



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Serie II

38*

SCRITTI IN ONORE DI PIETRO CIARLO

a cura di

STEFANO ARU, MARCO BETZU, STEFANIA CECCHINI

ROBERTO CHERCHI, LORENZO CHIEFFI

GIOVANNI COINU, ANTONIO D'ALOIA, ANDREA DEFFENU

GIANMARIO DEMURO, GENNARO FERRAIUOLO

FULVIO PASTORE, ILENIA RUGGIU, SANDRO STAIANO

Tomo I



Edizioni Scientifiche Italiane

Opera pubblicata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cagliari e della Regione Sardegna (Premialità l.r. n. 7/2007).

ARU, Stefano; BETZU, Marco; CECCHINI, Stefania; CHERCHI, Roberto; CHIEFFI, Lorenzo; COINU, Giovanni; D'ALOIA, Antonio; DEFFENU, Andrea; DEMURO, Gianmario; FERRA-IUOLO, Gennaro; PASTORE, Fulvio; RUGGIU, Ilenia; STAIANO, Sandro (*a cura di*)

Scritti in onore di Pietro Ciarlo, Tomo I

Collana: Pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari

Serie II, 38*

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022

pp. XXX+650; 24 cm

ISBN 978-88-495-4846-4

© 2022 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it

E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

BRUNO DE MARIA *

MITOLOGIE (E REALTÀ) DELL'INDIRIZZO POLITICO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Tra concezioni normative ed esistenziali dell'indirizzo politico: *tertium datur*? – 3. Partiti e indirizzo politico: un legame decisivo. – 4. Indirizzo politico, fini costituzionali, processi decisionali. – 5. Indirizzo politico e atti normativi nel rapporto Parlamento-Governo. – 6. Indirizzo politico e Regioni.

1. *Premessa.* – La riflessione sul ruolo dell'indirizzo politico svolta da Pietro Ciarlo¹ è sicuramente da ascrivere ai classici del diritto costituzionale: solo un classico, infatti, rivela una natura ultrattiva, senza tempo, che aiuta a leggere la realtà dell'ordinamento a prescindere dalle congiunture storiche da questo attraversate. Peraltro, il lavoro sulle mitologie dell'indirizzo politico è di importanza centrale non solo per la vita "ordinaria" dell'ordinamento ma anche per la condizione emergenziale attuale.

In queste brevi note dedicate al Maestro, si proverà a rileggere la sua riflessione sull'indirizzo politico, a legarla all'attuazione dei fini posti dalla Costituzione, a chiarirne la dimensione diffusa e soprattutto il nesso con la tutela dei diritti fondamentali.

2. *Tra concezioni normative ed esistenziali dell'indirizzo politico: tertium datur?* – Quale attualità conserva la nozione di indirizzo politico, ammesso che ne abbia ancora una²? Che rapporto essa

* Professore associato di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988; ID., *Commento all'art. 95*, estratto da G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Consiglio dei Ministri*, t. II (artt. 94-96), Bologna-Roma, 1987; P. CIARLO, *Indirizzo politico e identità partitica venti anni dopo*, Nola (NA), 2008.

² P. BARILE, nell'introdurre gli interventi al convegno i cui atti sono raccolti nel volume A. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., p. 113, sostiene che «in realtà, la nozione di indirizzo po-

intrattiene con l'esercizio del potere legislativo³? È ancora possibile un suo utilizzo per leggere la congiuntura attuale, anche nel tempo dell'emergenza che oggi ci troviamo ad affrontare?

La funzione (o attività) d'indirizzo politico trova le sue prime enunciazioni con riferimento a strutture e contesti ben diversi da quello fondato dalla vigente Costituzione repubblicana. Sin dalle sue originarie costruzioni dommatiche, essa è stata connotata dalla libertà nel fine, consistendo, invero, nella determinazione dei *fini generali* dello Stato verso cui deve tendere l'intera azione degli organi e dei poteri pubblici⁴.

In vigenza di una Costituzione rigida che fissa i fini generali dello Stato, che essa stessa fonda, e che stabilisce i limiti, formali e sostanziali, entro cui può esercitarsi la stessa sovranità popolare, l'azione degli organi rappresentativi non può che avere carattere necessariamente *discrezionale*, poiché deve svolgersi nei limiti stabiliti per il potere e nel relativo perimetro costituzionalmente fissato.

Peraltro, come è stato rilevato, siccome la determinazione dei fini generali dello Stato verso cui va orientata l'intera comunità è già compiuta in Costituzione, appare oltremodo problematico ricono-

litico mi sembra, più che altro, un concetto di storia politica, piuttosto che di diritto costituzionale vero e proprio».

³ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (Roma, 1931), rist. con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000, p. 10; ID., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. I, Padova, 1975, pp. 332-333, rileva che l'attività di predeterminazione dei fini politici dello Stato non può essere confusa con quella legislativa; quella di indirizzo politico costituisce una funzione coesistente ad ogni tipo di stato ed assume un posto a sé stante nell'ordine delle fonti, e risponde all'esigenza che sussista un momento d'impulso unitario e di coordinazione che presidi lo svolgimento dei vari compiti statali distribuiti tra molteplici organi forniti di autonomia. Per Mortati, in particolare, l'attività legislativa, in ogni sua manifestazione, tende a svolgere l'indirizzo (*Istituzioni*, p. 645), non già a determinarlo, «esistono tuttavia alcune leggi alle quali è affidato il compito di dirigere e limitare le complessive attività dello stato, appunto per garantirne la conformazione alle finalità dell'indirizzo per determinati periodi di tempo». Anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, pp. 141 e 148, esclude che l'atto legislativo, in quanto tale, rientri nel novero degli atti di esercizio della prima fase dell'attività d'indirizzo politico che quell'A. isola, ossia la fase genetica dell'indirizzo, di determinazione dei fini. A questa prima fase Martines ascrive solo alcune leggi, che seleziona in base ai contenuti o alla specifica funzione (es., legge di bilancio).

