



Antonio Mitrotti*

L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'atto politico nella giurisprudenza amministrativa - 3. L'atto politico nella prassi della giustizia costituzionale - 4. L'atto politico tra scienza costituzionale ed amministrativa - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Non sono molti gli istituti dell'ordinamento italiano intimamente caratterizzati da una profonda ambivalenza consistente nel ravvisare una diversa connotazione 'dogmatica' a seconda del tipo di approccio metodologico prescelto: tra questi vi è, senz'altro, l'atto politico.

«Storicamente, la categoria dell'atto politico si afferma come nozione di ordine eminentemente processuale, connessa a un particolare stato evolutivo della giustizia amministrativa. [...] Contemporaneamente, però, lo stesso concetto presenta anche connotati più marcatamente sostanziali, legati in prevalenza alla necessità di riservare uno spatium deliberandi al decisore politico, determinando alcuni limiti cogenti all'esercizio della funzione giurisdizionale.

La definizione degli atti di governo appare così inscindibilmente connessa alla natura e alle modalità di svolgimento delle attribuzioni [costituzionalmente] riconosciute agli organi di vertice e, con l'avvento dello Stato sociale di diritto, diviene anche un problema di diritto costituzionale, che pone l'enfasi sulla nascente nozione di indirizzo politico»¹.

Sicché l'atto politico ha cronicamente manifestato e manifesta tuttora indubbia ambivalenza fenomenologica per la scienza giuridica: per essere stato, da un lato, studiato

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo. Cultore della materia in diritto pubblico presso l'Università 'La Sapienza' di Roma e nelle materie di diritto costituzionale ed amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ P. ZICCHITTU, Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 11/2018, pp. 3-4.

dagli amministrativisti sul piano eminentemente processuale ossia su di un asse che corrisponde materialmente al rapporto ‘Amministrazione-Giurisdizione’ e, dall’altro lato, perché tra i costituzionalisti è stato, piuttosto, un privilegiato oggetto di ‘parallelo studio’ nella sua dimensione squisitamente sostanziale, lungo, vale a dire, un sentiero ideale che ha solcato le strade teoriche del distinto asse ‘Governando-Amministrazione’².

Il che ha significativamente condotto l’atto politico ad atteggiarsi in una duplice e sensibile accezione.

Fra gli studiosi del diritto amministrativo nonché, soprattutto, nella consolidata casistica della giurisprudenza amministrativa³ l’atto politico è stato, infatti, sempre considerato come pregnante (ed indiscutibile) eccezione rispetto al sindacato devolvibile al potere giurisdizionale.

Di contro esso ha parallelamente impegnato gli sforzi della scienza costituzionalistica e, specialmente, della giurisprudenza costituzionale nella sostanziale ricostruzione delle ‘ragionevoli’ argomentazioni utili (quanto necessarie) a poter spiegare l’intima *ratio* dell’atto politico nell’ordinamento costituzionale italiano: il che sia alla luce dei ‘classici principi’ dello Stato di diritto (ossia, in sostanza, della, così detta, *rule of law*⁴) che, non di meno, in relazione a quanto, espressamente, disciplinato dal testo della Carta costituzionale del ’48.

Si tratta, ad onor del vero, di un’ambivalenza che ha radici fortemente radicate nel passato ed ancora prima, addirittura, che entrasse in vigore la stessa Costituzione repubblicana, se solo si pone mente al fatto che una potenziale, astratta, tensione tra *rule of law* ed insindacabilità dell’atto politico rinviene la propria origine legislativa già nell’articolo 31 del Regio Decreto del 26 giugno 1924, n. 1054 (“Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato”).

Tanto è vero che dinanzi ad una primissima, e superficiale, riflessione sulle origini teoriche dell’atto politico potrebbe quasi sembrare di ritrovarsi, *mutatis mutandis*, al cospetto

² Sulla diversità dell’approccio tra amministrativista e costituzionalista si legga, in particolare, G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, p. 370 ss.

³ Sulla pacifica non impugnabilità degli atti o dei provvedimenti emanati nell’esercizio del ‘potere politico’ esiste una giurisprudenza amministrativa pressoché consolidata, *ex plurimis*, si confrontino: Cons. Stato, sez. VI, 29/02/1996, n. 217; Cons. Stato, sez. IV, 12/03/2001, n. 1397; Cons. Stato, sez. V, 23/01/2007, n. 209; Cons. Stato, sez. V, 02/10/2009, n. 6094; Cons. Stato, sez. V, 06/05/2011, n. 2718; Cons. Stato, sez. VI, 18/11/2011, n. 6083; Cons. Stato, sez. V, 21/06/2012, n. 3670; Corte Cass., SS. UU., 28/06/2013, n. 16305; Cons. Stato, sez. IV, 10/03/2015, n.1210; Cons. Stato, sez. VI, 29/02/2016, n. 808; Cons. Stato, sez. V, 09/01/2017, n. 16; Cons. Stato, sez. VI, 11/06/2018, n. 3550; Cons. Stato, sez. IV, 26/09/2019, n. 6444.

⁴ Sulla *rule of law* esiste una letteratura pubblicistica sconfinata e tale da non poter essere qui richiamata con esaustività, sia pertanto ritenuto sufficiente il rinvio alle autorevoli ricostruzioni di C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 257 ss.; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969; M. FIORAVANTI, *Costituzione e Stato di diritto*, in *Filosofia politica*, n. 2/1991, pp. 325-350; M. FIORAVANTI, *Principio di legalità e Stato di diritto*, in “*Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*”, Quaderno n. 5, Torino, 1995, pp. 25-32; R. BIN, *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, Bologna, il Mulino, 2004; U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell’era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2005, pp. 93-123; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il significato formale dell’ideale del ‘governo delle leggi’ (rule of law)*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2011, pp. 29-53; A. PINTORE, *Stato di diritto*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, n. 11/2011, pp. 873-884; D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2013, pp. 717-748; L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015; G. PINO - V. VILLA (a cura di), *Rule of Law: l’ideale della legalità*, Bologna, il Mulino, 2016; A. SPADARO, *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, n. 5/2017, pp. 139-164; M. FIORAVANTI, *Passato, presente e futuro dello Stato costituzionale moderno*, in *Nomos*, n. 2/2018, pp. 1-9; M. CARTABIA, *The rule of law and the role of courts*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2018, pp. 1-8.

di interrogativi dalla natura fortemente escatologica, più che dal carattere squisitamente giuridico: quasi ‘ironicamente’ paragonabili a domande dal tenore molto simile al celeberrimo quesito se sia nato prima l’uovo o la gallina.

Né, in verità, può affatto negarsi che qualsiasi riflessione presupponga: «*innanzi tutto un problema di settori scientifico-disciplinari. La nostra tradizione conosce la separazione, sconosciuta in altri ordinamenti come quello tedesco, fra diritto amministrativo e diritto costituzionale. [Tanto che] al problema dell’atto politico si sono date risposte differenziate, in primo luogo, probabilmente perché diverso è stato l’angolo visuale, dell’amministrativista e del costituzionalista*»⁵.

Da qui si capisce, pertanto, il perché nella copiosa letteratura scientifica per alcuni le problematiche dell’atto politico nascano più come un tema proprio del diritto amministrativo (ovverosia di giustizia amministrativa (considerata in relazione all’insindacabilità di alcuni atti)⁶; mentre, piuttosto, per altri si tratterebbe, a monte, di un ‘classico’ problema posto alla base del diritto costituzionale (e, segnatamente, inerente alla nozione di ‘indirizzo politico’ nonché, più in generale, al tema della separazione dei poteri)⁷.

Ma al di là delle ‘virtuali’ contrapposizioni tra letture scientifico-disciplinari (che, d’altronde, non potrebbero che porsi come un terreno fertile per il sostegno teorico alla prassi istituzionale ed ai casi giurisprudenziali) è fuor di dubbio che l’atto politico meriti, più che mai, di continuare ad essere un privilegiato oggetto di studio da parte della dottrina:

⁵ G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, pp. 334-335.

⁶ *Ex multis*, E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1948, pp. 455-471; M. S. GIANNINI - A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 289 ss.; G. B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, p. 548 ss.; M. TANFERNA, *Atti amministrativi, atti politici e atti sostanzialmente presidenziali: problemi di tutela giurisdizionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2-3/1994, pp. 258-261; V. FANTI, *L’atto politico nel governo degli enti locali*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 433-520; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009; F. DODDI, *Il carattere assoluto dell’insindacabilità degli atti politici*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 3/2009, pp. 299-306; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti ‘politici’ e atti di ‘alta amministrazione’*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 101-134; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, pp. 329-414; D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2013, pp. 717-748; F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 166 ss.; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L’ultimo diritto*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017.

⁷ *Ex plurimis*, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 70 ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; G. CUGURRA, *Considerazioni sull’attuale sistema degli atti pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1972, pp. 48-127; P. MADDALENA, *Per la individuazione degli atti del governo soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti*, in *Consiglio di Stato*, n. 4/1974, pp. 565-574; C. DELL’ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, Padova, Cedam, 1983; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 188 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; L. COZZOLINO, *Sulla insindacabilità degli atti parlamentari erogativi del contributo statale al finanziamento dei partiti politici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1991, pp. 4176-4190; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000; V. CINGANO, *I riflessi della riforma costituzionale del 2001 sulla possibilità per le Regioni e gli Enti locali di emanare atti politici: evoluzione giurisprudenziale*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2009, pp. 815-839; R. DICKMANN, *L’atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 ottobre 2012. Più di recente appare, altresì, utile il rinvio a L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; V. CAPUOZZO, *L’“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d’accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018.

abbandonando, cioè, la severa interpretazione di quanti, piuttosto, abbiano addirittura considerato come giunto ad un vero e proprio «*punto morto*»⁸ lo studio del tema.

