

La Collana Ius Constitutionale Europaeum

Curatori

MARILISA D'AMICO

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale; Prorettrice a Legalità, Trasparenza e Parità di Diritti; Titolare della Cattedra Jean Monnet *European Fundamental Rights and Women's Rights*, Università degli Studi di Milano

BENEDETTA LIBERALI

Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano; già Assistente di studio presso la Corte costituzionale italiana

ANTONIO PÉREZ MIRAS

Profesor Ayudante Doctor de Derecho constitucional, Universidad de Granada

EDOARDO C. RAFFIOTTA

Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca; *Fellow*, Public Law and Policy Program, Università di Berkeley, California

SILVIA ROMBOLI

Profesora de Derecho constitucional, Universidad Ramon Llull, ESADE, Barcelona

GERMÁN M. TERUEL LOZANO

Profesor de Derecho constitucional, Universidad de Murcia; Codirector de la Catedra buen gobierno e integridad pública (UMU)

EUROPA, SOCIETÀ APERTA

VOLUME I

**PROBLEMI ATTUALI
E PROSPETTIVE FUTURE**

a cura di

Marilisa D'Amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras
Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli
Germán M. Teruel Lozano

Editoriale Scientifica

The Constitutional Bases of Europe: “Towards the Citizens of Europe” EUCONS
(621157-EPP-1-2020-1-ES-EPPJMO-PROJECT)

euc^{ons}

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Proprietà letteraria riservata

Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-000-0

INDICE

<i>Prologo</i>	IX
<i>Nota dei curatori</i>	XIII

SEZIONE PRIMA

L'EUROPA, LA COSTITUZIONE E LE SFIDE DELL' INTEGRAZIONE

<i>Lezione introduttiva. Europa, società aperta</i>	3
Lorenza Violini	
<i>Europa como sociedad abierta en el contexto global</i>	11
Francisco Balaguer Callejón	
<i>Il cittadino e la persona al centro del processo di integrazione europea</i>	33
Chiara Amalfitano	
<i>Outside&inside the European Union. Politica di allargamento, condizionalità e crisi dello Stato di diritto dentro l'Unione europea</i>	51
Maria Pia Iadicicco	
<i>Principio de Solidaridad, Estado Constitucional y Unión Europea</i>	67
Javier Tajadura Tejada	
<i>La fiducia nella Costituzione</i>	87
Tommaso E. Frosini	
<i>La responsabilidad del Gobierno y de sus miembros: cómo y con qué consecuencias se les puede exigir responsabilidad</i>	95
Germán M. Teruel Lozano	
<i>Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)</i>	131
Andrea Contieri	

<i>Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo</i>	153
Ylenia Maria Citino	
<i>Le frontiere esterne dell'Unione europea e il rispetto dei diritti fondamentali. Osservazioni a partire dai casi di Italia e Spagna</i>	171
Cecilia Siccardi	
<i>Qué hacer cuando el enemigo está en casa: la polarización del discurso político en Hungría y Polonia y el condicionamiento de fondos de la UE al Estado de Derecho</i>	193
Juan Francisco Barroso Márquez	
<i>Unione europea e difesa della rule of law: considerazioni a partire dalle recenti vicende di Ungheria, Polonia e Romania</i>	219
Ignazio Spadaro	

SEZIONE SECONDA L'EUROPA E LA CITTADINANZA

<i>Los derechos de ciudadanía vistos desde el Parlamento europeo: una reflexión a propósito de la Conferencia sobre el Futuro de la UE</i>	249
Juan F. López Aguilar	
<i>Derechos fundamentales en la Unión Europea: una ciudadanía diversa</i>	265
Yolanda Gómez Sánchez	
<i>La trasformazione della cittadinanza: dalla cittadinanza democratica sociale alla cittadinanza materiale europea</i>	291
Emanuela Costanzo	
<i>Cittadinanza e identità digitale: spunti per la ricerca di un modello europeo</i>	315
Claudio Di Maio	
<i>La iniciativa ciudadana europea y la legitimidad democrática de la Unión</i>	331
Ángel Fernández Silva	

<i>Indice</i>	VII
<i>Società, trasparenza e cittadinanza attiva: Il whistleblowing come etica della giusta amministrazione</i>	355
Maria Di Maggio	
<i>Libertades económicas y dimensión social europea: una revisión crítica para el avance de la ciudadanía de la Unión</i>	371
Daniel Peres Díaz	
<i>La exceptio como arché del derecho y la ciudadanía inmunitaria</i>	395
Daniel J. García López	

**SEZIONE TERZA
L'EUROPA E LE INNOVAZIONI DIGITALI**

<i>Innovación digital, ciudadanía e integración europea</i>	423
Juan Francisco Sánchez Barrilao	
<i>The dark side of the moon? Distopie e speranze della digital revolution nello Stato costituzionale</i>	445
Massimiliano Baroni	
<i>Il contrasto alle discriminazioni algoritmiche nello spazio europeo: dal nichilismo giuridico alle digital authorities?</i>	463
Giacomo Giorgini Pignatiello	
<i>La ciberesfera y su implicación en los derechos humanos: la desinformación en la sociedad de la información</i>	487
Nieves Alonso García	
<i>La formazione delle black box: garanzie della privacy e tutela antidiscriminatoria</i>	507
Elena Falletti	
<i>La protección de los derechos del individuo frente a las decisiones automatizadas en la Unión Europea</i>	529
Ana Gascón Marcén	

<i>La conservazione dei dati associati alle comunicazioni elettroniche: regolamentazione normativa frenetica e protezione fondamentale</i>	551
Juan Ocón García	
<i>Tra esigenze di trasparenza e tutela dei dati dei contribuenti: quale bilanciamento in ambito nazionale ed europeo?</i>	565
Alessia Tomo	
<i>La libertà di informazione ai tempi del GDPR</i>	589
Alessandro Lauro	
<i>Vigilancia masiva y uso de datos para la investigación criminal</i>	
Pablo Espinosa Pico	611
<i>La responsabilidad de los prestadores de servicios en los mercados electrónicos</i>	633
Elena Cristina Tudor	

VERSO UNA NOZIONE DI INDIRIZZO POLITICO “INTEGRATO”:
EFFETTI DELL’ANTICIPAZIONE DEI MECCANISMI DECISIONALI
DAL LIVELLO NAZIONALE A QUELLO EUROPEO

YLENIA MARIA CITINO

SOMMARIO: 1. Premessa: proiezione e rifrazione dell’indirizzo politico. – 2. La nozione di indirizzo politico elaborata dalla dottrina italiana. – 3. Indirizzo politico e competenze dell’Unione. – 4. La difficoltosa individuazione della titolarità dell’attività di indirizzo politico in ambito eurolunitario. – 5. L’indirizzo politico europeo. – 6. Conclusione: se l’indirizzo politico integrato possa accompagnarsi a una *koiné* costituzionale europea.

