



**A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 218\*.**

**I**l volume, per espressa affermazione dell'Autore, si propone l'ambizioso compito di “offrire una risposta al problema dell'inquadramento dogmatico del concetto di atto politico nel contesto dell'ordinamento costituzionale” (p. 1): ciò sulla base del condivisibile presupposto per cui l'interesse per lo studio di tale controversa categoria, apparentemente giunto a un “punto morto”, sembra ridestatosi nell'ultimo decennio, sia per la presenza di fattispecie che hanno messo alla prova la tenuta dei principi apicali dell'ordinamento, sia per l'aspirazione degli organi autoritativi a rivendicare una sorta di “zona franca” dal diritto costituzionale, giustificata con il richiamo alla nozione di atto politico sottratto al sindacato giurisdizionale. Accanto ad alcune note pronunce del giudice delle leggi, nell'Introduzione il pensiero dell'Autore corre alle ben più recenti vicende Diciotti, Gregoretti e *Open Arms*, le quali “hanno rinverdito ulteriormente una querelle dottrinale che, con distonia di accenti, ha palesato lo stato di profonda incertezza che tuttora latita nella riflessione teorica attorno ad un problema di cruciale rilievo per il diritto costituzionale” (p. 2). Da tali premesse l'Autore sviluppa una discussione imperniata sulla vitalità e sull'attualità della nozione di “atto politico”, implicante, a sua volta, “una riflessione a tutto tondo sui rapporti tra principio di legalità, che, nel suo duplice circuito, ordinario e costituzionale, mira ad «imbrigliare» le decisioni degli organi autoritativi, e tensione della politica a rivendicare una «guarentigia di immunità» volta a perseguire i fini da essa prefissati nel rispetto della più intima essenza del principio democratico” (p. 5).

L'Autore riconosce che, per costante indirizzo della letteratura, la categoria dell'atto politico è contrassegnata dall'insindacabilità giurisdizionale quale “prodotto della libertà riconosciuta agli organi di indirizzo politico rispetto alle regole giuridiche, nel solco del brocardo *salus rei publicae suprema lex esto*” (p. 7). Riconosce anche, però, il conflitto di tale impostazione con l'adozione di una Costituzione rigida in cui si radicano, all'un tempo, i “limiti *invalidabili* al potere sovrano [...] nell'ottica di rendere difficili, se non impossibili, modifiche restrittive degli spazi di libertà garantiti o restaurati, in tutto o in parte, rispetto ai vecchi assetti oppressivi” e “il diritto per il cittadino di mettere in discussione non solo l'illegalità degli atti della pubblica amministrazione, ma anche l'illegittimità dell'operato del legislatore, ove lesivo dei diritti costituzionalmente garantiti” (p. 8; corsivo nell'originale).

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Nonostante tali considerazioni possano indurre a ritenere tramontata la categoria dell'atto politico quale *topos* e retaggio del pensiero liberale, l'Autore ne sottolinea la perdurante attualità, testimoniata dalla circostanza che l'eccezione di politicità continua a essere evocata in giudizio dagli organi autoritativi per sottrarre i propri atti allo scrutinio del giudice. L'indagine sul tema dell'atto politico, dunque, prende necessariamente le mosse dall'analisi del contesto normativo nel quale la relativa categoria ha avuto origine e dalle ragioni storiche che ne hanno determinato l'emersione.

Nel primo capitolo si osserva che l'origine del concetto di atto politico, “*éminemment prétorienne*” (p. 11), è legata alla crisi dell'organo di giustizia amministrativa francese all'indomani della caduta del regime napoleonico. In questo clima di ostilità, il Consiglio di Stato francese, “condizionato dal timore di riuscire troppo sgradito al Governo, [...] si preoccupa di limitare progressivamente l'ambito delle proprie attribuzioni, abbandonando le zone incerte della giurisdizione alla competenza dei giudici ordinari e le materie di maggior rilievo politico alla libera disponibilità degli organi di amministrazione attiva” (p. 13): dell'atto politico, dunque, l'Autore efficacemente sottolinea la matrice giurisprudenziale, che lo foggia quale segmento sottratto al sindacato dell'organo di giustizia amministrativa.

Successivamente, l'Autore allarga sinteticamente lo sguardo alle esperienze straniere, ma il fulcro del capitolo è senz'altro da riconoscere ai paragrafi dedicati alla genesi della nozione di atto politico nell'Italia statutaria e, in particolare, al dibattito parlamentare, che testimonia la “sicura identità legislativa” della categoria (p. 23). Come attentamente rilevato, la nascita del modello di giustizia amministrativa rappresenta l'occasione processuale alla base della nozione: nel momento in cui si dà vita a un sistema di controllo di legittimità degli atti di imperio, il legislatore statutario avverte l'esigenza di escludere, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, il pericolo di un'intromissione da parte dei giudici amministrativi nelle questioni relative alla sfera delle attribuzioni “di ordine latamente costituzionale” (p. 24).

La previsione di una deroga all'accesso alla giustizia amministrativa infiamma il confronto parlamentare, nel quale si contrappone chi sottolinea il “rischio, insito nell'elasticità della nozione [di atto politico], di vanificare la garanzia concessa all'instaurazione del sistema di giustizia amministrativa” e chi, invece, vede con favore la previsione normativa in questione affermando che “gli atti politici non si connettono direttamente con gli interessi dei privati” (p. 29). La quadra, infine, è raggiunta sui seguenti punti: *a*) la norma sull'insindacabilità avrebbe dovuto semplicemente chiarire – e non limitare – la competenza dell'organo di giustizia amministrativa, istituzionalmente circoscritta al sindacato sugli atti amministrativi; *b*) gli atti politici o di governo, pertanto, avrebbero dovuto essere tenuti obiettivamente distinti da quelli amministrativi, corrispondendo a quelli elencati dall'art. 5 dello Statuto (norma in cui si rinveniva l'insieme di tutti gli atti del potere esecutivo), a quelli delegati al Governo per legge e a tutti quelli che lo stesso è obbligato a fare per la sicurezza pubblica, interna ed esterna dello Stato; *c*) l'eccezione relativa alla natura politica dell'atto, ove avanzata dal Governo, non avrebbe potuto vincolare l'organo di giustizia amministrativa, al quale era garantito il libero scrutinio sulla fondatezza dell'eccezione medesima. In questo modo, come ricorda l'Autore, è approvata la disposizione poi confluita nel

comma 2 dell'art. 3 della l. n. 5992 del 1889 – a tenor del quale “*il ricorso non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*” – e che, con identica formulazione, sarà poi trasfusa nell'art. 22, comma 2, del r.d. 17 agosto 1907, n. 638, e, infine, nell'art. 31 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, recante il Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato (*hinc inde*: anche T.U. Cons. Stato), rimasto in vigore sino all'entrata in vigore del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante il Codice del processo amministrativo (*hinc inde*: anche cod. proc. amm.).