Celebrare l'epifania dello studio sull'atto politico sarebbe, invero, assai pericoloso: in quanto potenzialmente equivarrebbe, per la dottrina, a rinunciare ad una preziosissima chiave di lettura sull'evoluzione istituzionale della nostra forma di governo⁹ e, concretamente, sulle tecniche di risoluzione giurisprudenziale degli attuali casi afferenti ad atti politici.

Pare, d'altra parte, assai difficilmente contestabile che proprio l'atto politico costituisca un 'cruciale istituto' per l'ordinamento italiano: ben considerabile come la vera e propria 'cartina di tornasole' delle relazioni ed interazioni fra i poteri nello Stato e dello Stato italiano nei rapporti internazionali.

Dal che si manifesta come istintivamente intuibile la fisiologica interferenza tra la scienza costituzionalistica (vocata ad interpretare la disciplina costituzionale in punto di ripartizione competenziale tra gli organi dello Stato e tra questo e gli Enti territoriali della "Repubblica delle Autonomie"¹⁰) e la scienza amministrativistica (focalizzata - come è noto - sullo studio delle modalità di esercizio del potere pubblico e sulle discendenti dinamiche relazionali tra la Pubblica Amministrazione ed i privati)¹¹.

Con il presente contributo si vuole, pertanto, offrire un'aggiornata analisi dei profili propri dell'atto politico, seguendo un approccio metodologico che ambisce ad una classica ed unitaria trattazione - di diritto pubblico - dell'istituto.

Non si ignora, ovviamente, la possibile opinabilità dell'approccio metodologico prescelto e la non semplice circoscrivibilità (e gestibilità) dell'opzione di ambire a fondere le due prospettive di diritto costituzionale ed amministrativo dell'atto politico: tuttavia non si può prescindere dall'evidente fatto, oggettivo, che l'atto politico attraversi trasversalmente profili teorici multidisciplinari ed aspetti giurisprudenziali che vanno dalla giurisdizione

⁸ M. PERINI, *Atto politico e atto di Governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Aggiornamento, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2007, p. 1. Più di recente si veda, altresì, F. BILANCIA, *Pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2012, pp. 1163-1168; F. BLANDO, *Fine dell'atto politico?*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2015, pp. 81-95.

⁹ Sul punto, senza alcuna pretesa di esaustività, appare prezioso il rinvio, *ex plurimis*, a quanto ricostruito in S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997; E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/1998, pp. 287-303; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2006; C. DELL'ACQUA, *Quarant'anni tra potere politico e politica costituzionale in Italia. Autodafè o transizione permanente?*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 155-156/2007, pp. 9-39; L. VIOLANTE, *Magistrature e forma di governo*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3-4/2011, pp. 13-26; F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti sulla forma di governo*, in *Nomos*, n. 2/2015, pp. 10-21; R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in *Nomos*, n. 2/2015, pp. 23-31; S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 116-118; M. DOGLIANI, *C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 119-122; B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 123-130.

¹⁰ Nell'ambito della copiosa letteratura sulla revisione del Titolo V - di cui non si può qui, per delle ovvie ragioni, dare contezza con delle pretese di esaustività - appare emblematico richiamare, *ex multis*, quanto ricostruito in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006. Più di recente si veda, altresì, sul punto L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello. Studio sul regionalismo cooperativo italiano*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019.

¹¹ Sul punto si rinvia, *ex multis*, a S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1 ss.; S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, Zanichelli, 2017, p. 1 ss.

ordinaria a quella amministrativa, passando oggi per la stessa dirimente cognizione del Giudice delle leggi, senza mai trascurare, oltre tutto, che sarebbe assai irragionevole (ed improduttivo) continuare a proporre degli studi ‘a compartimenti stagni’, che - pur al netto della pregevole specializzazione di ciascun settore scientifico-disciplinare - rischiano (e non poco) di impoverire l’effettiva comprensione ed il miglior sviluppo del «*diritto in senso oggettivo*»¹² (inteso, vale a dire, come ordinamento¹³, ovvero sia quale ‘sistema’ legale di regole che organizzano la vita sociale¹⁴ del Paese).

Se così non fosse si finirebbe - in altri termini - per sterilizzare, nel giro di poco tempo, la ‘teoria generale del diritto’, senza cui - per dirla con Francesco Bacone - la prassi (istituzionale e giurisprudenziale) rischierebbe di diventare cieca¹⁵.

2. L’atto politico nella giurisprudenza amministrativa

A fronte di una disposizione legislativa formulata in maniera piuttosto laconica, il Giudice Amministrativo è stato, si badi, l’organo giurisdizionale che per primo ha “dovuto” storicamente decodificare nell’ordinamento italiano la nozione di ‘atto politico’: nozione, difatti, contemplata, dapprima, dall’articolo 31 del R. D. del 26 giugno 1924, n. 1054 e poi, più di recente, trasfusa - come ben sarà noto - nell’articolo 7 del D. Lgs. del 2 luglio 2010, n. 104 (“Codice del Processo Amministrativo”).

Sicché, la vigente disposizione legislativa (contemplata, segnatamente, all’ultimo periodo del primo comma) di cui all’articolo 7 del Codice del Processo Amministrativo recita espressamente che: «*non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico*».

E’ certamente chiaro come prima della Costituzione repubblicana, e sotto la vigenza dello Statuto Albertino, la flessibilità della fonte super primaria rendesse alquanto agevole l’esclusione degli atti politici dall’alveo del sindacato giurisdizionale, in quanto, cioè, considerati degli atti: «*difficilmente apprezzabili [nel merito] e [formalmente] motivabili sotto un profilo di pura legalità*»¹⁶.

Tale per cui si finiva, sostanzialmente, per interpretare l’atto politico come una tipica manifestazione formale di un vero e proprio ‘atto costituzionale’ oppure - a seconda dei casi - come l’espressione di una decisione afferente alla cura degli interessi statali nelle

¹² A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di Diritto Privato*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 4.

¹³ Impossibile non rimandare al celeberrimo contributo di S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946.

¹⁴ *Ex multis*, in dottrina, E. DICIOTTI - V. VELLUZZI (a cura di), *Ordinamento giuridico, sovranità, diritti*, Torino, Giappichelli, 2003; P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005; R. SACCO, *Antropologia giuridica*, Bologna, il Mulino, 2007; M. PEDRAZZA GORLERO, *L’ordine frattale delle fonti del diritto*, Padova, Cedam, 2012; S. CASSESE, *Le alterne fortune de ‘L’ordinamento giuridico’ di Santi Romano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2018, pp. 432-444; A. TRAVI, *Il diritto amministrativo e l’ordinamento giuridico di Santi Romano*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2018, pp. 905-920.

¹⁵ Si leggano, sul punto, P. ROSSI (a cura di), *Scritti Filosofici di Francesco Bacone*, Torino, Utet, 1975; P. ROSSI, *F. Bacone. Dalla magia alla scienza*, Bologna, il Mulino, 2004; N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia. Il pensiero medievale e rinascimentale: dal misticismo a Bacone*, Roma, Gruppo Editoriale l’Espresso, 2006.

¹⁶ G. B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, p. 548.

relazioni internazionali¹⁷: ciò che, in altri termini, prima del 1948 poteva, in Italia, serenamente definirsi come un atto ‘fisiologicamente’ finalizzato ad assicurare, nel merito, la ‘ragion di Stato’¹⁸ (l’intima *ratio* dell’atto politico pre-repubblicano).

Quasi superfluo osservare che, naturalmente, con l’avvento della Costituzione repubblicana del ’48 il sistema italiano delle fonti sia stato profondamente inciso¹⁹.

Infatti la previsione di un procedimento aggravato (*ex art.* 138 Cost.) per le ipotesi di revisione della Carta, da una parte, unitamente - dall’altro lato - all’introduzione di un sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge (*ex art.* 134 Cost.)²⁰ hanno immediatamente imposto nell’ordinamento italiano (rispetto, è chiaro, alla precedente esperienza statutaria) la - rigida - superiorità gerarchica della fonte super primaria: obbligando il Giudice Amministrativo ad iniziare ad ‘interpretare’ la disposizione legislativa di disciplina dell’atto politico in maniera costituzionalmente orientata.

Per il vero, la Carta costituzionale non contempla espressamente una disposizione di disciplina della nozione dell’atto politico ma, al medesimo tempo, ne presuppone l’esistenza: se solo si pone mente, ad esempio, all’insindacabilità del provvedimento con cui il Governo statale decidesse di non avviare le trattative con una confessione religiosa diversa dalla cattolica (per il perfezionamento dell’intesa propedeutica alla disciplina legislativa dei rapporti confessionali *ex art.* 8, comma 3, Cost.²¹), oppure, non di meno, se solo si pensa

¹⁷ Più diffusamente sul punto possono confrontarsi L. CONDORELLI, *Atti del Governo italiano in materia internazionale dinanzi al giudice interno*, in *Italian Yearbook of International Law*, n. 2/1976, pp. 178-200; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000 e A. ROTTOLA, *Controllo giurisdizionale e atti politici nel diritto dell’Unione Europea e nel diritto interno in materia internazionale*, Bari, Cacucci Editore, 2001.

¹⁸ G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 5 ss. L’Autore richiama, per altro, quanto preziosamente ricostruito in N. COCO, *L’atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, n. 1/1927, pp. 277-289; A. DE VALLES, *Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali Università di Macerata*, Padova, Cedam, 1929, Vol. 5, pp. 1-15. Può altresì risultare utile il rinvio a quanto sviluppato autorevolmente in E. GUICCIARDI, *L’atto politico*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, n. 2/1937, pp. 265-320; E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1948, pp. 455-471; C. ROEHRSEN, *Governo, legge, politica*, Milano, Giuffrè, 1969; B. LEUZZI SINISCALCHI, *L’esperienza della giustizia amministrativa in Italia: momenti giuridici e politici*, in *Foro Amministrativo*, n. 3/1976, pp. 800-814; C. MAVIGLIA, *La “libertà” dell’amministrazione nell’attività di riscossione coattiva dei crediti fra esercizio di facoltà privatistica, scelta politica, valutazione discrezionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1995, pp. 132-143.