1. Premessa: proiezione e rifrazione dell’indirizzo politico

Fra i percorsi di ricerca individuati da questo congresso, il tema del rapporto fra le istituzioni europee e i cittadini pone in primo piano, per citare le parole esatte della *call*, la necessità di “verificare e sondare l’impatto delle decisioni prese ai livelli intergovernativi”. Da questa specifica scelta semantica bisogna aprire le presenti riflessioni, poiché la parola “impatto” evoca un urto violento, rimanda a un oggetto che si sposta ad alta velocità per andare incontro ad un bersaglio. La connotazione negativa del termine si associa all’idea che i cittadini, bersaglio dei “proiettili” virtuali dell’Unione europea, ne subiscano le conseguenze in maniera quasi inaspettata, come se fossero colti di sorpresa.

Tuttavia, non è poi molto sorprendente che le istituzioni dell’Unione prendano posizione su certe materie, scolpite da anni nei trattati istitutivi. Ogni atto decisionale scaturisce dall’interlocuzione dialettica con gli esponenti dei vari governi nazionali, assistiti dai loro rappresentanti permanenti.

La diffusa percezione di questo “impatto”, dunque, altro non è che una maniera – che sottende un po’ di leggerezza, se non anche una pavida ipocrisia – di deresponsabilizzarsi, affidando la paternità delle politiche ad entità lontane, irraggiungibili, quasi, per usare una figura iperbolica, appartenenti all’iperuranio.

E invece bisogna raffigurarsi un diverso contesto, tale da indurre ad una riconcettualizzazione dell’indirizzo politico: la tradizionale definizione che lo identifica nell’attività di determinazione delle priorità politiche e dei fini secondari dello Stato – essendo quelli di rango primario già fissati a livello co-

stituzionale – è ormai manchevole. Oltre al prodotto del circuito politico-istituzionale nazionale va annessa, infatti, quell’“integrazione” derivante dallo scambio con l’Unione Europea. Come in un gioco di specchi, la proiezione esterna dell’indirizzo politico, coincidente con l’azione del governo nello spazio giuridico eurounitario, si misura con la rifrazione di un diverso indirizzo, in qualche modo arricchito, che si ripresenta sul livello nazionale immedesimandosi con le priorità già esistenti. Con la valorizzazione di questa compenetrazione biunivoca fra ordinamenti, dunque, ci si può promettere, senza troppe ambizioni, di convertire quell’idea forte di impatto in una più mite idea di “influenza”.

Una simile operazione non può avvenire se non attraverso la previa individuazione delle componenti endogene dell’architettura istituzionale europea che influiscono sull’indirizzo politico interno, rendendolo “integrato”. Questo stilema non rappresenta un mero esercizio accademico ma è, al contrario, funzionale ad inquadrare il livello di partecipazione e di interferenza che i singoli Stati Membri possono rivendicare rispetto alle decisioni collettive. Non solo, esso può servire a comprendere qual è il grado di volontarietà che accompagna le scelte prese collegialmente, a identificare l’adesione dei singoli governi e a spiegare la presentazione delle decisioni fatta al proprio elettorato. Il dibattito che ne viene fuori è senza ombra di dubbio il più immediato dispiegamento di una democrazia che ci si aspetta diventi sempre meno deficitaria e sempre più conciliante.

Dietro tutto, del resto, si nasconde il macrotema delle alterazioni nei rapporti fra esecutivo e legislativo. Quelle che già TOSI (1959) e PIERANDREI (1965) chiamavano con lungimiranza le “modificazioni tacite della Costituzione”, e che si sono effettivamente manifestate anche per effetto dell’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea¹. Non è difficile constatare a prima vista che la determinazione delle politiche nazionali, un tempo accentrata nel serrato dialogo fra Parlamento e Governo, oggi è arricchita da una pluralità di interazioni, sempre più spesso anticipate al livello europeo².

¹ In particolare, PIERANDREI (1965, 85 e ss.) spiega che le norme scritte non devono essere considerate tali quali appaiono agli occhi del lettore, altrimenti l’ordine supremo dello Stato risulterebbe incomprensibile: esse vivono al momento della loro affermazione nella realtà. Le forze politiche, che si muovono all’interno di questo spazio, agiscono in direzioni diverse e contrastanti, spesso cambiando tacitamente i significati letterali delle disposizioni. Sul tema anche CARDUCCI (1999); SICLARI (2008); RUGGERI (2018); IADICICCO (2018) e BARTOLE (2019).

² A tal fine, RUGGERI (2017, 491) parla di «sovranità condivisa» fra l’Unione e gli Stati membri, tale da dar luogo a un «indirizzo politico condiviso» la cui fetta più consistente sarebbe, però, sempre più «a beneficio della prima».

Ciò rappresenta un significativo cambiamento della forma di governo nazionale, in relazione alla quale non è banale chiedersi quali siano le ripercussioni sulla percezione di democrazia e sul rapporto con i cittadini³.

2. La nozione di indirizzo politico elaborata dalla dottrina italiana

L'indirizzo politico è un concetto tutto italiano, per questo chi scrive ha preferito lasciare impregiudicata la formula testuale nella traduzione spagnola. Esiste infatti una nozione di "*dirección política y función de gobierno*" ma le due categorie, come è lecito aspettarsi, non combaciano perfettamente. Quella italiana, riassunta perfettamente dalla nota voce di MARTINES (1971)⁴, deve la sua paternità alla giuspubblicistica degli anni Trenta, i cui fermenti intellettuali spaziavano dalle questioni metodologiche al rapporto fra diritto e politica⁵.

La crisi della mistica orlandiana provocava all'epoca una maggiore apertura verso le scienze sociali e permetteva ai giovani MORTATI (1931 e 1940) e CRISAFULLI (1939), per citare i principali contributi, di approntare una nozione di indirizzo politico che è il portato dell'era fascista⁶. Lo Stato "unitario e totalitario" (CHELI, 1968, 56), infatti, implicava un rafforzamento dell'organo di governo, abilitato ad adottare "atti politici" che fuoriuscivano dal perimetro delle attività sindacabili dalla giurisdizione amministrativa. Si sosteneva che il governo disponesse, in certi casi, di margini di azione *extra ordinem* in quanto logicamente anteriori e precedenti all'attività legislativa e, dunque, particolarmente creativi.