⁴ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, cit., p. 7 ss.; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020, p. 27 ss.

scere spazio ad un'attività che, per definizione, si propone di fissare i medesimi fini generali dello Stato: da qui, la prospettata incompatibilità della dottrina dell'indirizzo politico con un ordinamento fondato sulla Costituzione e, dunque, non libero nel fine⁵.

Due sono le principali visioni in campo: le concezioni *normative* ed *esistenziali* dell'indirizzo politico. Le concezioni normative alimentano l'idea per cui l'indirizzo politico sia quella funzione o attività con cui sono determinati in modo vincolante i fini verso i quali deve tendere l'azione dei pubblici poteri e ai quali devono poi attenersi gli organi dello Stato cui compete l'esercizio dei poteri decisionali⁶. Di contro, le concezioni esistenziali dell'indirizzo politico sostengono che esso emerga dal complesso degli atti degli organi costituzionali che autonomamente esercitano le funzioni loro assegnate: l'indirizzo politico, dunque, come unità politica dello Stato, è rilevabile solo *a posteriori*, all'esito della ricerca di linee di coerenza tra gli atti di tutti gli organi che esprimono la struttura policentrica del potere fondata in Costituzione⁷.

La concezione normativa dell'indirizzo politico mostra, oggi, più di una criticità. Difatti, al netto delle suggestioni fornite dalla dottrina della costituzione materiale⁸, che fa un ampio uso della categoria del «fine politico fondamentale»⁹, non sembra più compatibile

⁵ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 115, per dimostrare l'impossibilità «di costruire l'indirizzo politico in senso finalistico», come attività tesa a fissare i fini generali dello Stato, muove proprio dalla considerazione che «i fini dello Stato sono determinati in Costituzione». Viceversa, sulla libertà dei fini che connoterebbe la funzione d'indirizzo politico anche a fronte della rigidità costituzionale cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 188 ss.

⁶ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9 ss.; ID., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. I, cit., p. 332 ss.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, p. 53 ss., ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 134 ss.

⁷ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942; ID., *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Pol. dir.*, 1974, oggi in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, p. 171 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957; M. DOGLIANI, *Indirizzo Politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.

⁸ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, rist. con una premessa di G. Zagrebelsky, Milano, 1998, *passim*.

⁹ G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, *ivi*, p. XIX, rileva che la categoria mortatiana del fine politico fondamentale, che rappresenta la «forza dinamica della costituzione

con l'attuale quadro costituzionale riconoscere una specifica efficacia *normativa* alle manifestazioni dei poteri d'indirizzo politico che avrebbero, nella gran parte, forme *non tipizzate* dalla Costituzione ma che, ciononostante, sarebbero dotate di una forza formale collocatesi su un piano intermedio tra la Costituzione e il livello primario delle fonti del diritto¹⁰.

Pare, allora, che l'unica accezione della dottrina dell'indirizzo politico compatibile con l'attuale assetto costituzionale sia quella esistenziale¹¹.

A ulteriore sostegno di questa opzione, si aggiunga quanto la dottrina ha nel tempo dimostrato: ossia che la titolarità della funzione d'indirizzo è *diffusa*, in ragione della struttura pluralista dell'organizzazione costituzionale¹². In tale contesto, la selezione degli interessi da veicolare nei processi deliberativi tesi all'adozione delle decisioni pubbliche dipende da svariati fattori che, spesso, scontano gli equilibri, contingenti e mutevoli, nei rapporti di forza tra i vari attori del sistema¹³: è, dunque, impossibile rintracciare un unico centro di imputazione del potere decisionale e tantomeno un'unica linea

materiale», costituisce «un vento impetuoso che soffia investendo la società, politica e civile, spazzando via tutte le nozioni classiche dello stato di diritto».

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 333, sostiene che il carattere normativo dell'indirizzo politico si manifesta, come detto, vincolando gli organi costituzionali cui si rivolge direttamente, e che «la sua violazione è sanzionabile solo facendo valere nei confronti delle persone che vi incorrono la responsabilità politica (sanzione anch'essa giuridica) e non già inficiando di illegittimità gli atti che vi contrastano». In questo modo, tuttavia, s'intrecciano in maniera, invero, non del tutto lineare, il piano meramente politico dei rapporti tra gli organi (e delle persone che vi sono preposte), con il piano strettamente giuridico-formale su cui si svolgono le relazioni tra gli atti da questi adottati, attribuendo poi carattere giuridico-normativo ad un parametro, l'indirizzo politico, la cui forza coercitiva è garantita da sanzioni meramente politiche, che di 'giuridico' hanno poco.

¹¹ Per una diversa prospettiva, cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 9, nt. 2, a parere del quale le concezioni esistenziali, derivando dalla critica alle teorie normative ed avendo tutte lo scopo di negare la categoria di indirizzo politico, non avrebbero autonomia o struttura di autentiche costruzioni scientifiche.

¹² P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 72, rileva che «la struttura pluralista dell'ordinamento repubblicano sembra porre in discussione la stessa possibilità di predeterminare i fini dell'azione statale».

¹³ G. AMATO, *Relazione generale*, in AA.VV., *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2002, p. 259 ss.

di svolgimento precostituita lungo la quale si dipana l'esercizio di questo potere.