¹⁹ *Ex plurimis*, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1960; G. TREVES, *Il sistema delle fonti e l’attività amministrativa*, Torino, Utet, 1973; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2019.

²⁰ Si confrontino, *ex multis*, G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia Costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012; E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013; S. M. CICCONE, *Lezioni di Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019; A. CERRI, *Giustizia Costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

²¹ *Ex multis*, G. DI MUCCIO, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*, in *Federalismi.it*, n. 20/2013; F. DI PRIMA, *Le trattative per le Intese con le Confessioni religiose, tra politica e diritto*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2015, pp. 131-155; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L’ultimo diritto*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; A. PIN, *L’inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; V. CAPUZZO, *L’“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d’accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018; F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del “caso UAAR”*, in *Osservatorio sulle*

all'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni (*ex art.* 68 Cost.) o, ancora, alla stessa irresponsabilità degli atti compiuti dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni (*ex art.* 90 Cost.), tranne che, è noto, per alto tradimento ed attentato alla Costituzione; senza mai trascurare, per altro, quanto prescritto dall'articolo 122 della Carta, a garanzia delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni.

D'altra parte sotto il pregnante profilo di una 'persistente' sottrazione dell'atto politico alla cognizione della giurisdizione amministrativa (resa oggi concretamente possibile, come già osservato, da una interpretazione 'costituzionalmente orientata' prima della disposizione di cui all'art. 31 del R.D. 1054/1924 e dopo dell'art. 7 contemplato, oggi, dal D. Lgs. 104/2010) il Giudice non ha, comunque, potuto evitare di interpretare la resiliente²² categoria alla luce dell'innovativa portata dei principi introdotti dalle disposizioni di cui agli articoli 24 e 113 della Carta repubblicana.

Sul punto un autorevole orientamento in dottrina è, addirittura, giunto a ritenere che il principio di generalità, pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale sarebbe - se interpretato con rigore - *ex se* radicalmente incompatibile con il mantenimento ordinamentale dell'insindacabilità degli atti politici²³.

Secondo, cioè, una lettura interpretativa orientata nel ritenere fermamente che con gli introdotti articoli 24 e 113 la Costituzione abbia, definitivamente, finito per erodere (*rectius* annullare) l'antica categoria dell'atto politico; con l'eliminazione, vale a dire, di qualsiasi tipo di distinzione tra provvedimento sindacabile ed atto politico (insindacabile).

In verità gli orientamenti della consolidata giurisprudenza amministrativa sono andati in tutt'altra direzione.

Il che, paradossalmente, grazie proprio alla stessa portata dei principi sottesi agli articoli 24 e 113 della Carta costituzionale.

L'interpretazione maturata in sede giurisprudenziale sulle 'dinamiche relazionali' tra il principio di generalità e di pienezza della tutela giurisdizionale, da un lato, ed il carattere di insindacabilità dell'atto politico, dall'altro, ha finito infatti (piuttosto che escludere *in nuce* la resilienza ordinamentale dell'atto politico) per rafforzare il ruolo ermeneutico del Giudice nell'esatta individuazione (e circoscrivibilità) degli atti politici sottratti al sindacato giurisdizionale.

fonti, n. 3/2018, pp. 1-53; P. ZICCHITTO, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, n. 11/2018, pp. 1-38.

²² Nei termini di una «categoria persistente» si è, per altro, espresso in dottrina F. CORVAJA, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti politici*, in P. BONETTI - A. CASSATELLA - F. CORTESE - A. DEFFENU - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 74.

²³ Per tutti, si leggano E. GUICCIARDI, *Aboliamo l'art. 31?*, Nota a Cass. Sez. Un. 24 febbraio 1947, n. 256, in *Foro Amministrativo*, n. 2/1947, p. 15 ss.; M. NIGRO, *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 1-2/1949, p. 76 ss.; E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, Utet, 1967, p. 227 ss. Più di recente si veda, altresì, nello stesso senso F. G. COCA, *Sulla generalità della tutela*, in F. G. COCA (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 166 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, *Aboliamo l'art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo? Limiti e autolimiti del giudice amministrativo e sostenibilità dei procedimenti di generazione delle conoscenze in ordine ai fatti. I casi dell'eccesso di potere, dell'atto politico e dei poteri ancora non esercitati*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018.

Il che in quanto per il Supremo Consesso amministrativo si tratta - pur sempre - di 'garantire' l'esistenza di peculiari decisioni dell'ordinamento: «*espressione della libertà (politica) riconosciuta dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili ad esso inerenti*»²⁴.

D'altra parte, sottolineare l'importanza del portato sotteso al principio di legalità (*in primis* ovviamente della legalità costituzionale) e del discendente valore di pienezza e di effettività della tutela giurisdizionale (*ex art.* 24 e 113 Cost.) conduce, di fatto, ad un accrescimento del potere giurisdizionale di definizione delle singole fattispecie, piuttosto che ad una 'drastica' esclusione teorica della categoria dell'atto politico.

Né finora è mai giunta (a ben più di settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) alcuna questione di legittimità costituzionale dell'atto politico dinanzi al Giudice delle leggi: il che è, quanto meno, piuttosto significativo, ad emblematica dimostrazione del fatto che nella consolidata giurisprudenza amministrativa non sia mai attecchita la tesi di una erosione dell'atto politico per via dei principi sanciti dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Tale per cui, si badi, anche successivamente all'entrata in vigore della Carta repubblicana del '48 (ed alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative sull'atto politico da parte della giurisprudenza amministrativa) l'antica categoria degli atti politici (anziché essere stata erosa dal principio di generalità, di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale) ha finito per 'fuoriuscire' dall'estensione del sindacato contemplato dall'articolo 113 Cost.: il che sul pregnante presupposto di un'intrinseca ed oggettiva valenza dell'atto politico ad essere riconducibile a delle 'supreme scelte' (libere nelle proprie finalità) di un organo costituzionalmente preposto all'indirizzo della cosa pubblica (e non al mero esercizio di funzioni eminentemente amministrative).

Dal che si è, pertanto, inarrestabilmente assistito allo sviluppo di una copiosa giurisprudenza amministrativa contraddistintasi per la preziosa opera di formulazione degli utili criteri per poter individuare, di caso in caso, quando ci si trovi al cospetto di un 'atto politico' puntualmente sottratto al sindacato giurisdizionale piuttosto che - molto più semplicemente - dinanzi ad un provvedimento amministrativo sottoposto al 'comune' regime processuale contemplato dal D. Lgs. 104/2010.

In generale si può sostenere che per costante giurisprudenza amministrativa²⁵ siano almeno due gli essenziali elementi sintomatici dell'esistenza nel contenzioso amministrativo di un 'atto politico insindacabile': si tratta - è bene precisare - di due requisiti tra loro non affatto alternativi, in quanto è cioè necessario che ricorrano contestualmente affinché possa individuarsi un atto politico sottratto al sindacato giurisdizionale.

Il primo requisito ha un carattere eminentemente soggettivo ed attiene alla natura dell'organo da cui promana l'atto in questione, atteso che per poter parlarsi di un 'atto politico' si deve trattare di una decisione posta in essere da un'autorità cui compete

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 29/02/2016, n. 808.

²⁵ Si rimanda sul punto alla ricca casistica giurisprudenziale ricostruita alla nota 1.

costituzionalmente la funzione di indirizzo politico e di suprema direzione, al massimo livello, della cosa pubblica.

Il secondo e concorrente requisito affinché possa individuarsi un atto politico assolutamente insindacabile dal Giudice Amministrativo attiene, poi, ad un elemento dal carattere ‘astrattamente’ oggettivo: posto che gli atti politici, oltre a promanare da una autorità costituzionalmente preposta all’esercizio delle funzioni di indirizzo politico, devono, altresì, essere adottati in funzione diretta, si badi, del ‘potere politico di indirizzo’²⁶ e non - piuttosto - nell’esercizio di attività meramente amministrative.

Secondo un *discrimen* che la costante giurisprudenza amministrativa ravvisa nella libertà (ossia facoltatività) di esercizio di determinati poteri che la Costituzione attribuisce agli organi decisionali dello Stato (e, non di meno, agli organi decisionali degli altri Enti pubblici territoriali della Repubblica, specialmente dopo la nota revisione del Titolo V²⁷) per la soddisfazione al massimo livello di supreme esigenze, unitarie ed indivisibili, di interesse pubblico²⁸ (differentemente, ad esempio, da un ‘atto di alta amministrazione’, che ancorché adottabile da un organo politico costituisce ‘oggettivamente’ il primo momento attuativo - seppur per linee generali - dell’indirizzo politico e dell’attività di suprema direzione degli organi di Governo).

Preme puntualizzare come si tratti di un orientamento del Giudice Amministrativo che (ancorché non sempre completamente lineare nello sviluppo delle argomentazioni imposte dalle decisioni del caso contingente) può pacificamente definirsi come consolidato (per non dir addirittura ‘cristallizzato’).