Questo comportava un'evidente compressione del principio di supremazia della legge: l'indirizzo politico, consistente nella libera determinazione dei fini statali, veniva anteposto ad ogni altra funzione dello Stato e collocato in un rango superiore rispetto alla triade di matrice montesquiviana, assumendo la consistenza di una "quarta funzione statutale" (CRISAFULLI, 1939, 56).

³ Sul punto, v. GRASSO (2019, 135 e ss.) che, partendo dal fatto che l'Unione europea rappresenta un importante fattore di trasformazione della forma di governo, si domanda se esistano convenzioni costituzionali determinate dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

⁴ Anche se l'A. aveva già ampiamente affrontato l'argomento in un lavoro precedente (MARTINES, 1957).

⁵ Su cui, se si vuole, CITINO (2016, spec. 6).

⁶ Cfr. il pensiero di PANUNZIO (1939, 118, ma anche 1927, 173 e ss.). Il tema fu poi ripreso anche da MORTATI (1940, 73 e ss. e 1942) e CRISAFULLI (1939, 53 e ss.). Per una recente rilettura, cfr. TRIPODINA (2018).

Al contrario, il Parlamento veniva sminuito: PANUNZIO (1987, 250), ad esempio, criticava il fatto che esso non fosse capace di sintetizzare in un solo indirizzo “tutte le forze della Nazione”, cosa che lo rendeva “sordo” alle reali necessità del Paese.

Anche il principio di separazione dei poteri veniva marginalizzato: l'indirizzo politico era concepito come un potere di impulso primario, “preminente” e “preesistente” (CHELI, 1968, 60), funzionalizzato alla realizzazione dell'unità e coordinamento dello Stato (DONATI, 1938, 9 e ss.). La teoria della tripartizione dei poteri era rifiutata in ragione degli antagonismi che veniva ad alimentare e, pertanto, ad essa veniva opposta la diversa idea di “ripartizione istituzionale dei compiti” (MORTATI, 2000/1931, 81). La funzione di governo, infatti, associata alla direzione politica, spettava a un “organo complesso”, formato dal Re, dal Primo Ministro, dai Ministri considerati isolatamente o in sede di Consiglio, nonché dal Gran Consiglio del Fascismo.

Lo spirito cooperativo doveva essere canalizzato verso la realizzazione del supremo interesse dello Stato (LESSONA, 1934, 45), che si identificava con l'ideologia sostenuta dalle forze politicamente egemoniche (MORTATI, 1940, 83 e ss.). Non a caso, anche sul piano amministrativo si assisteva al rafforzamento degli organi tradizionalmente rappresentanti la proiezione dell'esecutivo sul territorio: i prefetti, in quanto autorità periferiche dello Stato, venivano dotati di poteri più penetranti, come quello di adottare ordinanze di necessità ed urgenza.

Così strutturata, dunque, la funzione di indirizzo non sarebbe potuta promanare da quel potere neutro di schmittiana memoria (SCHMITT, 1988/1931). Il pacato “custode della Costituzione” arretrava dinanzi all'imponenza del partito unico di epoca autoritaria, lasciando il posto alla viscerale istintività del Duce, le cui direttive, lungi dall'essere *neutre*, erano piuttosto orientate a *neutralizzare* ogni forma di pluralismo. Da ciò conseguiva una profonda modifica nella posizione costituzionale del Primo Ministro il quale, rispetto all'antico Presidente del Consiglio, assumeva su di sé i poteri di coordinazione, potendoli esercitare sul Consiglio dei Ministri in maniera autonoma e con autorità “esterna”.

In estrema sintesi, dunque, in regime autoritario con partito unico, l'indirizzo politico assumeva una specifica valenza giuridica, che si manifestava attraverso le direttive politiche da esso promananti, capaci di vincolare l'azione di tutti gli organi dello Stato (MORTATI, 1940, 88 e ss.). Messa in questi termini, la giuspubblicistica del fascismo non poteva cogliere la distinzione, compiuta posteriormente, fra indirizzo politico *costituzionale* o *generale*, proprio degli organi di garanzia e di controllo, e indirizzo politico *contin-*

gente o di maggioranza, dato dalle priorità delle forze politiche del Paese, priorità che, rispetto ai supremi fini costituzionali, appaiono più transitorie, o quantomeno secondarie (BARILE, 1958, 308).

La fortuna della nozione di indirizzo politico è tale da sopravvivere alla caduta del regime⁷: essa «non è scalfita dalla normativizzazione al più alto e imponente livello, quello costituzionale, dei fini dell'ordinamento» (FERRARA, 2003). Al contrario, depurata dai condizionamenti della torsione autoritaria, la sua trasposizione e affermazione nell'alveo repubblicano dà luogo a una ricca e variegata letteratura che tiene conto delle insidie assiologiche insite nel concetto⁸. D'altronde, tale figura teorica presenta una «natura essenzialmente dinamica, per il fatto di manifestarsi strettamente e costantemente condizionat[a] al perenne divenire della realtà costituzionale» (CHELI, 1968, 76).

Fra le molteplici notazioni che andrebbero fatte assieme al richiamo delle accennate dottrine, si consenta, per lo meno, di evidenziare come alla posizione di supremazia del Governo sia andata a sostituirsi una "preminenza funzionale" (MARTINES, 1971) dovuta principalmente al fatto che l'esecutivo, posto a capo degli apparati amministrativi dei vari dicasteri, dispone di informazioni tecniche privilegiate. La fase cd. *strumentale* o *concreta* dell'indirizzo politico, che consegue a quella *teleologica*, già esercitata ed esauritasi nelle mani del potere costituente, richiede l'esercizio di competenze atte a orientare l'organizzazione e la predisposizione dei mezzi (personali e finanziari) dell'apparato amministrativo al conseguimento dei fini iscritti nella Costituzione.

⁷ Secondo CHELI (1968, 92), è possibile individuare in ogni ordinamento una funzione "direzionale", che è «essenzialmente funzione di predisposizione dei fini politici fondamentali, d'impulso, di stimolo, di armonizzazione delle diverse competenze statuali in relazione al perseguimento di questi fini».

⁸ Tra le varie ricostruzioni, si possono segnalare CHELI (1961, 75 e ss.); DOGLIANI (1984; 1993, spec. 45-76 e 2001); PREDIERI (1976); MARTINES (1957, 146 e ss. e 1971, 134 e ss.); DEMURO (2015, 223 e ss.); RUGGERI (2017, 490 e ss.); MORRONE (2018, 7-46), che apre il suo contributo invitando la dottrina a «rompere il nesso di derivazione» dell'indirizzo politico dall'attività di governo. Sull'indirizzo politico "finanziario" così come condizionato dai vincoli europei, si vd. RIVOCCHI (2007). Sull'attuazione dell'indirizzo politico tramite gli apparati amministrativi, v. CERRI (1970) e COLAPIETRO (2004, 5 e ss.). Cfr. altresì il recente lavoro di CIOLLI (2018, 119 e ss.). Per la teoria cd. esistenziale si vedano LAVAGNA (1942, 68 e ss.); GUARINO (1951, 932); CUOMO, (1957, 162); PALADIN (1958, 262); FERRARA (1965, 257); AMATO (1969, 529 e ss.). Contiene una densa raccolta di contributi sul tema anche AINIS ET AL. (1998).