Le esperienze maturate nello svolgimento dell'ordinamento costituzionale hanno, peraltro, dimostrato che la stessa nozione d'indirizzo politico va ridimensionata per le ricadute che su di essa naturalmente hanno avuto la natura rigida della Costituzione, che adotta i fini generali e politici che la comunità con essa si è data e che lo Stato costituzionale deve perseguire¹⁴, e per l'indeterminatezza nella disciplina costituzionale dei rapporti di forza tra Governo e Parlamento. Ulteriori fattori di erosione della portata del concetto sono stati desunti dall'attuazione e valorizzazione dell'autonomia costituzionale degli Enti territoriali e dai vincoli derivanti dal processo d'integrazione comunitaria, fondato sulla cessione di quote di sovranità alle istituzioni europee¹⁵.

Sicché, in molti casi, l'idea stessa dell'indirizzo politico, nelle elaborazioni più recenti, sembra confondersi con il diverso concetto di politica nazionale¹⁶, di cui fa uso letterale la Costituzione, ossia con il coacervo delle scelte fondamentali che in un determinato momento emergono dal complesso delle decisioni degli organi di governo che la comunità politica si è data attraverso la Costituzione¹⁷.

Simili orientamenti sono certamente influenzati dalla convinzione che già da tempo si è formata nel dibattito, secondo la quale i veri artefici della determinazione dell'indirizzo politico, inteso come at-

¹⁴ P. CIARLO, *Commento all'art. 95*, cit., p. 38.

¹⁵ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 23, rileva che la crisi del progetto fondante, sotto il peso di condizionamenti, interni o esterni, rende l'indirizzo politico un concetto senza radici, una categoria il cui fondamento ha perduto la propria forza legittimante e di orientamento contenutistico e teleologico.

¹⁶ Per una recente ricostruzione di questi profili cfr. A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico*, cit., p. 58 ss.

¹⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. 3, Roma-Bari, 2006, p. 59, per il quale la politica nazionale può essere considerata la risultante della sommatoria e dell'interazione dei numerosi indirizzi politici perseguiti dai diversi organi istituzionali, dalle autonomie territoriali, dagli attori politici.

Sulla differenza tra i concetti di politica generale e d'indirizzo politico, G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 31 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 186; Secondo entrambi questi A., la politica nazionale può essere identificata con l'insieme delle domande politiche prospettate dai cittadini mediante i partiti, dalle quali sortirebbe, attraverso la selezione maggioritaria, l'indirizzo politico.

tività di selezione e graduazione degli interessi da sottoporre al processo deliberativo del decisore politico, siano i partiti politici¹⁸, cerniera tra il pregiuridico e il giuridico, collettori degli interessi e delle istanze manifestate dalle specifiche parti della comunità sociale che ciascuno di essi rappresenta, autori della selezione degli interessi da veicolare nel dibattito politico e nella programmazione dell'attività degli organi rappresentativi¹⁹.

3. *Partiti e indirizzo politico: un legame decisivo.* – I partiti politici, nella formulazione dell'art. 49 Cost., rappresentano lo strumento principale, se non esclusivo, di collegamento tra la società civile e lo Stato e di permanente partecipazione politica dei cittadini²⁰. Essi svolgono una funzione «strumentale rispetto all'attuazione del principio democratico e della sovranità popolare»²¹ e sono per questo ben presenti, ancorché sottintesi, nella organizzazione costituzionale delle istituzioni statali, territoriali e locali della rappresentanza democratica.

Peraltro, i partiti che di volta in volta si coalizzano nell'accordo di maggioranza sono i protagonisti delle scelte che riguardano la com-

¹⁸ Su questi temi v. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., *passim*.

¹⁹ P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 99 ss., spec. p. 104; ID., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2009 p. 8 ss.

²⁰ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 224-225; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 51 ss.;

²¹ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, ora in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 210; l'A. sottolinea che ciascun partito è portatore di specifiche e particolari concezioni dell'interesse generale e che ognuno di questi tende ad affermare, in forma totalizzante, tali proprie visioni nella sfera dello Stato apparato verso cui si protende. In quanto strumento della permanente partecipazione popolare (a differenza della diritto elettorale, che costituisce un diritto di partecipazione limitato a singole e puntuali manifestazioni), l'A. ritiene pienamente giustificato, nel disegno teorico, che i partiti occupino e si suddividano tra loro il Parlamento, sotto forma di gruppi parlamentari, e che quelli che siano in grado di avere la maggioranza vadano al Governo, consentendo che si realizzi – attraverso lo strumento del vincolo di partito – l'unità di indirizzo politico, che per l'A. «è innanzitutto unità di Governo e Parlamento al di là di qualsiasi meccanica divisione dei poteri» (p. 212).

posizione e la guida del Governo e sono sempre i medesimi partiti, o spesso le loro mutevoli coalizioni, che selezionano i candidati da proporre al corpo elettorale per l'elezione diretta degli organi di vertice degli esecutivi degli enti regionali e locali²².

La classe dirigente selezionata dai partiti è chiamata ad esercitare, nell'ambito degli organi rappresentativi, i poteri decisionali che presidiano le scelte di indirizzo veicolate nel processo decisionale pubblico.

La crisi del sistema dei partiti, manifestatasi originariamente in forma di «partitocrazia»²³, nel tempo si è trasformata in una crisi di identità dei partiti²⁴. Essa ha imposto un adeguamento e una trasformazione dei partiti stessi, avendo profondamente inciso sui legami di appartenenza o anche di mera affezione degli iscritti e dell'elettorato di riferimento, con inevitabili ricadute sulle logiche organizzative delle relative strutture e sulle modalità di formazione del consenso, sul rapporto tra i partiti e gli elettori, ma non anche – o almeno non sostanzialmente – su quello tra partiti ed eletti, o tra partiti e organi dell'apparato dei poteri pubblici²⁵.

²² Su questi temi, di recente, U. RONGA, *La selezione delle candidature: regolazione giuridica e dinamiche partitiche*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2020, p. 229 ss.