Ne è immediato esempio una recentissima decisione del T.A.R. Lazio, assai preziosa proprio perché (pur nella sinteticità delle sue motivazioni) ha efficacemente illustrato quali siano gli elementi strutturali che per il Giudice Amministrativo devono necessariamente ricorrere per un atto politico, osservando, puntualmente, che: *«per orientamento consolidato la qualificazione di un atto come politico è condizionata alla presenza di due requisiti: il primo a carattere soggettivo, consistente nel promanare l’atto da un organo preposto all’indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; il secondo a carattere oggettivo, consistente nell’essere l’atto libero nei fini perché riconducibile alle “supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri” (cfr. da ultimo Consiglio di Stato n. 808/2016). Tali requisiti [sono] da verificarsi in maniera rigorosa al fine di evitare la creazione di indebiti vuoti di tutela giurisdizionale che possano porsi in contrasto con*

²⁶ Il concetto generale di ‘indirizzo politico’ designa (tra le sue possibili accezioni): «un’attività giuridicamente rilevante mediante la quale si pongono obiettivi e criteri di azione che dovranno trovare attuazione (concretizzarsi) attraverso atti giuridici di competenza di altri soggetti» V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, p. 111. Sul punto l’Autore richiama, per altro, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1993, pp. 244-259.

²⁷ Appare significativo il rinvio a quanto diffusamente ricostruito in A. MOZZATI, *La natura politica e l’insindacabilità degli atti di revoca degli assessori provinciali e comunali*, in *Il Foro Amministrativo TAR*, n. 12/2004, pp. 3673-3684; V. FANTI, *L’atto politico’ nel governo degli enti locali*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 433-520; D. RESSE, *La revoca di un assessore comunale: un atto politico o provvedimento amministrativo?*, in *L’amministrazione italiana*, n. 9/2008, pp. 1177-1178; F. TRIMARCHI, *In tema di rapporti tra politica e amministrazione: la nomina dei rappresentanti del Comune e della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni [...]*, in *Il Foro Amministrativo CdS*, n. 3/2010, pp. 627-636.

²⁸ Può, sul punto, risultare prezioso il rinvio ad A. CONTIERI - F. FRANCARIO - M. IMMORDINO - A. ZITO (a cura di), *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.

i principi stabiliti dall'art. 24 e dall'art. 113 della Costituzione (cfr. la Corte costituzionale n. 81/2012; v. anche da ultimo questa sezione n. 176/2019)»²⁹.

Fra l'altro, anche il Supremo Consesso Amministrativo ha, di recente, avuto modo di ripassare i termini della giurisprudenza italiana, compresi sia i ravvicinati passaggi di giurisdizione ordinaria che della giurisprudenza costituzionale, arrestatasi sulla - sensibile - categoria dell'«atto politico»: ponendo - in verità - il Collegio di Palazzo Spada più l'accento sulla necessità di un'interpretazione rigorosa relativa alla verifica giudiziale della sussistenza degli elementi strutturali dell'atto politico, proprio al fine di evitare la pericolosa 'creazione giurisprudenziale' di un'indebita area di pericolosa immunità giurisdizionale, questa sì senz'altro incoerente con i principi consacrati dagli articoli 24 e 113 della Carta costituzionale.

Segnatamente, il Consiglio di Stato ha, accuratamente, tenuto proprio a puntualizzare che: « *per costante giurisprudenza - nei termini, per tutte, C.d.S. sez. IV 29 febbraio 2016 n. 808, 18 novembre 2011 n. 6083 e 29 febbraio 1996 n. 217 - l'atto politico è tale soltanto se risponde a due requisiti entrambi necessari, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo. Sotto il profilo soggettivo esso deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello, quale è anzitutto il Governo menzionato nella norma. Sotto il profilo oggettivo esso si caratterizza per essere libero nei fini, perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri.*

La giurisprudenza costituzionale - fra le molte, C. cost. 5 aprile 2012, n. 81 e 19 marzo 1993 n. 103 - ha poi precisato, seguita dalle sentenze citate, in particolare da C.d.S. 808/2016, che il relativo concetto è di stretta interpretazione, e va confinato entro limiti rigorosi, poiché diversamente si svuoterebbe di contenuto la tutela giurisdizionale, che la Costituzione garantisce come principio supremo, in generale all'art. 24 e in particolare all'art. 113 contro "tutti" gli atti della pubblica amministrazione. Le sentenze della Corte [costituzionale] hanno infatti osservato che in uno Stato di diritto il potere politico deve comunque rispettare i canoni di legalità che il legislatore abbia ritenuto di predeterminare, anche nell'esercizio dell'ampissimo potere discrezionale che caratterizza l'azione di governo. Concorde sul punto, nel senso che l'area della immunità debba essere contenuta entro limiti ristretti, anche la Cassazione, per tutte SS. UU. 28 giugno 2013, n. 16305»³⁰.

La qual cosa, a ben riflettere, non può che porci dinanzi ad una incontrovertibile 'spia giurisprudenziale': indicante che, accanto all'indiscutibile esistenza ordinamentale dell'«atto politico», nella prassi occorrerebbe, comunque, ben guardarsi da una pericolosa 'osmosi' inverabile tra un'insindacabile attività politica, da una parte, ed il 'comune regime' proprio dell'attività amministrativa (in specie di quella di alta amministrazione), dall'altra parte.

Tanto è vero che proprio per mantenere, 'teoricamente', distinti i due istituti di 'atto politico' e di 'atto di alta amministrazione' che nella magmatica prassi istituzionale italiana potrebbero, ben, andare (il che più o meno consapevolmente) a sovrapporsi - oltre che certamente per evitare una pericolosa 'creazione' di indebite aree di immunità, sostanzialmente elusive dei principi contemplati dagli artt. 24 e 113 Cost. - già da diversi

²⁹ T.A.R. Lazio, sez. III Ter, 19/11/2019, n. 13244.

³⁰ Cons. Stato, sez. VI, 11/06/2018, n. 3550.

anni, oramai, deve registrarsi un assai ‘rigoroso’ *trend* giurisprudenziale maturato in relazione all’individuazione di quali siano gli atti politici insindacabili nell’ordinamento.

Tale per cui appare possibile sostenere che la casistica giurisprudenziale stia comunque sempre più tendendo ad un’oggettiva estensione della categoria degli atti di ‘alta amministrazione’ con il corrispondente - quanto sensibile - decremento della ricorrenza di atti politici (ancorché, preme osservare, non se ne metta, affatto, in questione la legittimità di questi ultimi).

Da qui si impone, oggi, la stringente esigenza dogmatica di un approfondimento teorico dei classici elementi strutturali dell’atto politico - in specie del delicatissimo (ed assai astratto) elemento oggettivo - per evitare, si badi, due pericolosissime derive ordinamentali.

La prima deriva consiste, sicuramente, nel pericolo, avvertito in giurisprudenza, di andare significativamente a svuotare di contenuto la tutela giurisdizionale dinanzi ad atti che ancorché non propriamente politici siano per errore ritenuti insindacabili.

Dall’altro lato, non si può non mettere in guardia da una seconda e piuttosto sottaciuta deriva ordinamentale: corrispondente al pericolo di un eccessivo rigorismo giurisprudenziale, che (sebbene mosso dalle ragionevoli preoccupazioni di evitare elusioni delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 24 e 113 della Carta repubblicana) potrebbe rischiare di andare a sopprimere, ‘tacitamente’, un cruciale istituto della cui esistenza costituzionale non si dubita affatto, neppure nella stessa consolidata giurisprudenza italiana (amministrativa e costituzionale) posteriore all’avvento della Costituzione del ‘48.

3. L’atto politico nella prassi della giustizia costituzionale

Che non si possa affatto revocare in dubbio la legittimità costituzionale dell’atto politico può - fra l’altro - ben interpretarsi alla luce di un’attenta lettura di quanto finora maturato nella giurisprudenza costituzionale.

Sul punto corre l’obbligo di una fondamentale precisazione nell’economia della presente trattazione.

Storicamente, dinanzi alla Corte costituzionale non è mai accaduto che sia stata sollevata alcuna questione di legittimità avente quale, precipua, norma oggetto di giudizio le peculiari disposizioni legislative disciplinanti il così detto ‘atto politico’: né, dunque, dell’articolo 31 del Regio Decreto 1054/1924 (nell’arco temporale che, precisamente, è andato dal 1948 al 2010), né - tanto meno - dell’articolo 7 del Decreto Legislativo del 104/2010.

E la ragione, a ben riflettere, può apparire piuttosto banale.

Tralasciando, infatti, il periodo anteriore alla revisione del Titolo V (in cui è ben noto che i rapporti tra Stato e Regioni fossero saldamente guidati dal principio di supremazia gerarchica statale e da un onnivoro limite dell’interesse nazionale³¹) ad oggi per via della

³¹ *Ex multis*, S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro*

nota asimmetria del giudizio in via di azione³² (contemplata - in forza della celebre riforma intervenuta nel 2001 - dal revisionato articolo 127 della Carta costituzionale) sarebbe molto difficile (per non dire impossibile) che le Regioni potessero essere astrattamente legittimate ad eccepire dei profili di incostituzionalità relativi all'articolo 7 del Codice del Processo Amministrativo.

Al contempo appare assai improbabile - al limite dell'inverosimile - che il Governo legittimato a promuovere il ricorso *ex art.* 127 Cost. possa, mai, esperire un'azione in via principale al fine di sollevare delle questioni di legittimità costituzionale afferenti ad una disposizione statale, come è quella dell'articolo 7 del D. Lgs. 104/2010.

Al di là dei giudizi in via di azione v'è da aggiungersi anche la non secondaria circostanza per cui sarebbe poco ipotizzabile che questioni di legittimità sull'atto politico giungessero per via incidentale.

Il che a fronte della dirimente ragione per la quale nel giudizio *a quo* sarebbe discutibile la rilevanza di un atto politico: che non essendo capace di incidere direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive sottese al *petitum* in causa determinerebbe - *ex se* - il venir meno del necessario requisito di 'rilevanza' della questione di costituzionalità nel giudizio.