3. Indirizzo politico e competenze dell'Unione

Per tentare la sovrapposizione di questo impianto teorico sul terreno eurounitario, dunque, occorre domandarsi dove siano rintracciabili i fini generali dell'Unione europea, corrispondenti al momento teleologico dell'indirizzo politico, e a chi spetti la titolarità del momento strumentale ed attuativo dei suddetti fini⁹. Un'operazione non semplice, visto che si tratta di prendere un teorema valido nel contesto di uno stato nazionale e sovrano per spostarlo all'interno di un ambiente sovranazionale connotato da una limitazione o parziale cessione della sovranità dei singoli Stati¹⁰. Eppure, «sembra innegabile che l'indirizzo politico italiano sia oggi il frutto anche, in misura significativa, dell'azione delle istituzioni europee» (IBRIDO, LUPO, 2018, 32): questa eterointegrazione va, dunque, vagliata alla luce delle premesse teoriche appena esposte.

Per quanto riguarda il primo quesito, può affermarsi con sufficiente certezza che i fini generali dell'Unione Europea siano contenuti nei due trattati (TUE e TFUE) che, sul piano interno del quadro giuridico eurounitario «assolv[ono] ad una funzione di natura costituzionale» (DANIELE, 2018, 166; CGUE, caso *Vand Gend & Loos*, 1963). Il dilemma si sposta al momento successivo, poiché non c'è unanimità di vedute sul fatto che l'attività concreta di “governo”, specificativa ed attuativa dei suddetti fini, sia meccanicamente predeterminata o, al contrario, si distingua per il mantenimento in capo alle istituzioni UE di un certo grado di creatività. Solo in questo secondo caso, infatti, si può parlare di indirizzo politico “europeo”, suscettibile di integrare i singoli indirizzi “nazionali” in un sistema composito.

Per l'orientamento negativo va riportato FERRARA che, chiedendosi se l'indirizzo politico, una volta scoperto, possa essere “un'entità permanente del panorama dei dati del diritto pubblico” (2003), negava la configurabilità di tale istituto a livello europeo (2005), sulla base del fatto che le politiche della Comunità fossero “pietrificate” nel dettame dei Trattati istitutivi e che,

⁹ Dalla teorizzazione di MARTINES (1971) è possibile enucleare una serie di condizioni ulteriori perché si possa parlare di “indirizzo politico”: posto che non è determinante se l'ente titolare dell'indirizzo sia a fini generali o particolari, occorre, invece, che a) agisca all'interno di un ordinamento “giuridico”; b) nell'esercizio di una “azione di governo” che sia c) connotata dall'attributo della “politicalità”. Per questo, ad esempio, secondo l'A. non sarebbe configurabile un indirizzo politico della “comunità internazionale”, il cui equilibrio è determinato da fattori di origine “extragiuridica”.

¹⁰ Tale distinzione, che aprirebbe un denso argomento di discussione, è approfondita dai vari contributi al XXXI Convegno AIC (2017), cui si fa rinvio.

quindi, non lasciassero alcun margine di libertà ai soggetti politici che volessero influenzarne i contenuti. Questa teorizzazione, tuttavia, incontra i suoi limiti in due considerazioni: in primo luogo, bisogna tenere conto del fatto che è stata formulata anteriormente alla riforma del Trattato di Lisbona; in secondo luogo, essa colloca sullo stesso piano le prescrizioni di un trattato, che sono *statiche*, e l'indirizzo politico, che invece è *dinamico*, in quanto espresso dalla «tensione della volontà verso il conseguimento di un fine» (MARTINES, 1971).

L'orientamento positivo, invece, pone l'accento sul carattere aperto delle norme europee attributive delle competenze e sull'intreccio fra norme di diversa natura, cosa che lascerebbe ulteriori margini d'azione alle dinamiche partitiche a livello europeo (GRASSO, 2008) ovvero a quelle delle varie istituzioni eurounitarie (IBRIDO, LUPO, 2018, 30 e ss.)¹¹.

Tenendo conto, poi, delle ulteriori peculiarità nel quadro delle attribuzioni dell'Unione – sia sufficiente il richiamo all'abolizione dell'antica struttura a pilastri e all'applicazione del metodo comunitario ai settori facenti parte del vecchio III pilastro –, la proposta di una ridefinizione dell'indirizzo politico in chiave "integrata" impone di distinguere fra le situazioni in cui le priorità politiche dell'Unione investono una competenza *esclusiva* (art. 2.1 TFUE), *concorrente* (art. 2.2 TFUE) ovvero *di sostegno, coordinamento e completamento - cd. competenze di terzo tipo* (art. 2.5 TFUE).

Nel primo caso, infatti, spetta all'UE l'adozione degli atti legislativi vincolanti, mentre non esiste un eguale potere in capo agli Stati membri, che non possono emanare leggi nazionali sulle materie riservate, nemmeno nel caso in cui l'Unione resti inerte. Questa caratteristica determina una pienezza di facoltà di indirizzo politico in capo all'UE, che si esteriorizza principalmente attraverso i regolamenti. Gli Stati, pertanto, possono esercitare la loro influenza informale contribuendo all'azione del Consiglio (v. *infra*).

Nel caso delle competenze concorrenti, si registra una compresenza del potere di adottare atti legislativi e vincolanti in capo sia all'UE che ai singoli Stati Membri. L'indirizzo politico nazionale, tuttavia, è efficacemente esplicabile soltanto in caso di inazione dell'Unione. Altrimenti, la produzione di atti a livello europeo, che privilegia lo strumento delle direttive, preclude ai singoli Stati di legiferare in maniera indipendente sulla stessa materia ma la-

¹¹ Diversa è la chiave di lettura scelta da PISANESCHI (2015, 5), il quale attribuisce al Presidente della Repubblica la titolarità di un "indirizzo politico europeo". Esso si esprime nel suo essere garante della coesione nazionale *anche* in funzione del rispetto dei principi su cui si basa l'Unione Europea.

scia la possibilità di stabilire le modalità di attuazione dell'atto (forme e mezzi) purché si raggiunga il risultato voluto. Gli Stati possono riacquistare la pienezza delle competenze «nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria» (art. 2.2 TFUE). Di conseguenza, la quota di indirizzo politico è variabile a seconda del grado di intervento in ambito europeo e dei margini di decisione lasciati dalla direttiva.