²³ Come ricordato da L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, Relazione al III Convegno Nazionale di studio della Democrazia cristiana, tenutosi a San Pellegrino Terme dal 13 al 16 settembre 1963, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, pp. 86-87, la polemica a quel tempo in corso sulla *partitocrazia*, intesa come degenerazione ed eccessiva pervasività del sistema dei partiti, benché non rivestisse i caratteri di particolare attualità – siccome «dura infatti da molti anni, per non risalire poi al di là di questo secondo dopoguerra» – e non fosse posta nei giusti termini all'attenzione del dibattito, disvelava tuttavia i segnali, già obiettivamente presenti nel sistema italiano, di un «problema di legittimazione dei partiti democratici di fronte all'opinione pubblica», determinato dai partiti medesimi, che ne pagavano le colpe in termini di depoliticizzazione con la disaffezione degli iscritti e degli elettori, con il deciso allontanamento di alcuni dei migliori e «con l'appesantimento delle sue file da parte di arrivisti senza scrupoli e senza prospettive politiche».

²⁴ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, 2ª ed., Bologna, 1997, p. 407 ss., segnala che la «crisi di identità» dei partiti di massa risale almeno alla metà degli anni Settanta, laddove si sono mostrati evidenti i segni di una crisi profonda delle ideologie che trascinava e metteva in discussione le stesse «identità collettive» dei partiti.

²⁵ La scissione del rapporto rappresentativo del partito in una duplice dimensione, quella che si viene a configurare tra elettore e partiti e quella che sussiste tra

Proprio muovendo da questi elementi, resta attuale la riflessione svolta da attenta dottrina che ha dimostrato la necessità di un ripensamento del ruolo dei partiti nelle teorie dell'indirizzo politico, muovendo dal presupposto che sia invero «impossibile ritenere l'ideologia professata da un partito l'indicatore dei suoi fini»²⁶, e dimostrando che i fini di un partito in primo luogo consistono, come quelli di ogni organizzazione, nel porre in essere «strategie di sopravvivenza»²⁷; strategie che per i partiti si giocano nel bilanciamento di due esigenze contraddittorie: la necessità di distinzione identitaria che ciascun partito ha nel contesto dell'offerta politica e quella di «omologazione»²⁸.

Esigenze che si riflettono, dunque, sulla elaborazione delle linee di azione che il partito assume proiettandosi nella sfera dei processi decisionali cui di volta in volta è chiamato a concorrere. In tali processi, i partiti negoziano con svariati interlocutori a seconda del contesto in cui ci si muove e ciò accade anche nel contesto della produzione legislativa, cui essi concorrono con i loro rappresentanti eletti in Parlamento²⁹.

La struttura attuale del sistema dei partiti, al cui interno emergono tendenze alla verticalizzazione del potere in mano al leader anche quando non organizzati in veri e propri «partiti personali», si accompagna alla trasformazione in atto dei mezzi di comunicazione politica, del tutto asserviti alla logica di polarizzazione e spettacolarizzazione della politica³⁰: tutto questo crea un quadro nel quale «la centralità del protagonismo identitario sembra dispiegarsi con una

i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive, è stata messa in evidenza da C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana, Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, p. 380 ss. Su questi temi cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., p. 12 ss., che dimostra come questo rapporto, nel tempo, abbia perso equilibrio e razionalità a causa dell'evoluzione dei partiti e dell'avvento dei cd. partiti-personali, aprendo la via allo slittamento dell'assetto politico verso il «populismo in senso proprio».

²⁶ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 164.

²⁷ *Ivi*, p. 171, dimostra, sul punto, che nei sistemi multipartitici «il movente ultimo dei partiti non può essere ravvisato nella trasmissione di idee ed interessi della società allo Stato, ma nella propria conservazione e riproduzione».

²⁸ *Ivi*, p. 168.

²⁹ *Ivi*, pp. 187 e 192.

³⁰ Su questi temi P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, 3 giugno 2018, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 8 ss.

virulenza ancora maggiore»³¹. In tal senso, l'interesse veicolato dal partito nei processi decisionali tende ad allontanarsi sempre più dai *rappresentati* per assumere autonoma consistenza e variare in funzione delle contingenze politiche.

4. *Indirizzo politico, fini costituzionali, processi decisionali.* – Da quanto sin qui ricostruito può trarsi qualche prima conclusione.

L'indirizzo politico è un potere diffuso, distribuito in modo sparso e senza un ordine definito tra i diversi attori che influiscono sul processo decisionale e sugli organi che di volta in volta ne sono titolari.

Peraltro, appurato che i fini generali dello Stato e dell'intera comunità sono posti in Costituzione e sono molteplici, l'indirizzo politico non può essere identificato con il potere di fissare questi fini, come all'origine della sua elaborazione si sosteneva. Esso si traduce, piuttosto, nella decisione delle linee di attuazione e svolgimento dei fini e dei valori costituzionali e nella ricerca degli equilibri (non sempre predeterminati in Costituzione) tra questi, sulla scorta delle visioni politiche espresse dalle forze che, rispetto al singolo processo decisionale, detengono il potere di determinarne l'esito.

Il *mito* della decisione rapida e, al tempo stesso, rappresentativa dell'unità politica dello Stato, nella complessità del sistema, va necessariamente rifiutato, essendo incompatibile con l'impianto pluralista e policentrico che la Costituzione ha impresso al sistema dei poteri democratici, nel quale è rispettata e valorizzata la complessità del sistema e sono configurati «modelli aperti di decisione»³². L'unità dell'indirizzo politico si consegue per lo più attraverso processi d'integrazione di decisioni assunte in sedi differenti, o anche attraverso la mediazione negoziata – anch'essa forma d'integrazione – che presidia il singolo processo decisionale.