E comunque - trattandosi di esercizio di un vero e proprio potere (ancorché di natura squisitamente politica) - l'ipotetico giudice *a quo* sarebbe verosimilmente, pur sempre, da individuarsi nel Giudice Amministrativo, presso i cui consolidati orientamenti (come sopra rilevato) l'atto politico gode - per dirla ironicamente - di una 'buonissima fama', tanto che la giurisprudenza amministrativa, fino ai recentissimi arresti, non ha mai seriamente posto in discussione l'esistenza e la stessa legittimità costituzionale dell'atto politico.

Sicché nella prassi giudiziaria di più di settanta anni di storia della Repubblica italiana la Corte costituzionale si è occupata dell'atto politico soltanto per quei residuali casi in cui si fosse trattato di conflitti di attribuzione *ex art.* 134 Cost.: apparendo ovviamente chiaro che,

Amministrativo, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1988, pp. 631-633; F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, n. 3/1988, pp. 729-759; C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1989, pp. 454-472; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2001; C. DE FIORES, *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 211-235; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 933-945. Più di recente sia altresì consentito il riferimento al mio A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018. Ancora più di recente sia consentito rimandare ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

³² *Ex multis*, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1223-1232; Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002, pp. 685-708; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 296 ss.; U. G. RESCIGNO, *Una critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2008, pp. 2206-2207; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, in *I ricorsi in via principale*, Milano, Giuffrè, Vol. I, 2011, pp. 45-127; S. CALZOLAIO, *Di alcune "regolarità" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, pp. 453-476.

ad ogni modo, in tali casi la Corte non giudicasse, in sé, della legittimità costituzionale dell'atto politico, quanto piuttosto delle sue più o meno legittime modalità di esercizio nell'ordinamento.

Sotto un profilo, cioè, che in diritto amministrativo ben si inquadrerebbe come una verifica dell'insussistenza di un eccesso (costituzionale) di potere o di una violazione di legge (costituzionale) dell'atto.

Di certo vi è che la Consulta non ha mai sindacato la legittimità costituzionale dell'atto politico: giudicando, al più, su dei conflitti di attribuzione *ex* articolo 134 della Carta costituzionale che ne hanno, implicitamente, riconosciuto (si badi) la legittimità sotto il profilo costituzionale.

Così è accaduto, del resto, per i due più celebri casi finora pervenuti dinanzi alla Consulta: inverati nelle note sentenze n. 81 del 2012³³ e n. 52 del 2016³⁴.

Laddove nel 2012 è stata - ad onor del vero - dichiarata un'inammissibilità del conflitto di attribuzione: che, segnatamente, verteva su dei meri *errores in iudicando* dell'Autorità Giudiziaria e che, pertanto, avrebbero dovuto essere l'oggetto di una preliminare impugnazione nelle forme dell'ordinario ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione, anziché, piuttosto, per il tramite dell'esperimento, 'diretto', dello strumento (processualmente di *extrema ratio*) del 'conflitto d'attribuzione' dinanzi alla Corte costituzionale, *ex* articolo 134 della Carta costituzionale.

Il che, appare piuttosto ovvio, per evitare l'elusione degli ordinari mezzi di impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità Giudiziaria.

Mentre nel 2016 i Giudici di Palazzo della Consulta hanno, come ben sarà noto, significativamente risolto un assai delicato 'conflitto di attribuzione' avente ad oggetto l'esercizio del potere politico sotteso ad un atto di governo insindacabile, tenendo a puntualizzare proprio che delle: «ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una [...] *pretesa*»³⁵ sindacabilità da parte dei 'giudici comuni' del diniego, eventualmente, opposto dal Governo a fronte della richiesta d'intesa avanzata da un'associazione che allegghi il proprio carattere religioso.

³³ In commento si leggano, *ex multis*, F. BILANCIA, *Pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2012, pp. 1163-1168; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 ottobre 2012; M. BELLETTI, "Torniamo allo Statuto" ... regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 1016-1037; M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi.it*, n. 13/2012; F. F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2013, pp. 863-914.

³⁴ In commento si leggano, *ex multis*, A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del "caso UAAR"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, pp. 1-53.

³⁵ C. cost., sentenza 10 marzo 2016, n. 52, par. 5.2 del Considerato in diritto.

«La non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su [...] argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale.

Per il Governo l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica e la responsabilità che normalmente deriva in una forma di governo parlamentare. Vi è qui, in particolare, la necessità di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative. A fronte di tale estrema varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali [...] Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice [...] Spetta, dunque, al Consiglio dei ministri valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti.

Di tale decisione - e, in particolare, per quel che in questa sede interessa della decisione di non avviare le trattative - il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria»³⁶.

D'altro canto - Costituzione alla mano - la Corte costituzionale è, sì, il 'Giudice delle leggi'³⁷ ossia dell'atto politico per antonomasia³⁸ ma non, specificatamente, di tutti gli altri 'atti politici' posti al di fuori della legge, atteso che per questi ultimi - nella fondamentale ottica della 'classica' «separazione tra poteri»³⁹ - la Carta repubblicana ha preferito la sottrazione ad una specifica forma di controllo giurisdizionale *ad hoc* (per garantirne piena libertà ed indipendenza funzionale), ancorché pur sempre nel rispetto - è ovvio - della Costituzione stessa (e dunque del risultante Stato di diritto), garantita, in ultima istanza, dall'*extrema ratio* dello strumento processuale del 'conflitto di attribuzione tra poteri' *ex art.* 134 Cost.⁴⁰ (tra cui, ovviamente, non possono non esserci le attribuzioni esercitate sulla base di un potere politico).

³⁶ C. cost., sentenza 10 marzo 2016, n. 52, par. 5.2 e 5.3 del Considerato in diritto.

³⁷ Appare per altro fondamentale richiamare, ad integrazione delle disposizioni costituzionali, la disciplina contemplata dalla Legge 11 marzo 1953, n. 87 (rubricata «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), nonché specialmente, il suo articolo 28 - sui limiti del controllo di legittimità della Consulta - che segnatamente dispone che: «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

³⁸ «In questa prospettiva il punto di arrivo della "politicità" come libertà nella scelta dei fini s'individua nella legge ordinaria: al di sotto della legge ordinaria non esiste per i poteri pubblici una dimensione politica, non esiste cioè la possibilità di una scelta libera dei fini di perseguire, ma solo una dimensione amministrativa (o discrezionale) caratterizzata da una libertà, più o meno ampia, nella scelta dei mezzi relazionati ai fini che la funzione d'indirizzo è giunta a consolidare in particolari norme giuridiche» E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 200.

³⁹ *Ex plurimis*, F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Utet, 1966, p. 472 ss.; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1984; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, p. 1 ss.; G. BOGNETTI, *Poteri (divisione dei)*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1996, p. 372 ss.; R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. LA TORRE - A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 59-83; M. MIDIRI, *Corte, organi politici, giurisdizione*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Vol. III, Napoli, Jovene, 2008, pp. 1293-1317.

⁴⁰ Sul punto appare significativo rinviare a quanto, brillantemente, ricostruito in R. BIN, *L'ultima forza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996.

Laddove la Consulta non esercita, in sé, un sindacato intrinseco sull'atto politico (che rimane insindacabile), bensì un'estrinseca verifica dell'esatta rispondenza del provvedimento oggetto del conflitto ai tipici connotati costituzionalmente propri dell'atto politico.

Per evitare pericolose elusioni delle garanzie giurisdizionali di cui agli articoli 24, 111 e 113 della Carta costituzionale, nonché, specialmente, per garantire che il 'potere politico' alla base degli atti insindacabili si eserciti - in ogni caso - nelle forme e nei limiti contemplati dalla Costituzione⁴¹.

Il che coerentemente - del resto - alla 'razionalizzata'⁴² sovranità popolare⁴³, che in Costituzione rinviene la propria forma di 'giuridicizzazione', con il significativo passaggio - cioè - da un potere (politico) fattuale ad un potere (politico) costituzionale⁴⁴.

D'altronde - per dirla con Enzo Cheli - la nostra Carta costituzionale rappresenta per tutte le forze politiche: «essenzialmente lo strumento giuridico fondamentale [ed imprescindibile] attraverso cui risulta possibile perseguire gli innumerevoli, concreti, contingenti fini politici connessi alle elaborazioni programmatiche dei gruppi e dei partiti presenti nel sistema»⁴⁵ politico.

«Ove si trasferisca il contenuto di questa osservazione sul terreno formale delle competenze costituzionali, la conseguenza più evidente è che per gli organi di indirizzo politico [...] la Costituzione non si presenta come il fine primario da realizzare, ma come il limite, cioè come lo schema normativo entro cui è necessario procedere per poter concretare legittimamente, sul terreno giuridico, le particolari e contingenti finalità connesse alle scelte dei gruppi politici dominanti»⁴⁶.

⁴¹ Può risultare utile il rinvio a quanto, efficacemente, sviluppato da N. PIGNATELLI, *Le reciproche 'incidenze' tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 2/2008, pp. 75-110; G. PEPE, *Atti politici, atti di alta amministrazione, leggi-provvedimento: forme di controllo e tutela del cittadino*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 2/2010, pp. 33-48.

⁴² Appare prezioso il rinvio a T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957.