Per quanto riguarda le competenze del terzo tipo, l'indirizzo politico si può esplicare a livello europeo soltanto nell'ambito di azioni o misure adottate con finalità di “sostegno, coordinamento o completamento” dell'azione degli Stati membri: l'UE non può, dunque, intervenire con atti di tipo legislativo che vadano ad armonizzare i sistemi giuridici dei vari Stati. In particolare, come risulta dall'art. 5.1 TFUE, il Consiglio adotta «gli indirizzi di massima per [le] politiche» di coordinamento in ambito economico e gli «orientamenti» per il coordinamento delle politiche occupazionali (art. 5.2 TFUE). Il tenore letterale del Trattato, del resto, non può mentire: esiste una potestà di indirizzo che, in questo caso, è affidata al Consiglio ma essa, negli specifici settori elencati per queste competenze, non può mai inibire o sostituirsi alle misure adottate dagli Stati membri.

Infine, vanno compiute due ultime notazioni. La prima riguarda il fenomeno in via di fatto della “strisciante” espansione delle competenze dell'Unione, cd. *competence creep*, in assenza di revisione dei Trattati (GARBEN, 2017): questo avviene, spesso problematicamente, per effetto sia della giurisprudenza della Corte di giustizia (si pensi alla teoria dei poteri impliciti) sia della dilatazione dell'agenda della Commissione¹². La seconda riguarda la presenza della clausola di flessibilità ex art. 352.1 TFUE: sebbene essa operi «nel quadro delle politiche definite dai trattati», può permettere nondimeno di estendere il raggio d'azione dell'Unione oltre il suo perimetro. In entrambe le circostanze, dunque, si è in presenza di “valvole” dalle quali, di volta in volta, possono “fuoriuscire” nuovi interventi in settori originariamente non inclusi nelle tassative elencazioni dei Trattati, andando a potenziare il versante “europeo” dell'indirizzo politico.

Come si può vedere, ancorché all'esercizio delle varie competenze prendano parte gli stessi soggetti, diversa è la modalità di formazione del consenso e diversi sono gli effetti che ogni circuito decisionale produce sul contenuto degli atti di indirizzo. Può, dunque, concludersi che l'indirizzo politico di

¹² Basti rammentare le iniziative straordinarie adottate a livello europeo per effetto della pandemia in materia economica o sanitaria, ad esempio la strategia europea sui vaccini contro il coronavirus.

cui all'art. 95 Cost. ha assunto nuove forme rispetto alla tradizionale endiadi che vedeva il Parlamento confrontarsi con il Governo: questo, per rievocare il macrotema accennato in apertura, è un mutamento tacito della Costituzione.

Resta da affrontare, in questa sommaria esposizione, il problema della *titolarietà* di un eventuale indirizzo politico a livello europeo, cui si associa l'esigenza di verificare l'esistenza e il corretto funzionamento del circuito politico sovranazionale. Il problema, infatti, sta nel riscontrare una anche minima fungibilità con i congegni costituzionali interni che legano il legislativo all'esecutivo. Solo in tal caso si potrebbe affermare che l'attività di indirizzo europea si svolga in abbinamento al principio di rappresentatività e sia, pertanto, il prodotto sincero della dialettica fra maggioranza e opposizione.

4. La difficoltosa individuazione della titolarità dell'attività di indirizzo politico in ambito eurolunitario

Se, procedendo con le dovute semplificazioni, si adotta l'accezione più generica di indirizzo politico, identificando in esso «la manifestazione di una volontà armonica e coerente da parte di uno o più soggetti in funzione del conseguimento di un fine politico» (MARTINES, 1971), l'interrogativo posto in apertura va risolto osservando chi potrebbe essere ritenuto incaricato di esprimere una tale volontà.

A livello interno essa fa capo a un'articolazione complessa risultante dal circuito Parlamento-Governo. Tuttavia, la progressiva anticipazione delle scelte al livello europeo dà luogo ad un processo plurifasico di formazione dell'indirizzo politico: smembrato fra molteplici soggetti e centri di imputazione, articolato in numerosi passaggi¹³. Diventa sempre più complicato stabilire se la decisione finale assicuri realmente «la rispondenza dei fini prescelti ai valori espressi nella comunità» (MARTINES, 1971).

In primo luogo, gli esecutivi nazionali che, ad un occhio inesperto, potrebbero apparire esautorati, continuano a detenere un certo grado di partecipazione al processo decisionale europeo¹⁴, variabile a seconda del settore di in-

¹³ Per CARROZZA (2015, 94), si riscontra una vera e propria «impotenza del diritto costituzionale statale» a sopravvivere in questo nuovo contesto politico-istituzionale, non previsto quando la Costituzione fu scritta.

¹⁴ E infatti «dal momento che la sovranità odierna è fatta soprattutto di relazionalità tra livelli di governo, gli esecutivi tendono a monopolizzare questa relazionalità perché funzionalmente sono molto più adatti dei parlamenti o dei consigli». Così, CARROZZA (2015, 91).

tervento e della procedura. Sia sufficiente il richiamo al ruolo del COREPER e ai vari formati dei *Working Groups* all'interno del Consiglio, nonché alle competenze del COPS in materia di PESC/PSDC, settori ancora sostanzialmente intergovernativi. A controbilanciare questa constatazione, sta la circostanza di segno opposto che anche «politiche apparentemente rimaste [...] nella sfera nazionale [...] risentono delle opzioni di fondo maturate in ambito di Unione europea» (IBRIDO, LUPO, 32). Questo sistema di reciproche «contaminazioni» non può che fortificare l'idea di un indirizzo politico integrato.

In secondo luogo, va tenuta in debito conto l'anomalia «tutta eurounitaria» della parcellizzazione della funzione esecutiva fra le varie istituzioni, cosa che in qualche modo interferisce sulla trasparenza della quota di indirizzo politico sulla quale il Governo nazionale deve incidere¹⁵.