Nel prosieguo del capitolo l'Autore si sofferma su alcune aporie successive all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sottolineando, da un lato, che era fisiologico prevedere per l'Esecutivo una zona di riservato dominio in settori che, per antica tradizione, erano da sempre appannaggio del diritto costituzionale inteso in senso lato in un contesto ordinamentale in cui non v'era né una Costituzione rigida, né un giudice a presidio della medesima; d'altro lato, però, rileva che in tempi più recenti il contenuto dell'art. 31 T.U. Cons. Stato è stato riprodotto all'art. 7, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., così contraddicendo quella parte della dottrina e della giurisprudenza che, alla luce della mancata riproduzione della fattispecie nella legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali e del ridotto ambito applicativo della stessa, riteneva tacitamente abrogata la norma sull'atto politico.

Da tali osservazioni l'Autore trae spunto per ripercorrere quanto accaduto in Assemblea Costituente, ove il dibattito si è soffermato soprattutto sull'esigenza di fissare in una norma costituzionale il principio per cui lo Stato non avrebbe potuto sottoporre ad alcuna condizione l'esperimento dell'azione giudiziaria. L'Autore mostra sapientemente che l'assenza di una chiara presa di posizione in Costituente in ordine all'insindacabilità degli atti espressione del potere politico ha fatto sì che il problema si riproponeva anche in tempi assai più recenti, come testimonia il dibattito sorto nelle Commissioni parlamentari attorno allo schema del nuovo codice del processo amministrativo. La clausola d'insindacabilità, che inizialmente non figurava nel progetto di codice, è stata invocata dal Parlamento con l'intento di distinguere la sfera delle relazioni tra gli organi costituzionali dall'ambito delle altre attribuzioni comprese nel concetto di amministrazione: il che però, come l'Autore opportunamente sottolinea, “in un sistema a Costituzione rigida, che vanta la pretesa di imporre vincoli (anche) alle decisioni prese al massimo livello di governo, rimettendole al sindacato della Corte costituzionale, ripropone all'attenzione della riflessione giuridica antiche questioni, meritevoli di ricevere risposte adeguate al mutato contesto costituzionale” (p. 41).

Nel secondo capitolo l'Autore si cimenta con la pluralità delle teorie sull'atto politico. Egli mette opportunamente in relazione la costruzione dogmatica della categoria con l'indeterminatezza delle premesse su cui essa si fonda al momento della sua comparsa, il che – come si vedrà – induce la giurisprudenza e la dottrina rispettivamente a “precisare l'estensione del limite posto al sindacato del giudice amministrativo” e a “dare contenuto ad un'espressione che, nella sua evidente fluidità, si prestava ad essere manovrata, a seconda dei regimi, in funzione restrittiva delle garanzie di libertà”, ossia come “strumento variabile di compressione delle competenze dell'organo di giustizia amministrativa” (pp. 44 ss.). Le prime elaborazioni, che

trovano spazio nel diritto pubblico francese, tedesco e italiano dalla metà dell'Ottocento in poi, sono dunque essenzialmente volte a delineare i criteri differenziali tra gli atti politici, insindacabili, e quelli amministrativi, suscettibili di sindacato giurisdizionale.

Nella disamina delle distinte proposte teoriche, l'Autore ripropone e rielabora la celebre partizione cheliana (*Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 38) in tre raggruppamenti: soggettivo, oggettivo e storicista, ben sottolineando che “ciascuna delle diverse angolazioni critiche è, più o meno inconsciamente, consequenziale ad una determinata esigenza di ordine pratico” (p. 45). Quest'ultima, nel caso delle correnti soggettive, è l'efficienza dell'azione governativa, in quelle oggettive è la certezza della norma e la stabilità del limite posto al sindacato giurisdizionale e in quelle storiciste è l'esigenza di non compromettere la flessibilità e l'adattabilità di tale limite alle mutevoli contingenze dell'ordinamento costituzionale.

Nell'orientamento “soggettivo”, l'elemento distintivo dell'atto politico si ravvisa nel modo particolare di atteggiarsi della volontà nel soggetto agente. Come messo in luce nel volume, ne sono espressioni fondamentali la teoria del “movente politico” (“*mobile politique*” o della “causa soggettiva”), di origine francese e recepita in Italia durante il Ventennio, per la quale uno stesso atto può qualificarsi come politico o amministrativo a seconda che la sua emanazione sia riferibile o meno a motivi di natura politica (anche in virtù del “mero richiamo, da parte dell'esecutivo, ai motivi politici che stanno alla base della sua adozione”: p. 50), e la teoria della “discrezionalità assoluta”, affermata invece in Germania, secondo cui l'atto politico è contraddistinto dal grado di libertà attribuito all'organo investito dal potere autoritativo, dal che la distinzione tra atti politici e atti amministrativi sarebbe “solo *quantitativa* e mai *qualitativa*” (p. 54; corsivo nell'originale).

Contrariamente alla corrente “soggettiva”, in quella “oggettiva” la nozione di atto politico è contraddistinta da elementi costanti e immutabili, volta a identificarne l'essenza in base a criteri formulati *in abstracto* e *pro futuro*, così neutralizzando le derive autoritarie di fatto assecondate dalle tesi soggettive. L'Autore ricorda che nella teoria francese della “natura dell'atto” gli atti politici si distinguono per l'essere adottati dal potere esecutivo nell'esercizio della funzione di governo anziché di quella amministrativa, mentre nella teoria italiana della “causa oggettiva” si tenta di superare i risultati meramente empirici ottenuti dalla dottrina francese attraverso la ricerca di un elemento costante e immutabile in cui si sostanzia la politicità: la “causa dell'atto, ovvero [la] funzione che lo stesso è destinato ad assolvere nella vita dell'ordinamento” e, in particolare, il fatto che l'atto politico sia adottato nell'interesse generale dello Stato nella sua unità. Come osserva l'Autore, tuttavia, la giurisprudenza non è riuscita a delineare una compiuta distinzione tra causa e motivi dell'atto, determinando, di conseguenza, l'implicita reviviscenza dell'impostazione tipica delle teorie soggettive (e in particolare di quella del “movente politico”).