La stessa rappresentazione delle istanze sociali da immettere nelle decisioni pubbliche, pur trovando costituzionalmente nei partiti il veicolo più significativo, emerge anche dall'azione di altri attori del sistema politico o sociale che, talvolta anche occasionalmente, si siedono al tavolo delle negoziazioni necessarie per giungere alla sintesi razionale di una pluralità di visioni.

Poiché l'indirizzo politico non ha forme definite di manifestazione né titolari esclusivi, non può essere accolta l'idea che questo sia

³¹ P. CIARLO, *Indirizzo politico e identità partitica venti anni dopo*, cit., p. 12.

³² P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, cit., p. 111.

dotato di una vera e propria capacità normativa e conformativa, né che il potere di indirizzo sia riconducibile a uno specifico atto o a uno specifico processo deliberativo.

L'indirizzo politico si manifesta, piuttosto, nelle forme della discrezionalità politica, ossia della decisione politicamente fondata adottata nel perimetro delineato dalla Costituzione. In definitiva, ogni processo decisionale che, compiuto in una sede della rappresentanza democratica, sia in grado di fornire svolgimento ai fini e ai valori fissati in Costituzione è manifestazione di indirizzo politico³³.

5. *Indirizzo politico e atti normativi nel rapporto Parlamento-Governo.* – Tra i processi decisionali, il rilievo assunto dal rapporto Parlamento-Governo riveste importanza centrale.

Nell'ambito del rapporto tra Governo e Parlamento, la fiducia distribuisce in modo peculiare i pesi tra i due organi: difatti, quanto alla definizione dei contenuti delle scelte d'indirizzo, il Governo assume una posizione centrale sul terreno dell'elaborazione e della guida all'attuazione dell'indirizzo politico³⁴.

Appare, invero, condivisibile la prospettiva fornita dalla dottrina che ha ricostruito il progressivo rafforzamento del ruolo politico del Governo nelle democrazie occidentali. Affrancato dalla funzione di mera esecuzione della legge, il Governo si è convertito nel principale artefice delle scelte di direzione politica³⁵, pur nel rispetto della fi-

³³ *Ivi*, p. 187, dopo aver dimostrato che la legislazione nasce «da un coacervo di spinte, contropinte e mediazioni difficilmente riconducibile ad un organico disegno governativo» esclude che la funzione legislativa possa «essere considerata in se stessa un mezzo di espressione e concretizzazione dell'indirizzo politico». Sul tema cfr. anche S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 31, il quale fa presente che «la legge è atto politico nel senso più forte, per essere lo strumento maggiore di attuazione dell'indirizzo che gli organi della rappresentanza imprimono alla vita dello Stato», ponendo dunque l'accento sulla capacità della legge di attuare l'indirizzo politico, non già di determinarlo.

Una diversa prospettiva si coglie nella riflessione di M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 51, secondo cui «la legge – ed ancor più gli atti governativi ad essa equiparati – è di norma meglio definibile come *espressione dell'indirizzo politico* di una parte e come strumento essenziale della funzione governante».

³⁴ Su questi temi cfr. P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2002, p. 17 ss.

³⁵ M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 72 ss., dopo aver ricordato che il moltiplicarsi dei compiti statali ha potenziato tanto il governo che

siologica dinamica delle forme di governo parlamentari³⁶. Si assiste, contemporaneamente, a un vero e proprio ribaltamento di concezione sul ruolo della legge rispetto all'idea, su di essa formatasi in epoca liberale, come espressione della volontà generale. La legge, oggi, esprime la decisione di una sola parte politica, quella maggioritaria, siccome è ormai divenuta una «creazione artificiale di chi governa, che attraverso di essa imprime una direzione di parte ai rapporti sociali»³⁷.

In questo quadro, la costante crescita dei poteri normativi del governo che ha caratterizzato gli sviluppi degli ordinamenti occidentali viene vista come il «frutto e sintomo di uno spostamento del baricentro della titolarità dell'indirizzo politico e quindi della forma di governo»; e la legge, da parametro e vincolo dell'attività esecutiva del governo, è venuta trasformandosi in strumento dell'azione di governo, di affermazione del suo indirizzo politico. Ciò ha legittimato l'uso crescente dei poteri normativi di rango primario di cui il Governo è costituzionalmente dotato in virtù delle previsioni contenute negli artt. 76 e 77 Cost.³⁸.

Tuttavia, appare privo di prospettiva ogni sforzo che si proponga di definire una precisa catena di comando e di ordinare, dunque,

l'amministrazione pubblica – il primo sul versante politico nel quale si opera la selezione degli interessi e delle priorità che emergono dalla società, la seconda sul versante del concreto provvedere alla realizzazione selezionati dal primo –, connette fenomeni diversi di matrice legislativa (quali quello del decentramento amministrativo delle funzioni verso le autonomie territoriali e locali e verso corpi amministrativi svincolati e separati dall'amministrazione ministeriale, la separazione tra le funzioni di indirizzo e i compiti di gestione, l'organizzazione delle funzioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri) dal cui insieme può desumersi che «oggi i compiti di direzione politica sembrano guadagnare sempre più spazio, fino quasi ad occupare interamente l'attività di governo di una funzione di governo di matrice spiccatamente politica», valorizzando uno dei due significati che al termine «governo» è stato assegnato dalla dottrina giuspubblicistica anche di stampo tradizionale (potere esecutivo e «centro di azione unitaria dello Stato»).

³⁶ *Ivi*, p. 84, ricorda che nelle forme di governo parlamentari «spesso si riscontrano altalenanti spostamenti che pongono al baricentro talora il parlamento e talaltra il governo», e rileva che «la centralità dell'uno o dell'altro organo costituzionale nella vita politica si accompagna sempre alla crescita dell'uso dei suoi poteri legislativi».