Da un lato, l'art. 15 TUE attribuisce al Consiglio europeo il compito di indicare le «*general political directions and priorities*» dell'Unione¹⁶, concentrando su tale organo il potere di impulso politico rispetto a tutte le decisioni europee. Certamente, il Consiglio europeo è un organo *sui generis*: sorto in via di prassi, poi istituzionalizzato e, da ultimo, rafforzatosi, esso lavora attraverso il *modus operandi* intergovernativo¹⁷. Questo comporta un rilevante spazio di manovra degli esecutivi nazionali: nella *consensus democracy* ciascun Capo di Stato o di Governo persegue gli interessi del proprio Paese purché a ciò gli altri Stati non si oppongano¹⁸. Potrebbe, dunque, ipotizzarsi che l'espressione dell'indirizzo politico sia spostata (ma solo in parte) all'interno di tale consenso: l'incapacità di cogliere quest'opportunità sarebbe piuttosto da attribuire ad esecutivi nazionali miopi, che siedono passivamente ai tavoli decisionali facendosi imporre gli orientamenti di schieramenti contrapposti¹⁹.

¹⁵ Questa «commistione di ruoli» che caratterizza il quadro istituzionale europeo fa sì che si possa riscontrare anche «un'attività *lato sensu* direttiva» anche in capo ai giudici (RUGGERI, 2017, 499). Secondo CIANCIO (2018, 330), la mancanza di un indirizzo politico «strutturato» ovvero «di programma» a livello europeo ha ripercussioni anche sul fronte della «carezza di *accountability*».

¹⁶ Su cui, soprattutto, LUPO (2018, 44).

¹⁷ Si pensi, ad esempio, alle vicende che hanno condotto all'istituzione del cd. *Recovery Fund*, il fondo di aiuti economici straordinari per fronteggiare la pandemia da Coronavirus: proposto da Francia e Germania, negoziato con estenuanti trattative in Consiglio europeo, l'accordo finale si è basato sul progetto della Commissione, ulteriormente modificato.

¹⁸ Cfr. IBRIDO, LUPO (2018, 43).

¹⁹ Secondo CUNIBERTI (2015, 63), i condizionamenti derivanti dalla necessità di adeguarsi ai vincoli derivanti dall'Unione Europea comportano la rottura del legame di continuità fra programma elettorale e azione di governo. L'unico vero atto di indirizzo non legislativo che

Dall'altro lato, non si dimentichi che la Commissione «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine» (art. 17.1 TUE): questa norma sembra racchiudere la dicotomia che sta alla base dell'indirizzo politico. Ci sono i fini generalissimi, custoditi dai Trattati, e ci sono le iniziative derivate, promananti dall'organo strutturato come il propulsore dell'indirizzo politico. Oltre alla già menzionata prerogativa dell'*agenda setting*, la Commissione si vede attribuite dallo stesso articolo «funzioni di coordinamento, di esecuzione, di gestione» secondo le condizioni prestabilite dai Trattati. Non ci sono dubbi, dunque, che, pur nella contitolarità dell'attività di indirizzo, la Commissione rivesta un ruolo di primo piano.

Infine, va menzionata la parziale sovrapposizione di ruoli fra il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio dell'UE, carica che spetta allo Stato che esercita la presidenza semestrale di turno. Entrambe le figure portano avanti un proprio indirizzo politico, che si incrocia e tende all'armonizzazione ma che non si esclude possa entrare in contraddizione. La presidenza semestrale, infatti, prepara un proprio elenco di priorità²⁰, che vanno a far parte del programma del cd. trio, il gruppo di tre Stati Membri che si alternano alla presidenza per una durata di diciotto mesi.

5. L'indirizzo partitico europeo

L'integrazione dell'indirizzo politico nazionale con quello espresso a livello europeo deve tener conto altresì del Parlamento europeo, che grazie ai poteri in materia di bilancio, è riuscito nel corso degli anni a guadagnare un peso maggiore nella determinazione delle scelte e delle priorità dell'Unione. L'emersione del Parlamento, per effetto dell'estensione della procedura di codecisione, della revisione della comitologia e, come si vedrà, dei cambiamenti nella procedura di elezione della Commissione, esige che in un discorso sull'indirizzo politico si dia conto anche della fase pregiudiziale di esso, cioè l'indirizzo "partitico".

Non si pensi solo al problema della valorizzazione del Parlamento euro-

residua nelle mani del Governo, per l'A., è il Documento di Economia e di Finanza (anche quello soggetto a vincoli esterni), altrimenti l'indirizzo si esprime attraverso atti legislativi di iniziativa governativa.

²⁰ Al momento in cui si scrive, le priorità della presidenza portoghese sono racchiuse in un documento disponibile in: <http://2021portugal.eu>.

peo, sulla scorta del momento elettorale che coinvolge tutti i cittadini degli Stati Membri, chiamati alle urne per l'elezione diretta degli europarlamentari. Il vero punto cruciale è analizzare se i fini politici dell'Unione europea, così come enucleati dai Trattati, siano effettivamente tradotti in puntuali istanze politiche da soggetti a ciò preposti. In altre parole, occorre verificare se i partiti politici europei rivestano un ruolo paragonabile a quello degli omologhi nazionali, ponendosi come mediatori fra Governo e Parlamento nel circuito dialettico instaurato dalle elezioni, creando così «un flusso continuo di sollecitazioni» (MARTINES, 1971).

La tematica è potenzialmente molto vasta ma in questa sede si possono solo aprire alcune piste di ricerca che, per la loro complessità, dovrebbero essere oggetto di approfondimenti ulteriori. In linea di principio, i partiti politici europei, come da trattato, devono contribuire a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione (art. 10.4 TUE). Il problema, tuttavia, è valutare se le elezioni europee possano essere un sincero presupposto per l'identificazione dello schieramento politico al quale spetterà fattivamente di assumere la direzione politica. Quella contrapposizione fra maggioranza e opposizione che si riscontra negli stati nazionali e che ci aspetterebbe di vedere anche nell'Unione Europea, quando la si critica per la mancanza di democrazia, è un fattore da tenere in considerazione.

Ebbene, la mancanza di un sistema partitico europeo strutturato ha inciso sul tentativo di rendere sempre più stringente il legame fra l'elezione del Parlamento europeo e la composizione politica della Commissione. L'affermarsi di una forma di governo parlamentare, o "quasi parlamentare" (MANZELLA, 2014), assieme alla formazione in via convenzionale del meccanismo dello *Spitzenkandidat*, mutuato dal sistema tedesco (LUPO, 2018, 48 e 2020, 27; CIANCIO, 2018, 337 e ss.; ALLEGRI, 2019, 27) «è stato praticamente vanificato dal ruolo dominante che il Consiglio europeo ha acquisito a causa delle ricadute della crisi finanziaria globale» (PINELLI, 2020, 3).

A conferma di ciò, uno studio (BRAUN, SCHWARZBÖZL, 2019), basato sull'uso di Facebook a fini comunicativi durante la campagna elettorale del 2014, proverebbe che il tentativo di nominare gli *Spitzenkandidaten* sarebbe risultato fallimentare *ab origine* in considerazione del fatto che i partiti nazionali, in assenza di incentivi, non avrebbero promosso a sufficienza i loro candidati di testa a livello europeo. La stessa copertura mediatica dello *Spitzenkandidat process* si è dimezzata fra una tornata elettorale e l'altra, segnando il declino della rilevanza del tema (FOTOPOULOS, MORGANTI, 2021).