⁴³ Giova puntualizzare, al riguardo, come, in dottrina, la letteratura sul principio di sovranità sia così ampia da non poter essere qui richiamata con la dovuta completezza o con pretese, alquanto velleitarie, d'eshaustività, pertanto - posto che il tema sulla sovranità meriterebbe di essere approfondito in distinta e separata sede *ab hoc* di trattazione - siano consentiti i riferimenti ad E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1957, pp. 3-49; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Volume I, Padova, Cedam, 1957, pp. 409-463; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1962, pp. 74-103; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, Edizioni di Comunità, 1963; E. CORTIÈSE, voce *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 212; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996, pp. 3-74; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996, pp. 124-188; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, Editori Laterza, 2004; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 47 ss; C. DE FIORES, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana. A quarant'anni dal contributo di Gianni Ferrara*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Volume III, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 169-206; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, ora in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 1. I Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2006, pp. 251-276; più di recente, si leggano, altresì, A. REPOSO, *Sovranità*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015; A. SPADARO, *Dalla "Sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

⁴⁴ Sul punto si rimanda a quanto diffusamente ricostruito in P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, G. Barbèra Editore, 1951; C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 22 ss.; G. P. CALABRÒ, *Mortati e il carattere giuridico del concetto di sovranità*, in F. LANCHESE (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, pp. 333-336; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997.

⁴⁵ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 108.

⁴⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 108.

In questo senso può serenamente dirsi che in tanto l'atto politico è 'insindacabile' in quanto il potere politico che ne è concretamente alla base si eserciti nel rispetto e nei limiti fissati dalla Costituzione.

Diversamente (si badi) non ci si troverebbe dinanzi ad un potere politico 'costituito', bensì di fronte ad un potere pericolosamente posto in essere al di fuori delle fondamentali regole costituzionali, in quanto, cioè, espressione di un atto, senz'altro, viziato da un eccesso (costituzionale) di potere e/o da violazione di legge (costituzionale) e perciò meritevole di essere 'annullato' dalla Corte costituzionale in sede di 'conflitto di attribuzione' tra poteri.

Il che senza che ciò comporti (si badi) una vera e propria sindacabilità dell'atto politico, che di per sé rimane insindacabile (da qualsiasi giudice) se adottato nei limiti contemplati in Costituzione.

Sicché nei casi - per il vero statisticamente assai rari - di conflitti di attribuzione (*ex art.* 134 Cost.) la Consulta non espleta - a ben riflettere - un 'sindacato sugli atti politici' (che rimangono assolutamente insindacabili): bensì su dei provvedimenti che costituzionalmente 'fuoriescono' *ex se* dall'alveo di ogni 'possibile esistenza' nell'ordinamento degli atti politici, nonché - non di meno - dai limiti e dalle forme che la Costituzione ha fissato per l'esercizio del 'repubblicano' potere sovrano.

4. L'atto politico tra scienza costituzionale ed amministrativa

Fra le righe di quanto si è sinora ricostruito esiste - a ben riflettere - un sensibilissimo punto di 'contatto' tra la 'scienza costituzionalistica', da un lato, e la 'scienza amministrativistica', dall'altro lato: ovverosia tra la 'dimensione sostanziale' e la 'dimensione processuale' dell'atto politico'.

Per coglierlo è necessario partire dall'imprescindibile considerazione per cui - come anticipato in epigrafe - mentre l'impostazione dei costituzionalisti si è, storicamente, al più focalizzata sullo studio dell'asse teorico inerente alle relazioni sottese al rapporto "Governo-Amministrazione", dall'altra parte, l'impostazione tipica fra gli amministrativisti ha - piuttosto - preferito concentrarsi lungo il diverso asse, di natura processuale, "Amministrazione-Giurisdizione".

Ebbene, di comune vi è, *de visu*, lo studio dell'Amministrazione Pubblica italiana, laddove, però, a cambiare è stato, per l'appunto, proprio l'angolo visuale prescelto.

Nella misura in cui: da un lato il costituzionalista ha osservato l'Amministrazione dall'alto, ossia in relazione a ciò che sta ordinariamente 'al di sopra' della Pubblica Amministrazione italiana, guardando, vale a dire, agli organi (politici) di Governo posti costituzionalmente (*ex art.* 95 Cost.) al vertice dell'Amministrazione; dall'altro angolo visuale, invece, l'amministrativista ha (rimanendo in metafora) esaminato ciò che fosse 'al di sotto' dell'Amministrazione, riponendo, cioè, l'attenzione sugli oggettivi 'effetti giuridici' concretamente prodotti dall'esercizio del potere pubblico (*ex artt.* 97, 98 e 113 Cost.), considerando il relativo grado di incidenza nell'ordinamento italiano, oltre che, non di

meno, studiandone le, connesse, capacità di andare ad influire sulle sfere giuridiche soggettive dei consociati.

Eppure sotto entrambi gli angoli visuali - ancorché inizialmente lontani - un fattore di ‘convergenza’ tra i due approcci si è paradossalmente verificato (il che più o meno consapevolmente) allorché sia, prepotentemente, emersa la necessità di dover distinguere, concettualmente, tra ‘politica ed amministrazione’⁴⁷, ovvero tra che cosa sia l’attività politica e cosa sia, invece, l’attività amministrativa.

La distinzione tra ‘politica ed amministrazione’ - ad onor del vero - si è via via imposta sia sul rilevante asse “Governo-Amministrazione” (su cui si è in modo crescente avvertita l’esigenza di delineare quali fossero gli ambiti di responsabilità politica all’interno del così detto circuito democratico⁴⁸) che, non di meno, sull’asse inerente ai rapporti “Amministrazione-Giurisdizione” (su cui, come già sopra osservato, è fortemente emersa l’esigenza di una stringente necessità di conciliazione tra i principi di generalità, di pienezza ed effettività di tutela giurisdizionale dei cittadini - da un parte - con la ‘resilienza costituzionale’ della, celebre, categoria dell’atto politico, dall’altra parte).

⁴⁷ Sulla ‘distinzione/separazione’ tra politica ed amministrazione esiste una copiosissima letteratura, di cui, qui, non è certo possibile dare conto con pretese di esaustività. Sia pertanto ritenuto sufficiente il rinvio a quanto ricostruito in T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134-171; S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 1971; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1975; G. AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Politica del Diritto*, n. 4/1996, pp. 529-550; A. PATRONI GRIFFI, *La funzione di governo tra politica e amministrazione: principi costituzionali, attuazione amministrativa, ruolo dei politici e delle burocrazie in Italia, Francia e Regno Unito*, Napoli, Arte Tipografica, 1998; P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione. Vincoli costituzionali e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 1998; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005; A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 12/2007, pp. 1307-1321; M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007; N. CARBONI, *Il circolo virtuoso del controllo politico: concetti, variabili e modelli della relazione tra politica e amministrazione in Italia e in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2008; P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull’evoluzione recente dell’organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, pp. 3-8; S.M. SPASIANO, *Linee evolutive del rapporto politica-amministrazione tra esigenze di continuità e tentazioni di contiguità*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2010, pp. 69-90; B. G. MATTARELLA, *Politica e amministrazione negli enti pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2/2010, pp. 207-211; S. PIRAINO, *Il tecnicismo tra politica ed amministrazione*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 2/2012, pp. 133-140; V. CERULLI IRELLI - D. COLAROSSO, *L’amministrazione e il potere politico (ordinamenti a confronto)*, Torino, Giappichelli, 2018; M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica ed amministrazione: una “storia difficile”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, pp. 1-26; L. CASINI, *Politica e amministrazione: “The Italian Style”*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2019, pp. 13-37.

⁴⁸ Per approfondimenti sul punto si rinvia, *ex multis* e senza pretese di esaustività, a C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 140-233; T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967; F. SATTI, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1975; A. D’ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, pp. 25-42; S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, pp. 467-523; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 55 ss.; S. CASSESE, *Dal principio di legalità al rispetto del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 10-12; A. D’ATENA, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 53 ss.; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, p. 41 ss.; G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 1-18; A. MARRA, *L’amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 71 ss.; G. MOSCHELLA, *L’incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019.

E non è affatto un caso, d'altra parte, che per poter esattamente distinguere tra 'politica ed amministrazione' sia necessario ricorrere, trasversalmente, tanto al diritto costituzionale quanto al diritto amministrativo.

La scienza costituzionalistica è essenziale al fine di poter individuare gli elementi di una legittima 'funzione d'indirizzo politico' (che è, fisiologicamente, a monte dell'emanazione di un atto politico, non sindacabile); parallelamente, la scienza amministrativistica contribuisce allo studio di quali siano gli 'elementi essenziali' dell'attività amministrativa (funzionalmente alla base dell'adozione di un atto amministrativo, sindacabile).

Se, poi, si leggesse la pregnante distinzione tra 'politica ed amministrazione' alla luce della non secondaria circostanza per cui i due ('paralleli') assi "Governo-Amministrazione" ed "Amministrazione-Giurisdizione" potrebbero, di fatto, anche venire a sovrapporsi soggettivamente nel momento in cui tanto un 'atto politico' quanto un 'atto di alta amministrazione' siano, contestualmente, passibili di essere competentemente emanati da parte dello stesso organo (in quanto organo *ratione materiae* preposto alla 'direzione della cosa pubblica', al massimo livello) allora appare chiaro come gli angoli visuali di scienza costituzionale ed amministrativa verrebbero ancor di più a ravvicinarsi: sotto, è ovvio, il profilo soggettivo.

«Se si tratta di un organo politico (il Ministro, ad esempio), esso quando agisce nell'esercizio della funzione amministrativa, sarà tenuto a spogliarsi (diciamo così) della sua politicità e ad agire imparzialmente [...], come un qualsiasi funzionario. In questi casi [...] lo stesso organo a seconda della funzione che esercita (politica in certi casi, amministrativa in altri) segue regole diverse e laddove opera come organo [di vertice] amministrativo non può seguire i medesimi criteri operativi che segue quando opera come autorità politica (qui è libero, salvi i vincoli di natura politica che derivano dai programmi "stipulati" con l'elettorato, lì è vincolato dalla rigidità delle norme, dal principio di imparzialità, dal vincolo del fine, ect.)»⁴⁹.

