



STEFANO AGOSTA*

LE RAGIONI DELLA POLITICA ED I LIMITI IMPOSTI DALLA COSTITUZIONE: A PROPOSITO DELL'ATTO POLITICO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI RAPPORTI STATO-AUTONOMIE TERRITORIALI (E NEL SUO SEGUITO GIURISPRUDENZIALE)**

SOMMARIO: 1. La tradizionale questione del c.d. atto politico tra teoria e pratica del diritto. – 2. Il nucleo politico c.d. *endogeno* (più attinente al *potere*): nella duplice prospettiva soggettiva ed oggettiva. – 3. Il nucleo giuridico c.d. *esogeno* (maggiormente riguardante i *diritti*): la previsione *ex ante* di un parametro giuridicamente vincolante per il potere politico e l'incisione *ex post* di una situazione giuridica attiva rilevante. – 4. Il “seguito” alla giurisprudenza costituzionale esibito dalle più recenti pronunzie del giudice amministrativo e di legittimità. – 5. (*Segue*): il vistoso sforzo messo in campo dal diritto *vivente* giurisprudenziale allo scopo di rileggere il diritto *vigente* legislativo alla luce dei sopravvenuti valori repubblicani. – 6. A proposito della sindacabilità dell'atto politico come questione che sfiora la complessiva “essenza” della Costituzione (e non solo le sue singole “corde”): una chiosa finale.

1. *La tradizionale questione del c.d. atto politico tra teoria e pratica del diritto*

Tra le molteplici questioni sollevate dal noto *genus* del provvedimento politico, agli occhi dello studioso due sembrano senz'altro stagliarsi sulle altre: l'una, per così dire, più tradizionale e nota, avente a che fare con la definizione stessa di tale categoria; l'altra, meno risalente e conosciuta ma non per ciò meno rilevante, piuttosto attinente al destino cui il genere in commento pare essere andato incontro nella pratica delle aule giudiziarie.

Così ad esempio – per prendere innanzitutto le mosse dalla prima tematica – definito in premessa “politico” ogni «atto espressivo di potere politico o di governo adottato dagli organi a ciò competenti», da una sensibile dottrina è stata ancora di recente rilevata la singolare tautologia in cui tale accezione inevitabilmente incorre ogniqualevolta la

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

** Testo – opportunamente ampliato ed aggiornato – dell'intervento svolto al *panel* su *Atti politici e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista delle Corti*, *Icon-S Italian Chapter*, IV Conferenza annuale su *Politica e Istituzioni tra trasformazioni e riforme* (Università Bocconi, 14 ottobre 2023, Milano).

qualificazione del provvedimento finisca per rinviare alla qualificazione del potere di cui esso è espressivo, e viceversa¹.

Venendo alla seconda problematica sul tappeto, sulla quale d'ora innanzi si soffermerà maggiormente l'attenzione, vi è da rilevare come quella dell'atto politico – quale categoria di provvedimenti connotati da un ampio margine di discrezionalità politica e, per tale motivo, astrattamente sottratti, come si tenterà di precisare meglio *infra*, a qualsivoglia controllo di tipo giurisdizionale – sia negli ultimi anni andata incontro ad un singolare, se non proprio contraddittorio, destino.

Ad ogni piè sospinto dato difatti definitivamente per “morto” – almeno nel contesto di un ordinamento costituzionale come il nostro – tale peculiare *genus* non ha invece mancato altrettante volte di “risorgere”, come nel mito dell'Araba fenice, dalle proprie ceneri.

Da una parte bisogna, infatti, rilevare come non siano praticamente mai cessate quelle voci, levatesi soprattutto da parte dei *teorici* del diritto, periodicamente volte a predicare ormai la scomparsa – ovvero a dichiarare una sorta di “morte presunta”, verrebbe da dire – di tale categoria di atto. Dall'altra tuttavia, ancora molto recentemente, il distinto versante dei *pratici* del diritto ha piuttosto continuato a dimostrare come le “radici” di tale genere di provvedimenti non solo non siano affatto *essiccate* ma, al contrario, proliferano ancora *vive, vegete* e profondamente innervate nell'attuale sistema.

Così – e solo per circoscrivere la presente ricognizione all'anno appena trascorso – tanto nel panorama della più recente giurisprudenza amministrativa² che di quella di legittimità³ talune pronunzie si sono distinte per il fatto di aver chiaramente rinviato (se non dato pedissequamente corso) proprio all'ormai consolidato diritto vivente costituzionale in materia.