Inoltre, le elezioni europee del 2019 avrebbero decretato la fine prematura della convenzione (LUPO, 2020, 3 e ss.). La vicenda è, anzi, un'emblematica testimonianza del ruolo etereo che sembrano ancora rivestire gli europartiti visto che la designazione di Jean Claude Juncker si deve in maggior parte all'accordo intervenuto in sede di Consiglio europeo e quella di Ursula Von del Leyen è avvenuta sconfessando proprio il meccanismo delle candidature sostenute al momento del voto dai partiti europei. È lecito, quindi, dubitare, come fa GRASSO nella voce enciclopedica sui partiti europei (2008), che questi conducano effettivamente una "lotta per il potere", come accade a livello nazionale.

Concludendo queste brevi riflessioni, certamente l'indirizzo politico di cui all'art. 95 Cost. ha assunto nuove forme rispetto alla tradizionale endiadi che vedeva un confronto tra Parlamento e Governo. Il peso che deriva dagli influssi europei è variabile ma non trascurabile: da qui la necessità di avviare ulteriori riflessioni su questo tema, comprese le ripercussioni che esso potrebbe avere sulla cittadinanza europea.

6. Conclusione: se l'indirizzo politico integrato possa accompagnarsi a una *koiné* costituzionale europea

Gli Stati Membri, nel redigere il Trattato sull'Unione Europea, hanno espresso una volontà comune intesa a superare l'ambito esclusivamente economico dell'esperienza comunitaria, andando a prospettare il nucleo di una comunità politica basata su una *koiné* costituzionale europea. Un tratto evidente di questa ambizione alla politicità è ravvisabile nella previsione di un indirizzo politico, come enucleato dai vari articoli sopra citati. Esso, dunque, si estrinseca in un coerente fascio di attribuzioni: il potere di indicare le priorità generali dell'Unione, nell'ambito delle sue competenze; il potere di specificare i fini più generici declamati dai trattati; il potere di fissare l'agenda ed assegnare, quindi, una dimensione temporale all'insieme di obiettivi; il potere, infine, di attribuire le risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi e di approvare le politiche di bilancio. Tutto questo complesso di attribuzioni, come si è visto, è variamente distribuito fra i soggetti dell'articolata architettura europea, laddove a livello nazionale esso è normalmente ripartito all'interno del circuito legislativo-esecutivo.

Questa apparente "dispersione", però, non necessariamente deve essere letta in maniera negativa. Basti ricordare le tesi che leggono il rapporto fra gli ordinamenti degli Stati Membri e quello dell'Unione europea come un si-

stema “composito” (BESSELINK, 2007), convalidando l’idea di un indirizzo politico “integrato”. Solo pensando a un fascio di reciproche interazioni e “contaminazioni” è possibile identificare una linea comune di progressione, che influenzi in maniera parallela ciascun Paese appartenente all’Unione, dando luogo a un’identità condivisa (BARTOLE, 2020, 9 e ss.). Non tenere conto di queste “interazioni” e “integrazioni” causerebbe, al contrario, la perdita di dati fondamentali.

L’esistenza di un patrimonio comune di valori e tradizioni costituzionali deve, quindi, convivere con l’attuazione di un indirizzo politico che, assecondando le priorità a livello europeo, avvenga in una maniera tale da non ledere le identità “nazionali”. In questo gioco reciproco, gli equilibri e i contrappesi sono sottili e non di rado si è riscontrata la rivendicazione da parte di alcuni Stati di poter “mantenere” la propria “identità” anche qualora questa si scontri con le visioni condivise su cui si fonda l’Unione. Parlare di indirizzo politico “integrato”, invece, consente di esaltare l’idea della condivisione delle scelte, della programmazione armonica e armonizzata delle iniziative. Si scongiura, così, quell’utilizzo strumentale della specificità nazionale, compiuto sovente da Paesi come l’Ungheria o la Polonia²¹, e volto a introdurre elementi di differenziazione fra ordinamenti che rischiano di destabilizzare quella che è stata correttamente definita l’«omogeneità costituzionale europea» (ATRIPALDI ET AL., 2003; CAPONI ET AL., 2014). In altre parole, solo tenendo conto della particolare valenza politica della nozione di indirizzo “integrato”, se ne può cogliere l’utilità in ambito giuridico: essa permette, infatti, di identificare e valorizzare quel momento di determinazione e di scelta che incide sulla forma di governo europea e rappresenta un primo tangibile invero di democraticità.

²¹ A tal fine, MANZELLA, 2019, 205 e ss., illustra bene alcuni elementi nuovi che stanno dando luogo ad un inedito «protagonismo parlamentare», come ad esempio la capacità del Parlamento di difendere lo stato di diritto e la dimensione di valori che ruota attorno all’art. 2 TUE, attivandosi quasi fosse «una sorta di giudice politico *a quo*: capace di sollevare di fronte alla Corte questioni di costituzionalità generale»; o ancora il cd. processo degli Sherpa, che ha permesso ad alcuni delegati parlamentari di compiere rilevanti negoziazioni, quali quelle per il MES; oppure, per fare un terzo esempio, la rilevanza politica del discorso di apertura del Presidente del Parlamento Europeo alle riunioni del Consiglio europeo.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2017). *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*. XXXI Convegno AIC - 2016, Trento. In *Rivista del Gruppo Di Pisa*, 3.
- AINIS, M.; RUGGERI, A.; SILVESTRI, G.; VENTURA, L. (a cura di). (1998). *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*. Giuffrè, Milano.
- ALLEGRI, M.R. (2019). *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*. In *Federalismi.it*, 9.
- AMATO, G. (1969). *L'indirizzo degli enti di gestione*. In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.
- ATRIPALDI, V.; MICCÙ, R. (a cura di) (2003). *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea: dopo il «caso Austria» e la Carta dei diritti fondamentali*. CEDAM, Padova.
- BARILE, P. (1958). *I poteri del Presidente della Repubblica*. In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2.
- BARTOLE, S. (2019). *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*. In *Rivista AIC*, 1.
- BARTOLE, S. (2020). *Identità e trasformazioni costituzionali*. In *Diritto Costituzionale*, 1/2020.
- BESSELINK, L.F.M. (2007). *A Composite European Constitution*. Europa Law Publishing, Groningen.
- BRAUN, D.; SCHWARZBÖZL, T. (2019). *Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections*. In *Journal of European Public Policy*, 3.
- CARDUCCI, M. (1999). *La revisione costituzionale parziale come "modificazione tacita" della Costituzione. Profili comparativi*. In E. Rozo Acuña (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato, Atti del convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Urbino 23-24 aprile 1997*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- CAPONI, G.; CAPUOZZO, V.; DEL VECCHIO, I.; SIMONETTI, A. (2014). *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*. In *Federalismi.it*, 24.
- CARROZZA, P. (2015). *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*. In G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*. Editoriale Scientifica, Napoli.
- CERRI, A. (1970). *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*. CEDAM, Padova.
- CHELI, E. (1968). *Atto politico e funzione di indirizzo politico*. Giuffrè, Milano.
- CIANCIO, A. (2018). *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione Europea: lo snodo dei partiti politici europei*. In R. Ibrido; N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati Membri*. Il Mulino, Bologna.