Ancora in Francia, sul finire dell'Ottocento, prende piede la lettura dell'atto politico quale “atto costituzionale”, ossia di esecuzione diretta e immediata di una disposizione formale della Costituzione, con la conseguenza che la distinzione tra gli atti amministrativi e quelli politici si fonderebbe sulla separazione formale tra leggi ordinarie e leggi costituzionali, la cui applicazione è rimessa all'esecutivo. Come si annota criticamente, però, da un lato l'atto politico non sempre coincide con un atto esecutivo della Costituzione formale; dall'altro, i sostenitori di tale teoria

finiscono per ricalcare l'elencazione offerta dalla giurisprudenza amministrativa, così facendo affidamento su un criterio di individuazione enumerativo e – in quanto tale – privo di efficacia euristica e della capacità di circoscrivere in via preventiva il contenuto dell'atto. La teoria dell'atto costituzionale ha a sua volta ispirato quella, di matrice italiana, dell'atto *extra iuris ordinem*, anche se – come l'Autore opportunamente rileva – più che di una teorizzazione sistematica si tratta di un punto di incontro e di sintesi di diverse prospettazioni dottrinarie, le quali tendono al rafforzamento della funzione di governo e prendono le mosse ancora una volta dalla distinzione tra attività di governo e attività amministrativa. L'Autore si sofferma sulla potenziale conflittualità di tali ricostruzioni con l'esperienza ordinamentale statutaria, ispirata ai principi del sistema parlamentare e improntata al rispetto del principio di legalità quale base imprescindibile per la sopravvivenza dell'ordinamento stesso.

Dopo le correnti di pensiero “soggettive” e “oggettive” sono analizzate le teorie appartenenti a quella “storicista”. Secondo quest'ultima corrente, non è possibile stabilire in astratto e con crisma di definitività e di certezza una definizione dell'atto politico perché l'area dell'attività politica è destinata a mutare proprio in base alla spinta di quelle stesse esigenze di politica giurisprudenziale dalle quali essa è scaturita. Così, per adoperare la stessa espressione dell'Autore, per la teoria “empirica” il concetto di atto politico è “scientificamente inesistente”, perché non trae origine da premesse teoriche certe: viceversa, l'individuazione della politicità è “in concreto rimessa agli orientamenti di volta in volta espressi dal singolo giudice”. La teoria “negativa”, poi, addirittura si spinge oltre, affermando che la nozione di atto politico non solo è priva di consistenza giuridica, ma anche di utilità pratica e potrebbe essere eliminata senza alcuna conseguenza per il diritto, dato che gli atti sfuggono al sindacato giurisdizionale non per una loro intrinseca politicità, ma perché carenti dei presupposti processuali necessari alla realizzazione del sindacato giurisdizionale (personalità del soggetto ricorrente; inesistenza di un interesse personale, diretto e attuale all'azione; incompetenza, e così via). In tal modo però, a detta dell'Autore, si finisce per “trascurare l'esistenza di un preciso riferimento normativo (l'art. 31 T.U. Cons. Stato) che, a prescindere dalla circostanza di rispondere o meno a presupposti scientifici e razionali, tipizza in maniera inequivocabile la categoria” (p. 70).

La disamina delle teorie classiche sull'atto politico in ambiente prerepubblicano, condotta nel secondo capitolo, termina con quella della “legittimità necessaria”, formulata da Enrico Guicciardi (*L'atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937): più che “termina”, si potrebbe dire “culmina”, ché si tratta di una nota costruzione dogmatica, dalla quale hanno preso le mosse (e, più spesso, le distanze) tutti coloro che in epoca successiva si sono occupati del tema. Fondata su una stretta esegesi di diritto positivo, segnatamente sul combinato disposto degli allora vigenti artt. 26 e 31 T.U. Cons. Stato, è noto che secondo Guicciardi “gli atti politici sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, eccezionalmente sottratti all'impugnativa giurisdizionale per qualche specifica ragione che li caratterizza” (p. 71). Come si riconosce nel volume, la teoria di Guicciardi, pur costituendo un importante punto di riferimento per la dogmatica dell'atto politico, non tiene conto della circostanza che “ogni atto pienamente discrezionale – e non solo quello politico – si fonda su motivi non sindacabili in sede giudiziale” (p. 73); né, osserva l'Autore,

è dato comprendere perché si ammette la sindacabilità della violazione di un diritto da parte del giudice ordinario, mentre la violazione di un interesse dovrebbe essere esente da controlli giudiziali. Ciò che per l'Autore più conta, tuttavia, è che tale teoria, che trae dal dato positivo vigente la propria forza e legittimazione, è destinata a essere superata a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Nel terzo capitolo l'Autore vaglia attentamente le conseguenze scaturite dal mutato contesto costituzionale, il quale ha costretto gli studiosi a superare o, quantomeno, a ripensare le precedenti ricostruzioni relative all'atto politico. Un primo effetto è proprio il superamento della tesi che inquadrava l'atto politico nel *genus* degli atti amministrativi: tesi che, per quanto autorevolmente argomentata, è destinata a recedere innanzi l'insieme dei principi costituzionali e sovranazionali che disciplinano il funzionamento della giurisdizione amministrativa: la chiave di volta è rappresentata dall'art. 113 Cost., il quale, oltre a stabilire in via generale la possibilità di ricorrere innanzi il giudice ordinario o amministrativo avverso gli atti della pubblica amministrazione per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (comma 1), vieta espressamente al legislatore la possibilità di escludere o limitare detta tutela a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (comma 2).