A cambiare sarebbe pertanto unicamente il profilo oggettivo: quale vero ed essenziale *discrimen* tra 'politica ed amministrazione', nonché tra 'Governo ed Amministrazione', oltre che, per altro, quale cruciale elemento di 'cesura' nella sensibile separazione tra Amministrazione e Giurisdizione per il caso in cui si trattasse di un 'atto politico' non sindacabile.

Pertanto, assodato che l'elemento soggettivo potrebbe tecnicamente essere identico sia per un 'atto politico' che per un 'atto di alta amministrazione' ciò che diviene fondamentale definire è l'elemento oggettivo.

Ed ecco che - ancora una volta - i possibili punti di un 'contatto' tra diritto costituzionale ed amministrativo assurgono ad un'essenziale chiave di lettura.

Se infatti per il diritto amministrativo l'elemento oggettivo consiste in un'intrinseca connotazione dell'atto, tale per cui l'atto è politico quando sia libero: *«nei fini perché riconducibile alle "supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri*

⁴⁹ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, p. 107.

(cfr. da ultimo Consiglio di Stato n. 808/2016)⁵⁰, per la scienza costituzionale questa suprema attività di ‘direzione’ dei pubblici poteri: «*mira a concretare sul terreno giuridico tutti i molteplici e variabili fini connessi alle scelte politiche delle forze di maggioranza*»⁵¹ sottese alla dialettica ‘Governo-Parlamento’.

Sicché la scienza costituzionale interviene a complemento della giurisprudenza amministrativa spiegando la *ratio* dell’elemento oggettivo dell’atto politico, che rinviene il proprio fondamento nella funzione d’indirizzo di Governo: «*rispetto a questa funzione [di suprema direzione] la norma costituzionale non determina un vincolo nel fine, ma solo una serie di limiti, esterni e negativi, posti all’azione degli organi investiti della funzione.*

Conseguentemente l’indirizzo politico è e rimane, pur nell’ambito di una struttura costituzionale rigida, funzione libera nel fine, cioè politica nel senso tecnico della parola»⁵². Se così non fosse, del resto, l’attività politica sarebbe completamente schiacciata⁵³.

In altri termini, per il costituzionalista l’attività politica si trova in una sorta di ‘limbo’ tra l’attuazione diretta delle disposizioni costituzionali e la (discendente) produzione normativa.

Un ‘limbo’ in cui l’attività politica si antepone come propedeutica rispetto all’adozione di un atto normativo, atteso che si tratta di una delicatissima fase in cui l’organo di Governo perviene ad una ‘decisione’ in merito: a) alla progettazione degli obiettivi da dover conseguire; b) alla selezione delle finalità per cui si intende agire (la *ratio* di ciò che diventerà in concretezza il futuro atto normativo); c) oltre che all’individuazione dei mezzi strumentali (finanziari, patrimoniali e personali) praticamente necessari all’effettiva realizzazione dei fissati obiettivi (politici).

Sicché l’atto politico detto in altre parole: «*s’identifica nella [peculiare] traduzione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza*»⁵⁴ espresse nell’attività di Governo e, concretamente, confluenti in una decisione - posta in essere da organi costituzionalmente investiti della funzione di indirizzo politico - che è la manifestazione di un atto dalla natura costituzionale⁵⁵ ed oggettivamente contraddistinto da una libertà nei fini (ciò che potrebbe definirsi, in sintesi, come un ‘atto costituzionale politico’).

L’atto politico è dunque un vero e proprio ‘atto costituzionale politico’.

Tanto che - per dirla con quanto autorevolmente suggerirebbe Gianni Ferrara - esso è identificabile: «*nel suo dover essere prodotto da un organo costituzionale e nell’essere finalizzato, in prima*

⁵⁰ T.A.R. Lazio, sez. III Ter, 19/11/2019, n. 13244.

⁵¹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 131.

⁵² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 131-132.

⁵³ «*In effetti la Costituzione formale, quand’anche esprima una gamma molto vasta di fini politici fondamentali, non può in alcun caso annullare, esaurendo la descrizione di tutti i possibili fini, l’area della “politicalità” come libertà nella scelta dei fini: anche negli ordinamenti retti da Costituzioni rigide si configura necessariamente la presenza di uno spazio libero sufficiente alla formulazione di una pluralità di scelte politiche primarie (indirizzi politici) suscettibili di ampliare, precisare, graduare la serie dei fini inseriti nella Costituzione stessa*» E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 200.

⁵⁴ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 164. Qui l’Autore, in particolare, richiama T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 161.

⁵⁵ M. S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, Ed. dell’Ateneo, 1959, pp. 207-208; A. TESAURO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Vol. II, Torino, Utet, 1961, p. 471; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 181. Più in generale si rinvia a quanto, brillantemente e diffusamente, ricostruito in G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000.

o in ultima istanza, alla produzione, mediante norme giuridiche, di norme giuridiche e dei beni che incorporati nei diritti da queste derivano, quei beni economici e sociali che, almeno per quanto riguarda la loro base materiale, sono voluti dalla rappresentanza, da cui l'atto costituzionale è originato, condizionato o permeato»⁵⁶.

Da qui, fra l'altro, può logicamente ricavarsi un'ulteriore, ed assai preziosa, argomentazione giuridica sul perché la disposizione legislativa sull'atto politico non sia mai stata finora oggetto di alcun tipo di giudizio di legittimità costituzionale, e - tanto più - del perché l'atto politico sia 'insindacabile' da qualsiasi giudice.

Al di là della insuscettibilità a ledere direttamente la sfera giuridica soggettiva dei consociati, l'atto politico' qualificandosi come un 'atto costituzionale' si pone, di per sé, ben al di fuori sia del sindacato di legittimità costituzionale (*ex art.* 134 Cost.) della Consulta, che - non di meno - fuori dalle ordinarie forme di sindacato giurisdizionale nei confronti degli atti che siano, piuttosto, espressione di una funzione amministrativa.

Vista la sua natura di 'atto costituzionale' e la sua intrinseca politicità l'atto politico non potrebbe, infatti, che essere esclusivamente oggetto di un sindacato in sede politica, oltre che - come già osservato - l'oggetto di un possibile conflitto di attribuzioni tra poteri⁵⁷.

Dal che preme sottolineare come anche un autorevole orientamento fra gli studiosi del diritto amministrativo - in unisono, alquanto significativo, con le stesse ricostruzioni cui è pervenuta la scienza costituzionalistica - sia giunto, non a caso, ad affermare che: *«all'ambito degli atti politici (o di governo, secondo l'altra dizione, usata con analogo significato dalla dottrina e dalla giurisprudenza francese) restano perciò ascritti solo gli atti costituzionali in senso tecnico; nei quali, si badi, sono compresi anche atti a carattere puntuale e senz'altro produttivi di effetti in ordine a determinati soggetti, ma attinenti, appunto, alla sfera costituzionale, circa i quali non si pone, né si è mai posto un problema di sindacato giurisdizionale [...] E così [solo per alcuni esempi] la nomina dei Ministri, dei viceministri [...] da parte del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei Ministri; la nomina dei membri delle Giunte regionali, delle Giunte provinciali, delle Giunte comunali da parte di Presidenti e Sindaci; la nomina di senatori a vita e di giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica. Si tratta, in tutti questi casi, di atti, costituzionali appunto, in ogni caso sottratti al sindacato del giudice amministrativo: in ordine ad essi può essere promosso, se ve ne sono le condizioni, conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale»⁵⁸.*

5. Considerazioni conclusive

Se si portassero, coerentemente, alle estreme conseguenze le argomentazioni sino a qui sviluppate si arriverebbe (a ben riflettere) non soltanto ad ammettere (con pacifica serenità) che - nonostante l'entrata in vigore della Carta del '48 - la disposizione legislativa sull'atto

⁵⁶ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 303.

⁵⁷ Appare significativo il rinvio a V. CRISAFULLI, *La Corte Costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, Cedam, 1958, pp. 273-295 (specialmente p. 294 ss.).

⁵⁸ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, p. 120.

politico non sia stata affatto erosa (*rectius* ‘annullata’) dai principi sottesi agli articoli 24 e 113 della Costituzione ma addirittura si potrebbe persino arrivare a sostenere che per la legittima sussistenza dell’atto politico nulla sarebbe mai cambiato nell’ordinamento costituzionale se anche non fossero mai esistite le disposizioni di cui agli articoli 31 del R.D. 1054/1924 e 7 del vigente D. Lgs. 104/2010.

Se infatti l’atto politico è riconducibile ad un atto di ‘natura costituzionale’ la disposizione di cui all’articolo 7 del ‘Codice del Processo Amministrativo’ potrebbe quasi venire ad essere definita come ‘pleonastica’ ossia - per dirla come suggerirebbe, sul punto, Enzo Cheli - ‘superflua’.

Secondo una: *«superfluità che si determina non tanto, come è stato talvolta sostenuto, in conseguenza del fatto che gli atti politici risultino praticamente insindacabili per l’ampiezza della discrezionalità che li caratterizza, o perché insuscettibili di ledere interessi dei singoli, quanto dal fatto che, qualificandosi come [atti] costituzionali, essi vengono a porsi per definizione fuori della sfera di incidenza di quelle forme di sindacato giurisdizionale istituzionalmente predisposte nei confronti degli atti espressione della funzione amministrativa»*⁵⁹.

Sicché l’atto politico in quanto «atto costituzionale» sussisterebbe legittimamente nel vigente ordinamento anche al di là - dunque - di una disposizione legislativa (come quella di cui al vigente articolo 7 del D. Lgs. 104/2010) che ne ‘recepisca’ formalmente la nozione.