³⁷ *Ivi*, p. 86. Per quest'A., recidere il tradizionale nesso tra la legge e la volontà generale per sostituirlo con il legame con l'indirizzo politico significa anche aprire il ventaglio dei soggetti abilitati a partecipare alla produzione normativa, coinvolgendo *in primis* il governo.

³⁸ *Ibidem*.

secondo equilibri rigidi e predeterminati, giuridicamente definiti, le posizioni dei due organi nelle reciproche relazioni fondate sulla fiducia. Nello svolgimento fisiologico del rapporto (e, dunque, tenendo fuori dal campo di osservazione il suo momento genetico e la sua fase patologica e dissolutiva), l'equilibrio è in continuo divenire e, soprattutto, non segue andamenti lineari ma dipende, in molti casi, dalla contingente situazione politica, suscettibile a sua volta di cambiamenti continui, anche nel corso della medesima legislatura.

La dottrina ha posto in evidenza come possano divaricarsi gli indirizzi politici maturati in Consiglio dei Ministri, che delibera a «maggioranza della maggioranza», da quelli che invece emergono nella sede parlamentare, per il cui processo deliberativo occorre «quantomeno un accordo unanime della maggioranza»³⁹. La tesi pone in rilievo che la non corrispondenza tra le due maggioranze rappresenta la fisiologia del sistema per quanto previsto dall'art. 94, quarto comma, Cost., al punto che proprio su questa ipotesi si spiega il sempre più frequente ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo.

Si può osservare che a fronte della divergenza d'indirizzi delle maggioranze presenti in questi due organi, solo la maggioranza parlamentare esprime il massimo grado di rappresentatività democratica.

Dunque, anche rispetto agli atti legislativi del Governo, che pure manifestano scelte d'indirizzo, la decisione assunta dalla maggioranza parlamentare resta l'unica in grado di fare emergere l'unità d'indirizzo che in quel dato momento può raggiungersi.

La natura negoziale e aperta dei processi decisionali che si svolgono nella sede parlamentare ne rende gli sbocchi non sempre prevedibili; le stesse ragioni che possono determinare l'esito del negoziato restano, talvolta, oscurate sullo sfondo da argomentazioni di meno pregio che, tuttavia, vengono date in pasto all'opinione pubblica per dissimulare le ragioni sostanziali della contesa.

Il Governo, dunque, può servirsi della legge per compiere le sue scelte d'indirizzo; tuttavia deve essere in grado di avere la forza politica per sostenere il negoziato in cui si sostanzia il procedimento parlamentare.

Dalla indicata prospettiva si possono leggere le riserve di legge non solo come riserve di competenza formale, ma come veri e pro-

³⁹ *Ivi*, p. 89.

pri strumenti tesi ad ordinare la catena di comando tra Parlamento e Governo nella determinazione delle scelte d'indirizzo in materia di diritti. La decisione è rimessa, attraverso la riserva di legge, alla maggioranza parlamentare; maggioranza che, come da tempo rilevato, non deve necessariamente coincidere con quella su cui si regge la fiducia parlamentare.

La legge, dunque, nonostante la sua crisi, resta l'atto deputato a definire e manifestare nel modo più autorevole possibile le scelte d'indirizzo e tali scelte – indipendentemente dal modo in cui concretamente si formano, che è un modo irregolare, mutevole e talvolta anche episodico – sono assunte dalle maggioranze parlamentari prescritte per lo specifico processo deliberativo, all'esito delle negoziazioni che sono in grado di reggere e sostenere le forze che intendono veicolare un certo tipo di equilibrio ai diritti o ai valori costituzionali implicati nella decisione.

Vanno, allora, riconsiderate le differenti prospettive che escludono la legge, in quanto tale, dal novero degli atti di indirizzo politico, nella misura in cui saldano questi ultimi all'esclusiva esigenza di assicurare l'unità politica dello Stato e di fondare, per questa via, la centralità del Governo nel definire il nucleo contenutistico dei processi di decisione politica.

Prende, inoltre, consistenza un'altra idea: il possibile rapporto di *genus* a *species* tra indirizzo politico e di discrezionalità politica.

La scelta discrezionale, per definizione, è quella che si compie tra una serie non illimitata di possibilità, quella che copre uno spazio delimitato e circoscritto, di cui è possibile ricostruire il perimetro. L'ambito delle decisioni che gli organi della rappresentanza democratica possono adottare nell'orientare la comunità sociale non è affatto illimitato deve trovare corrispondenza con i fini e con i limiti posti dalla Costituzione.

Può pertanto cogliersi una relazione stretta tra il concetto d'indirizzo politico e quello di discrezionalità politica: l'indirizzo è ciò che emerge all'esito della decisione discrezionale; in specie, l'indirizzo è il punto di equilibrio, o anche il bilanciamento compiuto tra interessi, valori e fini costituzionali, che affiora nel mondo del diritto attraverso la produzione di una decisione politicamente discrezionale; la discrezionalità è l'area contenuta nel perimetro costituzionale. Se è così, vuol dire anche che l'indirizzo è il punto di quest'area nel quale si colloca la decisione ed è suscettibile di continue revisioni e ripensamenti.

6. *Indirizzo politico e Regioni.* – Sono state messe in rilievo le connessioni tra indirizzo politico ed attività legislativa. Occorre a questo punto chiedersi se anche l'esercizio delle potestà legislative da parte delle Regioni possa essere considerata la manifestazione di questa funzione e, dunque, se anche gli Enti territoriali siano dotati di poteri di indirizzo politico.

Per affrontare questo profilo si vuole prendere spunto dalle vicende recenti che hanno riguardato la gestione dell'emergenza pandemica.