Nel prosieguo del capitolo l'Autore dà conto dei dubbi avanzati dalla dottrina sulla legittimità costituzionale della clausola d'insindacabilità e conclude ch'essi sono superabili da una lettura costituzionalmente orientata della fattispecie normativa. Nella prospettiva abbracciata nel volume, se si colloca l'atto politico al di fuori della categoria degli atti amministrativi e all'interno di quella degli atti definiti "di governo" o "di indirizzo politico" (a seconda della ricostruzione teorica di riferimento), l'inoppugnabilità dell'atto discende infatti, più che dalla previsione codicistica, dal difetto di interesse a ricorrere. In quest'ottica, l'asserita politicità di un atto nulla aggiungerebbe alle regole generali sul funzionamento del processo comune: "il principio dell'insindacabilità degli atti politici costituisce una riaffermazione dell'art. 113 Cost. piuttosto che una deroga" (p. 84).

Lo studio prosegue con la rassegna delle più recenti ricostruzioni dottrinali repubblicane, a partire dalla teoria dell'atto politico quale "atto di governo". L'Autore ammonisce che l'introduzione del concetto di legalità costituzionale porta alla "fase conclusiva del processo di revisione critica del principio di supremazia della legge": anche quest'ultima, ch'egli ricorda essere l'"atto politico per eccellenza", è così sottoposta a un sindacato di validità innanzi un giudice (p. 89). La tematica dell'atto politico, sorta nell'ordinamento in occasione dell'istituzione del modello di giustizia amministrativa, è così ricondotta entro il quadro unitario dell'attività di governo; essa, come efficacemente scrive l'Autore, "abbandona il terreno del diritto amministrativo processuale e si sviluppa nella sede del diritto costituzionale sostanziale, collegandosi ad una visione che investe in profondità la struttura e l'organizzazione del potere politico nello Stato moderno e contemporaneo" (p. 90). Superata la tesi che considerava l'atto politico una *species* di quelli amministrativi perché incompatibile con il nuovo assetto costituzionale, l'indagine, prima incardinata sull'asse dei rapporti tra amministrazione e giurisdizione, si sposta su quello dei rapporti tra governo e amministrazione: su essi volge ora l'Autore il proprio sguardo.

Soccorre sul punto la nozione di indirizzo politico, inteso quale funzione (o attività, nella prospettiva crisafulliana) *altra* rispetto a quelle tradizionali e che, come noto, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione è profondamente rivisitata per renderla compatibile con il mutato contesto ordinamentale. Da un lato, l'indirizzo politico si ritiene emanazione non più del partito unico al governo, ma delle forze politiche di maggioranza attraverso il filtro costituito dal raccordo corpo elettorale-Parlamento-Governo; dall'altro, nello spettro dell'indirizzo politico si tende a ricomprendere non solo la determinazione dei fini fondamentali dell'azione statale, ma anche la funzionalizzazione della volontà dei governanti, la predisposizione degli strumenti giuridici e dei mezzi materiali per il suo svolgimento e il conseguimento stesso dei fini (si pensi soprattutto all'insegnamento di Martines). Ne esce mutato anche il concetto di atto politico, identificato in "ogni atto posto in essere dagli organi costituzionali per il perseguimento di superiori esigenze inerenti la direzione suprema dello Stato, sia al suo interno che al suo esterno, nel suo complesso e nella sua unità" e dunque, in ultima analisi, "nell'esercizio della funzione di governo o di indirizzo politico" (p. 92).

La tesi che identifica l'atto politico con l'atto di governo rappresenta per l'Autore il logico corollario del superamento della tesi che lo inquadrava nel *genus* degli atti amministrativi. Esso è ora ricondotto alla categoria degli "atti costituzionali", posti in essere nello svolgimento di attribuzioni di specifici poteri o organi dello Stato e insindacabili dalla giurisdizione ordinaria e amministrativa perché insuscettibile di ledere direttamente le situazioni giuridiche soggettive. Tale ricostruzione, osserva l'Autore, è però inservibile in un'ottica sia descrittiva, sia prescrittiva: poiché l'elemento che accomuna i diversi atti è costituito unicamente dalla circostanza di scaturire da organi costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni, si riconducono al medesimo insieme atti provenienti sia dagli organi di indirizzo politico, sia da quelli di garanzia, così trascurando l'eterogeneità di funzioni e contenuti e la circostanza che alcuni atti di diretta emanazione governativa (come i regolamenti governativi), seppur diversi da quelli propriamente amministrativi, si prestano alla sindacabilità giurisdizionale, laddove dotati di un'immediata idoneità lesiva di situazioni giuridiche soggettive.

Sul punto l'Autore, a partire dalla distinzione tra atti costituzionali e atti amministrativi, ricorda che un'autorevole dottrina ha identificato l'atto politico con l'"atto costituzionale libero nel fine" (E. CHELI, *Atto politico*, cit., 43 sgg.). In un regime di Costituzione rigida, in particolare, vi sarebbe uno spazio intermedio tra la legge costituzionale e quella ordinaria, riservato allo svolgimento di un'attività "costituzionale", intesa quale immediatamente "esecutiva" della Costituzione formale. Vi sono collocate sia la funzione di indirizzo politico, della quale sono titolari gli organi costituzionali investiti del compito di esprimere la volontà delle forze di maggioranza (riconducibili al circuito corpo elettorale-Parlamento-Governo), sia la funzione di controllo della rigidità del sistema, svolta dagli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale). La prima funzione sarebbe volta a concretare sul terreno giuridico tutti i fini connessi alle scelte politiche di maggioranza e rispetto a essa la norma costituzionale non determinerebbe un vincolo nel fine, ma solo una serie di limiti – esterni e negativi – posti all'azione degli organi investiti della funzione. La seconda, invece, mirerebbe a garantire la rigidità

del sistema e a conservare i contenuti permanenti espressi nella norma costituzionale: rispetto a essa, la Costituzione rappresenterebbe non già un sistema di limiti esterni all'azione, ma il fine stesso dell'azione degli organi investiti della funzione, al quale questi sono internamente e positivamente vincolati.