All'interno del quale ultimo poi, tra le tante utilmente immaginabili, una prima ripartizione è intanto possibile fare almeno tra un perimetro, per così dire, politico *ab extra* del contesto nazionale ovvero politico *ab intra* di esso: con la prima espressione in particolare riferendosi, in positivo, alla questione della c.d. immunità ristretta che – in virtù di una norma consuetudinaria di diritto internazionale – riguarda, come si sa, l'attività *iure imperii* di uno Stato estero⁴; e, col secondo termine, individuando piuttosto, in negativo, tutti quegli atti non rientranti nel primo perimetro poiché ricadenti in quello politico nazionale.

¹ Cfr. A. RUGGERI, *Atti politici e diritti fondamentali: un rapporto complesso e non poco sofferto*, in questa *Rivista*, 2023, p. 1047.

² Così, Consiglio di Stato, sez. V, sent. 28 febbraio 2023, n. 2071, in tema di revoca delle cariche di Vicesindaco e Assessore da parte del Sindaco del Comune di Trecate (NO) su cui, ad esempio, A. SCARSELLA, *La revoca dell'assessore: una guida per evitare atti illegittimi e risarcimenti del danno*, in *La Gazzetta degli enti locali*, 7 marzo 2023 e ID., *Risarcibile all'assessore il danno da revoca illegittima anche per violazione dell'immagine politica*, *ivi*, 8 marzo 2023.

³ In tal senso, Corte di Cassazione, S.U., ord. 1° giugno 2023, n. 15601 in materia di annullamento dell'atto di conferimento da parte del Comune di Anguillara Veneta (PD) della cittadinanza onoraria all'ex Presidente del Brasile Jair Messias Bolsonaro sui cui, *ex multis*, R.G. CONTI, *Atto politico vs giustizia 'politica'. Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?*, in *Giustizia insieme*, 2 novembre 2023.

⁴ ... cui sono, in particolare, riferibili gli assunti di cui alla celebre sentenza n. 238/2014 su cui, *ex multis*, M. ARCARI, *Colliding legal systems or balancing of values? International customary law on State immunity vs fundamental constitutional principles in the Italian Constitutional Court decision no 238/2014*, in *Questions of International Law* (rivista online), Zoom-out II, 2014, p. 1 ss.; e P. DE SENA, *The judgment of the Italian Constitutional Court on State immunity in cases of serious violations of human rights or humanitarian law: a tentative analysis under international law*, *ivi*, p. 17 ss.; ID., *Spunti di riflessione sulla sentenza 238/2014 della Corte costituzionale*, in *Sidiblog*, 30 ottobre 2014, e ID., *Norme internazionali generali e principi costituzionali fondamentali, fra giudice costituzionale e giudice comune (ancora sulla sentenza 238/2014)*, *ivi*, 17 novembre 2014; R. DICKMANN, *Il "Diritto al giudice" di cui all'art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *federalismi.it*, 2014, p. 1 ss.; P. FARAGUNA, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in *Forum di quaderni costituzionali* (rivista online), 2

In seno al quadro interno, sarebbe poi ulteriormente distinguibile un filone giurisprudenziale facente capo al rapporto Stato-autonomie territoriali (con part. riferimento

novembre 2014, p. 1 ss.; L. GRADONI, *Corte Costituzionale italiana e Corte internazionale di giustizia in rotta di collisione sull'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile*, in *Sidiblog*, 27 ottobre 2014, e ID., *Giudizi costituzionali del quinto tipo. Ancora sulla storica sentenza della Corte costituzionale italiana*, ivi, 10 novembre 2014; ID., *Corte costituzionale italiana "controvento" sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 novembre 2014, e ID., *Un giudizio mostruoso. Quarta istantanea della sentenza 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, ivi, 15 dicembre 2014; A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost. n. 238 del 2014*, ivi, 5 novembre 2014; R. KOLB, *The relationship between the international and the municipal legal order: reflections on the decision no 238/2014 of the Italian Constitutional Court*, in *Questions of International Law, Zoom-out II*, 2014, p. 5 ss.; S. LEONE, *Sul dispositivo della sentenza n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 13 novembre 2014, e S. LIETO, *Il diritto al giudice e l'immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, ivi, 6 novembre 2014; C. MELONI, *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della CIG in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2014; A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta Online*, 2014, p. 1 ss.; A. TANZI, *Sulla sentenza Cost. 238/2014: cui prodest?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 26 novembre 2014.