Il che si verifica nella precisa misura in cui - preme nuovamente ribadirlo - l’atto politico sia riconducibile ad un atto di natura costituzionale: in quanto ‘soggettivamente’ posto in essere da un organo costituzionalmente preposto ad una ‘funzione di indirizzo politico’ ed oggettivamente emanato in diretta attuazione delle disposizioni costituzionali; tale per cui, in questo senso, viene a poter inquadrarsi come un atto posto tra la fase attuativa della Costituzione ed il momento di concreta produzione normativa nell’ordinamento italiano.

Ecco perché - del resto - la cristallizzata giurisprudenza amministrativa riferisce la politicità di un atto: *«alle “supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri” (cfr. da ultimo Consiglio di Stato n. 808/2016)»*⁶⁰.

La *ratio* di tutto ciò sta nel semplice fatto che la Costituzione non esaurisce le possibili finalità (politiche) perseguibili nel nostro ordinamento (e se così fosse, del resto, il potere politico ne uscirebbe ‘fatalmente’, e completamente, ‘schiacciato’, con una rischiosa mortificazione per lo stesso ‘circuito democratico’): al contrario la Carta costituzionale rappresenta - in concreto - lo strumento giuridico fondamentale attraverso cui diviene possibile perseguire la contingenti finalità politiche connesse alle elaborazioni programmatiche degli organi di Governo.

Sicché: *«per gli organi [costituzionali] di indirizzo politico [...] la Costituzione non si presenta come il fine primario da realizzare [o, comunque, come il fine unico], ma come il limite, cioè come lo schema*

⁵⁹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 188. Ovviamente, qui, l’Autore si riferiva alla disposizione di cui all’articolo 31 del R.D. del 26 giugno 1924, n. 1054; ma le medesime considerazioni valgono, ed a maggior ragione, oggi per l’articolo 7 del D. Lgs. Del 2 luglio 2010, n. 104.

⁶⁰ T.A.R. Lazio, sez. III Ter, 19/11/2019, n. 13244.

normativo entro cui è necessario procedere per poter concretare legittimamente, sul terreno giuridico, le particolari e contingenti finalità connesse alle scelte dei gruppi politici dominanti»⁶¹.

Più che evidente appare, in ultima analisi, la convergenza tra scienza costituzionale ed amministrativa: a vera testimonianza dell'unicità del diritto, che non ammetterebbe studi 'a compartimenti stagni'.

Infatti, pur partendo da 'angolazioni visuali' piuttosto lontane, diritto costituzionale e diritto amministrativo hanno finito per ritrovarsi in maniera del tutto autonoma ed indipendente sull'esatta 'qualificazione' dell'atto politico nel vigente ordinamento repubblicano.

Sia tra autorevoli costituzionalisti che tra insigni amministrativisti si è - in verità - paradossalmente giunti a concordare tanto sull'elemento 'soggettivo' quanto, soprattutto, sull'elemento 'oggettivo' dell'atto politico.

La felice convergenza è stata particolarmente proficua sotto quest'ultimo profilo (il più complesso), afferente - vale a dire - al requisito oggettivo degli atti politici: perché se è indiscutibile che soggettivamente esistano degli organi preposti costituzionalmente a manifestare gli 'indirizzi politici' dello Stato-persona, ciò che appariva assai più ostico era proprio individuare gli essenziali caratteri, oggettivi, sottesi alla manifestazione degli indirizzi politici e, di conseguenza, all'adozione di 'atti politici'.

Due contributi, se combinatamente letti, possono oggi ritenersi senz'altro dirimenti in materia.

Il primo è quello di Enzo Cheli che, già nel 1961, identificava la Costituzione come lo "schema normativo" mediante cui si sarebbero potute tradurre sul terreno giuridico le 'contingenti, e particolari, finalità politiche' degli organi di Governo⁶².

Il secondo fondamentale studio è stato quello offerto da Gianni Ferrara che - nel 2000 - ha finito per tracciare l'elemento oggettivo di un atto costituzionale nella peculiarità di essere finalizzato a produrre mediante norme giuridiche delle altre (nuove) norme giuridiche: nonché - visto più in generale - dei "beni economici e sociali" voluti dalla rappresentanza politica⁶³.

Impossibile non cogliere il sillogismo: se l'atto politico è un atto che attraverso la Costituzione traduce sul terreno giuridico le finalità politiche degli organi di governo allora è un atto costituzionale, poiché mediante delle norme giuridiche (*in primis* la Costituzione) l'atto politico è 'oggettivamente' finalizzato a generare nell'ordinamento delle altre norme nonché, in specie, dei beni economici e sociali voluti dalla rappresentanza politica ed elettoralmente 'richiesti' dai rappresentati, che con il loro voto hanno concretamente 'legittimato' l'azione di Governo.

Tutto ciò non può - ovviamente - non aver costituito quel fertile e sicuro terreno teorico su cui la parallela giurisprudenza amministrativa (in unisono, per altro, con l'autorevole

⁶¹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 108.

⁶² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 108 ss.

⁶³ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 303.

lettura di insigni amministrativisti⁶⁴) ha finito per fissare - definitivamente - i connotati dell'“elemento oggettivo” proprio dell'atto politico: *«per essere libero nei fini, perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri»*⁶⁵.

Ne è discesa la legittima insindacabilità da parte del potere giurisdizionale dell'atto politico.

In sintesi - come un tempo già accadeva anche in Italia - la scienza costituzionale ed amministrativa hanno finito per (re)incontrarsi negli studi sull'esercizio del potere politico.

Laddove è difficilmente contestabile che la natura sostanziale e quella processuale dell'atto politico abbiano, spontaneamente, finito per ‘convergere’. Con una felice (e forse inaspettata) proficuità per il diritto pubblico italiano⁶⁶.

In fondo, è calzante la conclusione di quanti in dottrina abbiano finito per inquadrare l'atto politico come una generale *«clausola di salvaguardia»*⁶⁷ per l'ordinamento: volta ad assicurare una fisiologica ‘chiusura’ di sistema delle, complesse, relazioni del diritto pubblico italiano intercorrenti tra, da un lato, l'attività politica e l'esercizio della ‘funzione di governo’ di indirizzo politico (quale ‘privilegiato’ oggetto di studio proprio del diritto costituzionale) e, dall'altro lato, l'esercizio del ‘classico’ potere amministrativo, con il connesso piano di un'effettiva tutela giurisdizionale (piena e generale) delle situazioni giuridiche soggettive dei consociati (quale, preminente, oggetto di studio del diritto amministrativo).

⁶⁴ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti ‘politici’ e atti di ‘alta amministrazione’*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 101-134.

⁶⁵ Cons. Stato, sez. VI, 11/06/2018, n. 3550.

⁶⁶ Non è una banale casualità, del resto, che il primo colloquio biennale tra l'Associazione dei Costituzionalisti (A.I.C.) e l'Associazione degli Amministrativisti (A.I.P.D.A.) sia proprio intervenuto (lo scorso 20 aprile 2018) sul tema “Governo: indirizzo politico e amministrazione”. Sul punto si leggano V. BONTEMPI - L. SACCHI, *‘Governo: indirizzo politico e amministrazione’ primo colloquio biennale AIPDA-AIC*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/2018, pp. 1279-1280; M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, pp. 86-153.

⁶⁷ F. F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2013, p. 913.

ABSTRACT

Il nostro ordinamento conosce, ad oggi, una separazione disciplinare - in verità, non sempre presente in altri ordinamenti (come in Germania) - tra diritto costituzionale e diritto amministrativo. Il che se manifesta, senz'altro, dei positivi riflessi per l'auspicabile specializzazione nell'analisi delle innumerevoli fattispecie giuridiche nel nostro ordinamento al contempo costituisce un sensibile (talvolta pericoloso) *handicap* per la teoria generale del diritto, specialmente allorché si renda necessario non trascurare lo studio complessivo di cruciali istituti posti alla base dell'ordinamento: in ragione del loro pregnante ruolo di oggettiva 'cementazione' del sistema di regole che organizzano la quotidiana vita del Paese.

Fra questi vi è *in primis* l'atto politico: essenziale istituto per l'ordinamento italiano, vera e propria 'cartina di tornasole' delle relazioni ed interazioni fra i poteri nello Stato e dello Stato italiano nei rapporti internazionali. Eppure proprio i multidisciplinari profili teorici di cui è connotato l'atto politico hanno finito per parcellizzarne ed appiattirne lo studio (secondo le distinte ottiche - non sempre del tutto coincidenti - tra costituzionalisti ed amministrativisti). Con il presente contributo invece si vuole offrire una differente lettura dell'atto politico, seguendo un 'approccio metodologico' che ambisce ad una classica ed unitaria trattazione - di diritto pubblico - dell'istituto.

Today, our legal system contemplates a dogmatic partition between constitutional law and administrative law, a separation that is in truth not always present in other countries (such as Germany). Despite having undoubtedly desirable effects in favouring specialistic analysis of the innumerable juridical institutions of the system, the aforesaid separation constitutes a tangible (sometimes dangerous) handicap in the general theory of law. This is particularly true when it becomes necessary not to neglect the study of the landmarks of our legal order: in consideration of their invaluable role of "cementing" the rules which organise the Country daily life.

In this light, the juridical institution of "political acts" vests primary importance: it constitutes a point of reference of the Italian legal system and a true benchmark for public relations and interactions, both those concerning the powers of the State and those related to the Italian State in its international relations. Nevertheless, the multidisciplinary theoretical profiles which characterises the political act have ended up fragmenting and flattening its study (according to the distinct views - not always completely coinciding - between constitutionalists and *experts in* administrative law). Therefore, this contribution aims at offering a different reading of political acts within the public law frame, following a methodological approach based on a classical and unitary analysis of the institution.

PAROLE CHIAVE. Atto politico - separazione dei poteri - politica - alta amministrazione - giustizia amministrativa.

KEYWORDS. Political act - separation of powers - politic - high administration - administrative justice.