Sulla connotazione di asserita libertà dei fini dell'atto politico, tuttavia, si appunta la critica dell'Autore, a tenore della quale la teoria dell'atto costituzionale libero nel fine sarebbe debitrice della distinzione bariliana tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico di maggioranza e, in ultima analisi, inconciliabile con il dettato costituzionale. Secondo l'Autore, la maggioranza di governo non potrebbe farsi portatrice di un indirizzo politico in contrasto con la Costituzione: in altre parole, in dottrina l'idea della Costituzione quale mero "limite esterno" sarebbe stata integrata da una visione della medesima come "fondamento" di tutto l'ordinamento giuridico, con conseguente incremento della "possibilità di fare appello a principi costituzionali in ogni possibile conflitto di interessi" e delimitazione degli "spazi costituzionali «vuoti» ai soli profili che riguardano l'esercizio del merito legislativo" (pp. 110 ss.). Anche nei casi in cui l'attuazione del programma costituzionale necessita di una "costante ed imprescindibile opera di intermediazione della politica, cui sovente è richiesto di assumere delicate scelte discrezionali, segnatamente in relazione alla gestione dei tempi e delle relative modalità" – e specialmente "laddove i fini costituzionali siano posti da norme programmatiche o da disposizioni contenenti formule generiche e concetti indeterminati" (p. 115) – l'opera richiesta alla politica resterebbe "pur sempre di interpretazione e attuazione dei fini medesimi (e non di creazione)". Sulla scorta della definizione di indirizzo politico di Martines quale "prima fase del processo applicativo della Costituzione", l'Autore sottolinea che, mentre la Costituzione attribuisce una discrezionalità, più o meno ampia, agli organi politici al fine di dare attuazione al programma ivi contenuto, nessuna libertà avrebbero questi ultimi nella predisposizione dei fini, che sempre andrebbero desunti "dalle disposizioni apicali della Carta e, segnatamente, dai principi supremi" (p. 117).

L'Autore prende infine posizione nei confronti di un recente indirizzo (R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 ottobre 2012) che, pur manifestando la necessità di una ricollocazione dogmatica della categoria dell'atto politico, finirebbe per riproporre un'impostazione analoga a quella dell'"atto costituzionale libero nel fine". In particolare, in mancanza di tratti formali tipici, la categoria dell'atto politico potrebbe essere collocata all'interno di quella degli atti costituzionali, ove continuerebbe a rilevare autonomamente per indicare quegli atti provenienti da organi *politici* non soggetti alla giurisdizione ordinaria, né a quella amministrativa, ma comunque vincolati al principio di legalità costituzionale. A detta dell'Autore, la distinzione tra atti costituzionali "autenticamente politici" così identificati e atti costituzionali *tout court*, posti in essere da altri poteri e organi dello Stato nell'esercizio delle relative funzioni, sarebbe però inservibile a scopi dogmatici. All'elemento della politicità, infatti, non si accompagnerebbero quelli della libertà nella predisposizione dei fini e della non giustiziabilità: la stessa teoria, infatti, sottolinea chiaramente che la primazia del principio di legalità costituzionale ripudia la possibilità di configurare atti politici esenti da qualsivoglia giurisdizione.



Al termine del terzo capitolo l'Autore rassegna alcune prime notazioni conclusive, affermando che, alla luce della disciplina costituzionale che sempre ammette la tutela giurisdizionale avverso atti autoritativi, è oggi impossibile configurare una presunta categoria di atti amministrativi-politici; né possono trovare cittadinanza nell'ordinamento poteri o atti liberi e illimitati nei fini, nonché insindacabili innanzi l'organo di giustizia costituzionale. Secondo l'Autore, l'unica distinzione che è possibile tracciare è quella tra atti amministrativi e atti costituzionali, entrambi, però, sindacabili dal giudice amministrativo o dalla Corte costituzionale: “al di fuori del diritto (costituzionale), non può esistere fondamento alcuno per l'esercizio del potere pubblico, poiché, se così stessero le cose, le azioni degli organi statali, regionali o locali sarebbero disgiunte dal principio di responsabilità” (p. 128).

Nel quarto e ultimo capitolo, l'Autore si appresta a saggiare la bontà delle diverse impostazioni teoriche affrontate sino a quel momento attraverso il dato giurisprudenziale, il quale, per affermazione condivisibile, rappresenta “la cartina al tornasole del concetto di atto politico” (p. 130). Una prima notazione metodologica consiste nel fatto che anche in sede giurisprudenziale l'interpretazione della disposizione relativa all'insindacabilità degli atti politici muta in relazione al contesto storico di riferimento. In una prima fase, che intercorre dall'entrata in vigore della legge istitutiva del contenzioso amministrativo sino all'avvento del fascismo, la nozione di atto politico tratteggiata dalla giurisprudenza amministrativa riflette per lo più quella, di origine dottrinale, della “causa oggettiva”. Come acutamente osserva l'Autore, l'approccio sostanzialmente garantista della giurisprudenza non muta in realtà nemmeno durante il Ventennio fascista, nonostante due fattori concomitanti – la progressiva regolamentazione legislativa delle ordinanze di necessità e l'ampio ricorso agli strumenti del decreto-legge e del decreto legislativo – incidano sensibilmente nel contesto ordinamentale di riferimento e determinino un effettivo aumento del ricorso alla nozione di atto politico da parte del Governo.

Se prima l'Autore aveva illustrato l'impatto della Costituzione repubblicana sulle ricostruzioni teoriche intorno all'atto politico, egli si concentra adesso sulle conseguenze ch'essa ha prodotto sugli indirizzi giurisprudenziali, evidenziandone la svolta in senso restrittivo: la previsione costituzionale del generale principio di inderogabilità della tutela giurisdizionale avverso tutti gli atti della pubblica amministrazione, infatti, conduce al definitivo superamento dell'idea – pur marginale nella giurisprudenza prerепubblicana – che possano darsi atti formalmente amministrativi sottratti al sindacato di legittimità in ragione della natura politica impressa dall'esecutivo. Ciononostante, l'Autore ammonisce che sino alla fine degli anni Ottanta perdura l'oscillamento della giurisprudenza tra la tesi della “causa oggettiva” (la quale, come ricordato, riconduce la *species* degli atti politici al *genus* di quelli formalmente amministrativi, ma li sottrae al sindacato di legittimità perché funzionali alla salvaguardia di superiori esigenze dello Stato) e la tesi che li sussume nella categoria degli “atti costituzionali” o “di governo” (*i.e.* quegli atti posti in essere dagli organi dello Stato-apparato nell'esercizio della funzione di direzione e di indirizzo politico del Paese).