A fronte del grave allarme cui è stata esposta la salute dell'intera comunità nazionale, il Governo ha approntato misure per fronteggiare l'emergenza, accentrando nella sede statale i poteri di intervento. Alcuni Presidenti di Regione, in più occasioni, hanno mostrato di non condividere le scelte governative, ordinando per il territorio di loro competenza misure diverse, che hanno avuto ricadute significative sull'ampiezza dei diritti e delle libertà personali.

Piuttosto che esercitare poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni che non si allineavano alle misure dettate per fronteggiare l'emergenza, il Governo ha configurato con decreto legge, in modo più preciso di quanto non avesse fatto in una primissima fase, l'ambito e i contenuti dei poteri di ordinanza, individuandone lo specifico campo di intervento.

Il Governo si è mostrato poco incline ad attivare il contenzioso costituzionale a tutela dell'ordine costituzionale delle attribuzioni per impugnare le ordinanze dei Presidenti di Regione, ma ha promosso giudizio di legittimità costituzionale nei confronti di una legge della Valle d'Aosta che, in sostanza, configurava una catena di poteri di intervento per la gestione dell'emergenza non compatibile con quella definita dalle norme statali.

La Corte costituzionale è stata così investita del compito di stabilire a chi spettasse, nella fitta e articolata trama dell'organizzazione del potere, il compito di governare una crisi di tali dimensioni⁴⁰.

⁴⁰ Va segnalato che la Corte costituzionale già con la sentenza n. 5 del 2018, al punto 7.2.2. delle motivazioni in diritto, con specifico riguardo a misure sanitarie tese alla prevenzione della diffusione di agenti virali (nel caso si trattava di disposizioni legislative statali sugli obblighi vaccinali), aveva avuto occasione di precisare che la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale e che, pertanto, «in questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale».

Il Giudice delle Leggi⁴¹ ha in primo luogo ricondotto l'ambito specifico della normazione a una materia di potestà esclusiva dello Stato, ossia la profilassi internazionale *ex art. 117, comma 2, lett. q), Cost.*, il cui oggetto «include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina». La decisione della Corte ha anche precisato che l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, è imposta dalla necessità costituzionale di «preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute» e di «tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività» (par. 7 e 7.1, in diritto).

Individuata la competenza, poi, il Giudice delle Leggi si è soffermato sul modo in cui si articola, nella prospettiva costituzionale, il rapporto tra unità ed autonomia al cospetto di un'emergenza sanitaria di simili dimensioni.

In particolare, la Corte ha riconosciuto che la gestione unitaria del fenomeno implica l'accentramento di un fascio di attribuzioni che, quando non travolte dall'attivazione delle competenze statali in materia di profilassi internazionale, rientrano nell'autonomia costituzionale degli enti territoriali. In questa prospettiva, la sentenza ha sottolineato l'importanza dei contenuti dell'art. 2 del D.L. n. 19 del 2020, che ha configurato specifici moduli cooperativi da attivare in vista dell'adozione dei provvedimenti di attuazione.

La decisione, poi, aggiunge un argomento che appare qui utile sottolineare. Richiamando il disposto dell'art. 1, comma 16, del D.L. n. 33 del 2020⁴², la Corte sembra rilevare che il legislatore statale,

⁴¹ La sentenza n. 37 del 2021 della Corte Costituzionale ha definito un giudizio di legittimità costituzionale promosso dallo Stato nei confronti della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, che aveva introdotto norme che si sovrapponevano al meccanismo di contrasto all'epidemia configurato dallo Stato con il D.L. 25 marzo 2020, n. 19 e con il D.L. 16 maggio 2020, n. 33 (entrambi già al tempo convertiti in legge), configurando uno speciale regime dei poteri di ordinanza del Presidente della Regione. Nell'argomentare le ragioni dell'accoglimento, la Corte ha anche precisato che «ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è [...] la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale» (par. 10, del diritto).

⁴² L'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, nella parte che qui interessa, stabilisce: «In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio», «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2 del decreto legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle

nell'esercizio della sua potestà esclusiva, abbia configurato una sorta di riserva di provvedimento amministrativo regionale, atteso che quella norma, pur autorizzando in determinate circostanze misure regionali in deroga, riferisce questo compito ai poteri di ordinanza dei presidenti. Per la Corte, nel rispetto di quella disposizione di legge, la deroga territoriale può essere introdotta soltanto «per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale» (par. 12.1, in diritto).

Una riserva di provvedimento amministrativo, dunque, che la Corte spiega rilevando che «ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo».

Si trovano, così, nelle parole del Giudice costituzionale argomenti utili a sostenere che la legge, anche regionale (con riferimento al limitato contesto), è uno degli atti di determinazione dell'indirizzo politico.

D'altra parte, l'autonomia regionale è innanzitutto autonomia politica delle comunità territoriali⁴³ e l'autonomia legislativa delle Regioni, si può aggiungere, è senz'altro strumento per l'affermazione di un autonomo indirizzo politico che, nei limiti costituzionali, ben può esplicarsi anche in direzioni diverse da quelle verso cui si orienta l'indirizzo politico dello Stato⁴⁴.

disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative». Sulla questione dei poteri di ordinanza regionali intertemporali e, più in generale, sull'assetto dei poteri normativi nella normativa emergenziale, cfr. almeno M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza* in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 109 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 531 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 568 ss.; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, n. 26 del 23.09.2020 e la letteratura ivi citata.

⁴³ M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 349 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.; S. STAIANO, *Articolo 5*, Roma, 2017, *passim*.

⁴⁴ Di recente, sul rapporto tra autonomia regionale e indirizzo politico, Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, in *Le Regioni*,

La natura rappresentativa degli organi di governo delle regioni e lo strumentario che la Costituzione mette loro a disposizione nel configurarne l'autonomia aprono senz'altro degli spazi per scelte d'indirizzo da parte degli organi della rappresentanza democratica.