- CIOLLI, I. (2018). *La questione del vertice di Palazzo Chigi: Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*. Jovene, Napoli.
- CITINO, Y.M. (2016). *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*. In *Nomos*, 2.
- COLAPIETRO, C. (2004). *Governo e amministrazione: la dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*. Giappichelli, Torino.
- CRISAFULLI, V. (1939). *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*. In *Studi urbanisti*, 1-4.
- CUNIBERTI, M. (2015). *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*. In G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*. Editoriale Scientifica, Napoli.
- CUOMO, G. (1957). *Unità ed omogeneità nel Governo parlamentare*. Jovene, Napoli.
- DEMURO, G. (2015). *L'indirizzo politico e il principio d'identità della politica*. In M. Dogliani et al., *La ricerca dell'ordine perduto: scritti scelti*. Il Mulino, Bologna.
- DOGLIANI, M. (1984). *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*. Athena, Torino.
- DOGLIANI, M. (1993). *Indirizzo politico*. UTET, Torino.
- DOGLIANI, M. (2001). *Costituzione materiale e indirizzo politico*. Giuffrè, Milano.
- DONATI, D. (1938). *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*. In *Archivio di diritto pubblico*.
- FERRARA, G. (1965). *Il presidente di assemblea*. Giuffrè, Milano.
- FERRARA, G. (1968). *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*. In Aa. Vv., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*. Giuffrè, Milano.
- FERRARA, G. (2003). *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*. In Aa.Vv., *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*. Atti del Convegno AIC, Padova, 19-20-21 giugno. Disponibile online su: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/20030619_padova/ferrara.html
- FERRARA, G. (2005). *Commissione europea e indirizzo politico*. In *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005.
- FOTOPOULOS, S.; MORGANTI, L. (2021). *Does personalisation further Europeanise national public spheres? The Spitzenkandidat process in the 2014 and 2019 European parliamentary elections*. In *European Politics and Society*.
- GARBEN, S. (2019). *Competence Creep Revisited*. In *Journal of Common Market Studies*, 57.
- GRASSO, G. (2008). *Partiti politici europei*. In *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Agg.to.*, III. UTET, Milano-Torino.
- GRASSO, G. (2019). *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*. In *Rivista del Gruppo Di Pisa*, 2.

- GUARINO, G. (1951). *Il presidente della repubblica italiana*. In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.
- IADICICCO, M.P. (2018). *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*. In *Rivista del Gruppo Di Pisa*.
- IBRIDO, R.; LUPO, N. (2018), «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione Europea. In *Iid.* (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati Membri*. Il Mulino, Bologna.
- LAVAGNA, C. (1942). *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del Governo e ministri*. Edizioni universitarie, Roma.
- LESSONA, C. (1934). *La potestà di governo nello stato fascista*. In *Rivista di Diritto Pubblico*.
- LUPO, N. (2018). *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione Europea*. In *Il Politico*, 2-3.
- LUPO, N. (2020), *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*. In *Aa. Vv., Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. VI. Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale*. In *Consulta Online*.
- MANZELLA, A. (2014). *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*. In A. Manzella; N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*. Giappichelli, Torino.
- MANZELLA, A. (2019). *Parlamento europeo: un nuovo inizio?* In *Annali AISDUE*.
- MARTINES, T. (1957) *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*. Giuffrè, Milano.
- MARTINES, T. (1971). *Indirizzo politico*. In *Enc. dir.*, XXI. Giuffrè, Milano.
- MORRONE, A. (2018). *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*. In *Quaderni Costituzionali*, 1.
- MORTATI, C. (2000). *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. (Rist., 1931) Giuffrè, Milano.
- MORTATI, C. (1940). *La Costituzione in senso materiale*. Giuffrè, Milano.
- MORTATI, C. (1942). *Sulla partecipazione del Gran Consiglio alla determinazione dell'indirizzo politico*. Soc. Tip. Modenese, Modena.
- MORTATI, C. (2000). *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. (Rist. inalt. con pref. di E. Cheli, già pubbl. nel 1931). Giuffrè, Milano.
- PALADIN, L. (1958). *La potestà legislativa regionale*. CEDAM, Padova.
- PANUNZIO, S. (1927). *Il sentimento dello Stato*. Libreria del Littorio, Roma.
- PANUNZIO, S. (1932). *Leggi costituzionali del regime*. Roma.
- PANUNZIO, S. (1939). *Teoria generale dello Stato fascista*, II ed. CEDAM, Padova.
- PIERANDREI, F. (1965). *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione* (Già in *Foro padano*, 1951, IV). In *Scritti di diritto costituzionale*, I. Giappichelli, Torino.

- PINELLI, C. (2020). *Input legitimacy e output legitimacy dell'Unione Europea: a che punto siamo?* In Aa. Vv., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. VI. Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale*. In *Consulta Online*.
- PISANESCHI, A. (2015). *Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la "funzione di indirizzo politico europeo"*. In *Federalismi.it*, 3.
- PREDIERI, A. (1976). *Mediazione e indirizzo politico nel parlamento italiano*. Il Mulino, Bologna.
- RIVOSACCHI, G. (2007). *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*. CEDAM, Padova.
- RUGGERI, A. (2017). *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*. In *Consulta online*, 3.
- RUGGERI, A. (2018). *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*. In *Rivista del Gruppo Di Pisa*, 2.
- SCHMITT, C. (1988). *Il custode della Costituzione (Der Hüter der Verfassung, 1931)*. Giuffrè, Milano.
- SICLARI, M. (a cura di) (2008). *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*. Aracne, Roma.
- TOSI, S. (1959). *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*. Giuffrè, Milano.
- TRIPODINA, C. (2018). *L'«indirizzo politico» nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*. In *Rivista AIC*, 1.