Solo a partire dagli anni Novanta inizia a imporsi un orientamento che segna il definitivo superamento della tesi della “causa oggettiva” a vantaggio di una concezione degli atti politici

quali atti esecutivi della Costituzione o comunque forniti di copertura costituzionale. L'Autore individua lo "spartiacque" (p. 139) di tale inversione di tendenza nella sent. Cass. civ. Sez. Un., 25 giugno 1993, n. 7075, la quale, nell'escludere la giurisdizione del giudice amministrativo sulle nomine presidenziali dei senatori a vita disposte in eccedenza al limite numerico di cui all'art. 59, comma 2, Cost., mette a fuoco i limiti della giurisdizione amministrativa, radicandola con esclusivo riguardo agli "*atti amministrativi in senso proprio*". La decisione, per un verso, delimita così l'ambito applicativo della clausola generale di impugnabilità di cui all'art. 113 Cost., riferendola ai soli atti propriamente amministrativi; per altro verso, individua nell'esercizio di funzioni "diverse" da quella amministrativa il limite ultimo della giurisdizione, aprendo lo spiraglio anche in sede giurisprudenziale alla distinzione già calcata in dottrina tra atti amministrativi, sindacabili dal giudice comune, e atti costituzionali politici, i quali – nei limiti in cui ciò sia consentito dal sistema di giustizia costituzionale – possono essere sindacati dal giudice costituzionale. Ne consegue la necessità – sulla quale più volte torna l'Autore nel corso del proprio scritto – di offrire una lettura costituzionalmente orientata all'art. 31 T.U. Cons. Stato (e, poi, all'art. 7 cod. proc. amm.), secondo cui il riferimento agli atti politici del Governo riguarderebbe unicamente gli atti rispetto ai quali il giudice amministrativo non ha giurisdizione.

In giurisprudenza l'Autore registra una prima conferma dell'estraneità della nozione di atto politico alla categoria degli atti amministrativi, anche se non sono ancora definiti – se non in negativo – i contorni della nozione di atto costituzionale politico. Il giudice enuclea due criteri di riconoscimento degli atti politici: uno, soggettivo, consistente nell'essere l'atto emanato dal Governo, al quale "spetta la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica"; l'altro, oggettivo, consistente in ciò che l'atto è "emanato nell'esercizio di potere politico, anziché nell'espletamento dell'attività amministrativa". Avvedutamente, però, nel volume si sottolinea che tali criteri sono "insufficienti nella prospettiva di una costruzione dogmatica di atto politico insindacabile, in quanto libero nel fine" (p. 141), perché non esonerano l'atto in questione dal rispetto del principio di legalità costituzionale.

L'Autore ricostruisce sapientemente il percorso tracciato negli anni successivi dal giudice amministrativo, il quale cerca di individuare i tratti distintivi della categoria dell'atto politico nella misura in cui ciò gli consente di rispondere alle frequenti eccezioni di inoppugnabilità sollevate in giudizio dall'amministrazione *ex art. 31 T.U. Cons. Stato*. Alla luce della giurisprudenza esaminata, per l'Autore appare più utile concentrarsi sulla distinzione tra atti politici e atti di "alta amministrazione", i quali, a differenza dei primi, sono soggetti al sindacato giurisdizionale. Infatti, nonostante le due categorie presentino dei tratti in parte assimilabili (la provenienza dagli organi di vertice e l'ampio margine di discrezionalità che li rende poco inclini al controllo del giudice), la giurisprudenza ambienta la distinzione all'interno di uno "schema piramidale", al cui vertice vi sono gli atti di indirizzo politico, alla base gli atti di "ordinaria amministrazione" e, in posizione intermedia, gli atti di "alta amministrazione" quale elemento di raccordo. Per effetto della progressiva emersione di connotati strutturali differenti rispetto al livello politico, all'"alta amministrazione" è ricondotta l'attività di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento dell'azione puntuale degli apparati burocratici statali, regionali e locali: attività dotata di

amplissima discrezionalità, ma pur sempre strutturalmente vincolata ai fini posti in sede politica. Come correttamente si ricorda nel volume, nelle applicazioni concrete del giudice amministrativo l'“alta amministrazione” si estende progressivamente, finendo con l'erosione della categoria degli atti politici: ciò, in una con la tendenza del giudice comune a respingere pressoché costantemente le eccezioni di politicità sollevate dall'amministrazione resistente, conduce al rafforzamento delle garanzie di tutela del cittadino nei confronti degli atti autoritativi dei pubblici poteri, in perfetta sintonia con i principi dello Stato di diritto.

L'Autore osserva che la giurisprudenza tende a ritenere di “alta amministrazione” le sole fattispecie in cui non vengono in rilievo supremi e unitari compiti statali, bensì interessi puntuali e contingenti, allo scopo di estendere il numero degli atti sindacabili dal giudice e, dunque, di garantire il diritto di difesa alle situazioni soggettive coinvolte. Con l'ulteriore conseguenza che la sottrazione al sindacato giurisdizionale resta “circoscritta a un duplice ambito materiale: le relazioni tra gli organi che esercitano attribuzioni di rilievo costituzionale e i rapporti tra gli Stati nella comunità internazionale” (p. 151). Nondimeno, ad avviso dell'Autore, una più attenta analisi dei casi di accoglimento dell'eccezione di politicità porta a ritenere che il difetto di giurisdizione sia motivato dalla mancanza di configurabilità, in ciascuna fattispecie, di posizioni individuali immediatamente tutelabili nei confronti dell'atto posto in essere dall'autorità. Conseguentemente – osserva l'Autore, anticipando in parte alcune conclusioni cui perverrà – non sembra essere tanto l'ambito materiale a determinare la politicità dell'atto impugnato, quanto la circostanza che lo stesso non sia ontologicamente lesivo di posizioni soggettive tutelabili; l'esito del giudizio, in altri termini, sembra imposto dall'applicazione dei principi generali del processo amministrativo, segnatamente dalla carenza di un concreto interesse a ricorrere.