È del tutto evidente, poi, che l'indirizzo politico regionale, in sé, non può mai confondersi con quello statale, poiché esso riguarda la sola comunità territoriale e non può assolvere alla funzione di definire l'unità politica dell'azione degli organi dello Stato cui, come si è visto, è asservita la nozione d'indirizzo politico statale.

Si può, dunque, affermare che l'indirizzo politico regionale emerge da quegli atti delle istituzioni rappresentative della comunità territoriale che siano in grado di manifestare l'unità politica della maggioranza delle diverse componenti del sistema politico locale nel solco dell'attuazione dei fini posti in Costituzione.

La torsione monocratica impressa alla forma di governo delle Regioni dagli esiti delle riforme costituzionali degli anni 1999 e 2001⁴⁵ e a valle della seconda stagione statutaria, maturata in un tempo di profonda crisi del sistema dei partiti⁴⁶, vedono un impianto nel quale la preponderanza politica del Presidente⁴⁷, direttamente eletto dal corpo elettorale a suffragio universale e diretto, offusca la più articolata composizione politica dell'organo consiliare, cui è demandato direttamente dalla Costituzione, ed in via esclusiva, il compito di esercitare la funzione legislativa regionale⁴⁸.

Tuttavia, le relazioni tra i due organi, Presidente e Consiglio, nonostante il peso politico sia chiaramente sbilanciato a favore del primo, restano complessi perché complessa è la composizione del

2021, p. 57 ss.; S. PARISI, *Indirizzo politico e regioni: attualità e senso di un binomio discusso*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2021; T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, 2020; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico*, cit., p. 105 ss.

⁴⁵ P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 131 ss.

⁴⁶ S. STAIANO, *Articolo 5*, cit., p. 116 ss.

⁴⁷ Con riguardo alla forma di governo regionale, S. PARISI, *Indirizzo politico e regioni*, cit., p. 5, parla di «esecutivo preponderante».

⁴⁸ Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, cit., p. 65, rileva che il Presidente della Regione riceve dall'elezione diretta l'investitura a svolgere il ruolo di artefice dell'indirizzo politico in ambito regionale. Per l'analisi del procedimento legislativo regionale configurato dagli statuti, sia consentito rinviare al mio *La legge regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, p. 135 ss.

Consiglio e i rapporti interni alle forze di maggioranza. Il Presidente e la sua giunta sono comunque tenuti a negoziare in Consiglio i contenuti degli atti da adottare⁴⁹.

C'è poi un altro versante su cui può svolgersi la funzione d'indirizzo politico delle regioni: quello orientato a concorrere ai processi decisionali rimessi allo Stato.

Si tratta di un concorso, d'intensità variabile, attraverso i procedimenti cooperativi che si svolgono per lo più nel sistema delle Conferenze delineato dalla legge in attuazione del principio costituzionale della leale collaborazione, su cui si regge la ricomposizione a unità del sistema articolato su base territoriale.

Sul punto, con specifico riferimento all'esperienza della pandemia, si è visto che la Corte (sent. N. 37/2021) ha sottolineato la rilevanza della previsione contenuta nella speciale disciplina legislativa statale che ha dettato le regole per la gestione dell'emergenza ed ha accentrato sullo stato un fascio di competenze che s'intrecciano con gli ambiti dell'autonomia regionale.

Tuttavia, al di là della previsione formale, il modulo cooperativo nel caso della pandemia ha funzionato poco e male, perché la sua attivazione non è riuscita a fare convergere su una visione unitaria le scelte d'indirizzo statali e le differenti linee di indirizzo che venivano espresse dai Presidenti delle Regioni.

La debolezza del sistema delle conferenze deriva forse dalla sua mancata disciplina con norme di rango costituzionale⁵⁰, rendendo così flessibile – entro i limiti che sono emersi nella giurisprudenza costituzionale – le strutture dei relativi procedimenti e, dunque, le regole del gioco attraverso cui ricomporre a unità l'indirizzo delle Regioni e quello del Governo, sulle matrici delle scelte politiche fondamentali che devono essere assunte in ambito statale e che coinvolgono le Regioni. Le decisioni assunte in Conferenza creano, però, un doppio vincolo: verso le Regioni e verso il Governo che di que-

⁴⁹ O. CHESSA, *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 2013, p. 673 (nt. 21) ascrive la fisiologica possibilità che si divarichi l'indirizzo politico del Presidente e della sua Giunta da quello del Consiglio al fondamento elettivo della carica di Presidente e alla clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Su questi temi, di recente, in una diversa prospettiva, v. M. DELLA MORTE e L. TRONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, 2021, p. 97 ss.

⁵⁰ Come proposto da P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2013.

sto passaggio procedimentale ad alto tasso di informalità pure dovrà tenere conto nella determinazione delle scelte di indirizzo a livello nazionale.

La centralizzazione del processo decisionale può essere dettata dalla meccanica attuazione dei titoli di competenza (come può ritenersi guardando alla vicenda della pandemia, se le norme che l'hanno regolata sono da inquadrare nella materia della profilassi internazionale), ma può essere anche imposta dalle esigenze di assicurare il principio di eguaglianza, sia formale che sostanziale, nella configurazione delle libertà e dei diritti fondamentali, anche sociali.

La materia dei diritti, invero, nonostante le avventurose articolazioni dei titoli di competenza contenuti nell'art. 117 commi 3 e 4 Cost., resta strettamente sottoposta al principio di uguaglianza che non può ammettere alcuna differenza tra i cittadini, ugualmente tali in qualunque porzione del territorio vivano, giacché di questi deve ovunque essere garantita, in modo uguale, la dignità (anche) sociale.