanti a sé il compito di analizzare, sempre con le lenti del diritto costituzionale, una realtà politico-istituzionale in (rapido) divenire, che, in seno all'Unione europea ma non solo, appare decisamente più complessa e articolata di quella che avevano davanti le generazioni precedenti.

³⁵ Se si vuole, può provare a leggersi in questa chiave lo scioglimento “a sorpresa” deciso, nel giugno 2024, dal Presidente della Repubblica francese, Macron, all'indomani dei primissimi esiti delle elezioni europee: cfr. A.M. Lecis Cocco Ortu, *Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale francese, ennesimo esempio dello squilibrio dell'iperpresidenzialismo della Quinta Repubblica*, in www.diritticomparati.it, 19 giugno 2024, e M. Cavino, *Francia 2024. Lo scioglimento dell'Assemblea nazionale tra nostalgie de l'impuissance e fait minoritaire*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, n. 3, pp. 720-724.