Lo sguardo dell'Autore si sposta infine alla giurisprudenza dell'ultimo decennio, la quale sembra aver acquisito consapevolezza della ineffabilità dell'atto politico e considerare dirimente, ai fini del giudizio di insindacabilità, non tanto i caratteri del provvedimento scrutinato, quanto il contenuto della norma attributiva del potere e, in particolare, se la stessa introduca o meno dei vincoli di carattere giuridico all'esercizio del potere discrezionale. Secondo l'Autore, “la chiave di volta ai fini del giudizio di insindacabilità politica di un atto della pubblica amministrazione pare costituita non tanto dalla provenienza dal Governo nell'esercizio del potere politico, quanto dalla mancanza di specifici parametri giuridici che riconoscano posizioni di vantaggio meritevoli di protezione”; pertanto, “laddove esista un parametro di legittimità alla stregua del quale sindacare l'atto autoritativo, questo non sfugge al controllo in sede giudiziale” (p. 159), come secondo l'Autore è confermato dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. Quest'ultima, al fine di radicare la propria giurisdizione in alcuni “casi «limite»” (p. 160), ha ritenuto del tutto irrilevante l'indagine sulla provenienza e sul contenuto dell'atto e ha invece valorizzato il diverso profilo della sussistenza di un parametro di legittimità in grado di predeterminare o, comunque, di circoscrivere le modalità di esercizio della discrezionalità politica.

Il problema transita così dal piano del difetto di giurisdizione a quello dell'insindacabilità per profili di merito, come attesta l'esame, nel volume, di alcuni casi giurisprudenziali particolarmente significativi per il tema che ne occupa. Ciò si è verificato, ad esempio, in relazione al problema

delle “giunte al maschile” nella Regione Campania, scrutinato dapprima dal giudice amministrativo e, poi, da quello costituzionale. Nella sent. n. 81 del 2012, il giudice delle leggi ha ribaltato l'ordine logico delle questioni rispetto all'atteggiamento tradizionalmente tenuto dalla dottrina e affermato che occorre muovere preliminarmente non già dalla disposizione che sancisce l'insindacabilità degli atti politici, ma dalla struttura della norma attributiva del relativo potere, onde verificare la sussistenza di una posizione giuridica soggettiva meritevole di protezione e di limiti cui è soggetta la manifestazione di potere pubblico di volta in volta considerata.

La *ratio decidendi* della sent. n. 81 del 2012 trova per l'Autore puntuale riscontro nella giurisprudenza più recente, sia costituzionale, sia amministrativa. Riferisce l'Autore che nella sent. n. 52 del 2016 la Corte costituzionale ha avuto un'altra occasione per sollecitare ulteriori riflessioni concernenti il controverso tema dell'atto politico; la pronuncia è assai nota per aver risolto in senso favorevole al Governo un conflitto di attribuzione tra poteri avente a oggetto la sent. Cass. civ., SS.UU., n. 16305 del 2013, la quale aveva affermato la sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, della delibera del Consiglio dei Ministri di diniego di avvio delle trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti volte alla stipulazione di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Nell'accogliere il ricorso del Governo e annullare la sentenza della Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha escluso che dalle disposizioni costituzionali che regolano il fenomeno religioso (artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.) possa desumersi l'esistenza di una pretesa soggettiva giustiziabile all'avvio della trattativa, precisando però che detta decisione impegna la discrezionalità politica del Governo – il cui limite è comunque rintracciabile nei principi costituzionali – e la responsabilità che l'organo assume nella forma di governo parlamentare. A prescindere dal merito della soluzione, come sottolinea l'Autore, la Corte “si mostra particolarmente attenta nel non fare menzione alla categoria dell'atto politico, facendo riferimento al diverso concetto di *discrezionalità* politica dell'esecutivo: muovendosi così nel solco del precedente costituito dalla sent. n. 81 del 2012, che viene opportunamente richiamato” (p. 179; corsivo nell'originale). Proprio a partire da tale precedente, osserva l'Autore, la Corte ha infatti affermato che la situazione sarebbe differente ove il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi e idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. L'insindacabilità, pertanto, sembra esser pronunciata *rebus sic stantibus* e la delibera con cui il Consiglio dei Ministri nega l'avvio delle trattative con l'UAAR, a detta dell'Autore, dovrebbe ritenersi “non già atto politico insindacabile per difetto di giurisdizione, ma atto amministrativo discrezionale, insindacabile per motivi di merito” (p. 180).

Ciò premesso, l'Autore formula alcune note critiche a margine della sentenza della Consulta, osservando – con argomentazioni convincenti, ma che forse avrebbero meritato più spazio – che la pronuncia “trascur[a] ingiustamente di considerare l'esistenza di diversi parametri di rango costituzionale, idonei a vincolare e indirizzare la discrezionalità del Governo proprio in ordine all'avvio delle trattative”. Di tali parametri la stessa Corte offrirà addirittura un decalogo nella pressoché coeva sent. n. 63 del 2016: “il divieto di discriminazione, innanzitutto, che, ai sensi

degli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost., è volto a garantire l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la «proiezione necessaria sul piano comunitario»; il principio del buon costume, in secondo luogo, che, qualora venga in causa, preclude *in apicibus* al Governo di dare avvio alle trattative; la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e della pacifica convivenza, infine, di cui occorre tenere conto ai fini del bilanciamento nell'adozione dell'eventuale provvedimento governativo di diniego” (p. 181).

Ricondotta l'ultima pronuncia della Corte nel solco della più recente giurisprudenza costituzionale concernente la categoria dell'atto politico, l'Autore osserva che recentemente anche il giudice amministrativo, in maniera speculare, ha focalizzato la propria attenzione non tanto sul contenuto dell'atto impugnato, quanto sul grado di vincolatività del parametro legale di riferimento. Il fenomeno è tanto più significativo, se si considera ch'esso ha ormai luogo anche nella materia delle relazioni internazionali, nella quale si esprime la sovranità politica del Paese, esercitata per il tramite degli organi costituzionali, e che tradizionalmente rappresenta il limite ultimo al sindacato di legittimità. Il Consiglio di Stato, chiamato a scrutinare fattispecie culminanti rispettivamente nel provvedimento di soppressione di un'ambasciata (sent. Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 808), nel parere reso dal Comitato direzionale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (sent. Sez. V, 9 gennaio 2017, n. 16) e nel diniego opposto dal Ministero medesimo alla richiesta di rinnovo dell'*exequatur* per l'esercizio delle funzioni di console onorario formulata da un'ambasciata straniera (par. Sez. I, 4 settembre 2019, n. 2483, reso nell'affare n. 1925/2018), ha affermato che non tutto ciò che è riconducibile alla politica estera e all'attività internazionale dell'esecutivo è, per ciò solo, immune dalla giurisdizione; viceversa, sottratto al sindacato giudiziale è solo “il singolo frammento di attività che, nell'ambito di un più ampio ciclo funzionale, è espressione di un potere estero non soggetto a parametri legali”, ovvero quelle “questioni in cui, all'interno di procedure più ampie e complesse, si sostanzia il merito delle valutazioni squisitamente politiche” (p. 185).

Al termine del volume, l'Autore sviluppa conclusioni coerenti con i ricordati mutamenti giurisprudenziali, osservando che “il richiamo al concetto di atto politico sembra rivelarsi vano tutte le volte in cui sia possibile rinvenire un parametro di legittimità alla stregua del quale sindacare un atto autoritativo” (p. 187) e che il principio di effettività della tutela giurisdizionale avverso ogni atto della pubblica amministrazione osta all'ammissibilità di vuoti di tutela non giustificati dall'esigenza di rispettare il merito delle decisioni politiche. Quest'ultimo sottende per l'Autore una libertà di scelta in capo al decisore politico che è sì insindacabile dal giudice del caso concreto, ma solo a condizione che la discrezionalità sia esercitata “in maniera conforme al principio di legalità, inteso esso nel suo duplice circuito, legale e costituzionale”: discrezionalità che “permane unicamente negli spazi liberi dal diritto”, mentre, “laddove non vi sia libertà dal diritto non può esservi, per definizione, atto sottratto al sindacato giurisdizionale” (pp. 188 ss.).

Per le ragioni ora accennate, l'Autore giunge ad assumere una netta posizione nei confronti delle vicende Gregoretti e *Open Arms*, a partire dalle quali ha preso forma la sua personale riflessione in ordine agli sviluppi storici, dottrinali e giurisprudenziali concernenti l'atto politico.

In primo luogo, l'Autore condivide l'orientamento del Tribunale dei Ministri di Catania e dalla Giunta per le immunità del Senato, i quali, in relazione alle vicende Gregoretti e *Open Arms*, hanno rispettivamente chiesto e concesso l'autorizzazione a procedere in giudizio *ex art.* 96 Cost. nei confronti dell'allora Ministro dell'Interno, osservando che dinanzi all'esigenza di salvaguardare diritti fondamentali, ancorché di cittadini stranieri, non può esservi motivazione politica che tenga. In secondo luogo, l'Autore, sulla scorta dei più recenti arresti giurisprudenziali, ribadisce che “i limiti del sindacato giurisdizionale rispetto agli atti autoritativi possono essere segnati unicamente dal grado di vincolatività dei parametri legali che circoscrivono l'ambito di discrezionalità riconosciuta agli organi politici”, mentre “non è dato riscontrare [...] materie integralmente riservate alla politica, ma piuttosto singole forme di esercizio del potere discrezionale, insindacabili per profili di merito” (p. 191). L'Autore, però, sviluppa tali premesse sino alle loro estreme (e forse, a sommosso parere di chi scrive, eccessive) conseguenze. Nel ritenere la nozione di atto politico “oramai priva di una concreta utilità” (p. 192), osserva ch'esso non può trovare spazio all'interno della categoria degli atti amministrativi, per definizione soggetti al rispetto del principio di legalità e, dunque, se lesivi sempre impugnabili; se non lesivi, non impugnabili per carenza dei presupposti processuali necessari all'esperimento dell'azione. L'atto politico, tuttavia, non potrebbe trovare cittadinanza nemmeno tra gli atti costituzionali (*i.e.* gli atti che sono svolgimento di attribuzioni di specifici poteri o organi dello Stato insindacabili dalla giurisdizione ordinaria o amministrativa), comunque tenuti al rispetto dei canoni di legittimità costituzionale che informano ogni tipo di atto o funzione caratterizzante l'esercizio del potere autoritativo (ivi incluso quello di indirizzo politico).

Se il senso originale della nozione di atto politico era quello di neutralizzare i rischi di intromissione da parte del giudice amministrativo nelle questioni concernenti la sfera delle attribuzioni di ordine politico-costituzionale; se oggi, a presidio di tale necessità, si erge la Corte costituzionale, chiamata a dirimere i conflitti tra enti e tra organi costituzionali nelle forme e nei limiti in cui lo consente il vigente modello di giustizia costituzionale; se tutto ciò è vero, per l'Autore la nozione di atto politico insindacabile, avvicinandasi sino all'art. 7, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., “non sembra riguardare più la sfera del diritto”, il che addirittura ne renderebbe “auspicabile la definitiva abrogazione” (p. 193). Abrogazione che, per un verso, certamente scongiurerebbe il rischio – debitamente stigmatizzato dall'Autore – che tale categoria “continui ad essere impropriamente evocata dalla politica, a guisa di un comodo alibi per affrancarsi dal rispetto delle regole costituzionali” (p. 193); per altro verso, però, a modesto parere di chi scrive, potrebbe condurre ad approdi (ancora più) incerti la giurisprudenza amministrativa. Come già accaduto in passato, quest'ultima, in assenza di una norma positiva dedicata, potrebbe essere più incisivamente influenzata dal mutevole contesto storico di riferimento.

In conclusione, il volume di Andrea Lollo offre un quadro assai esaustivo delle problematiche sottese al tema dell'atto politico. Queste ultime, come efficacemente dimostrato dall'Autore, non possono che essere complesse, attesa la “matrice dialettica” (per usare un'espressione di cheliana memoria: *Atto politico*, cit., 25) della nozione, espressione della tensione e del compromesso tra due principi immanenti nella vita di ogni ordinamento, quello liberale e quello autoritario. E tale

complessità è resa ancor più profonda dell'evoluzione in senso democratico del nostro ordinamento e della nascita di un modello di giustizia costituzionale. Ciononostante, l'Autore riesce rigorosamente nel tentativo di verificare la "tenuta" della categoria in questo itinerario costituzionale che lo porta a ritenere tramontata, se non la categoria in sé, quantomeno la disciplina positiva che ne rappresenta lo svolgimento.

Lucio Adalberto Caruso