Del 2015 cfr., tra i tanti, R. BIN, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, ivi, 2015, p. 1 ss.; A. CHIUSOLO, *Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la "giuristocrazia"?* ivi, 14 luglio 2015; A. CIAMPI, *La dichiarazione di incostituzionalità delle leggi di esecuzione della Carta delle Nazioni Unite e di adattamento alla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Osservatorio sulle fonti* (rivista online), 1/2015, p. 1 ss.; N. COLACINO, *La conferma della regola attraverso l'eccezione? Immunità statale ed esercizio della giurisdizione sui "crimini" iure imperii*, in *Questione giustizia* (rivista online), 1/2015, p. 70 ss.; B. CONFORTI, *A few remarks on the functional immunity of the organs of foreign States*, in *Questions of International Law, Zoom-out 17*, 2015, p. 69 ss.; G. GIRELLI, *Alla ricerca di un'applicazione condivisa dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 1/2015, p. 94 ss.; T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, 1/2015, p. 1 ss.; E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, in *Questione giustizia*, 1/2015, p. 76 ss.; A. LANCIOTTI, M. LONGOBARDO, *La Corte costituzionale risponde alla Corte di Giustizia internazionale: l'ordinamento italiano non si adatta alla regola sull'immunità*, in *federalismi.it*, 2/2015, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogeneità dei fini*, in *Questione giustizia*, 1/2015, p. 84 ss.; E. LUPO, *I controlimiti per la prima volta rivolti verso una sentenza della Corte Internazionale di giustizia*, ivi, p. 64 ss., e L. MARINI, *I conflitti fra Italia e Germania tra Corte costituzionale, Corte internazionale di giustizia e Consiglio di sicurezza*, ivi, p. 100 ss.; M. I. PAPA, *Il ruolo della corte costituzionale nella ricognizione del diritto internazionale generale esistente e nella promozione del suo sviluppo progressivo*, in *Rivista AIC*, 3/2015, p. 1 ss.; F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *Osservatorio AIC*, 2/2015, p. 1 ss.; N. RONZITTI, *The immunity of State organs – A reply to Pisillo Mazzeschi*, in *Questions of International Law, Zoom-out 17*, 2015, p. 59 ss.; A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in *Consulta online*, 1/2015, p. 34 ss.; S. SENESE, *Corte costituzionale e sovranità*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015, p. 51 ss. e G. SILVESTRI, *Sovranità vs diritti fondamentali*, ivi, p. 57 ss.

Del 2016 cfr., *ex plurimis*, C. ZANGHÌ, *Un nuovo limite all'immunità di giurisdizione degli Stati nella sentenza 238 della Corte Costituzionale italiana?*, in *federalismi.it*, 1/2016, p. 1 ss.; L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito*, ivi, p. 1 ss.; N. COLACINO, *La tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili tra obblighi internazionali e Stato di diritto*, ivi, p. 1 ss.; F. GIRELLI, *La super doppia pronuncia: l'immunità degli Stati dalla giurisdizione per crimini internazionali in Italia non esiste*, ivi, p. 1 ss., e R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "controlimiti" 2.0*, ivi, p. 1 ss. nonché, più di recente, N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia e l'Italia corre ai... ristori*, in *Questione giustizia*, 22 giugno 2023. Sul punto, cfr. pure la recente sent. n. 159/2023 su cui, ad esempio, G. PALOMBINO, *Il Fondo per le vittime del Terzo Reich attraverso il prisma del (necessario) bilanciamento tra principi costituzionali. Nota a Corte cost., sent. n. 159 del 2023*, in *Osservatorio AIC* (rivista online), 5 dicembre 2023.

a Comuni e Regioni)⁵ ed uno riferibile, invece, alle intese tra lo Stato e le confessioni diverse da quella cattolica⁶.

⁵ Sul punto, part. sentenze nn. 103/1993 – con riferimento al decreto presidenziale di scioglimento di Consigli comunali e provinciali ex art. 15-bis l. n. 55/1990, *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, a motivo di collegamenti con (ovvero condizionamenti da parte del) la criminalità organizzata* – su cui, ex multis, D. ROMEI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2/2014, p. 358 ss.; G. TROMBETTA, *Lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa*, in *federalismi.it*, 23 settembre 2020; F. SCHILIRÒ, *Lo scioglimento dei Comuni*, in *Salvis Juribus* (rivista online), 22 marzo 2021. In oggetto, cfr. spec. sent. 81/2012 (in tema di annullamento dell'atto di nomina di un assessore da parte del Presidente della Giunta regionale della Campania per violazione dell'art. 122, comma 5, Cost.) su cui, tra i tanti, 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 *Forum di quaderni costituzionali*, 2012, p. 1 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 4/2012, p. 1 ss.; F. BLANDO, *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2012, p. 1 ss.

⁶ Cfr. spec. sentenze nn. 195/1993-346/2002 (entrambe in materia di erogazione di contributi regionali solamente a favore delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano regolati sulla base di intese, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.).

Sulla prima pronuncia, ex plurimis, v. R. ACCIAI, *La sent. n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, II, p. 2151 ss., e G. DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza e uguaglianza*, ivi, p. 2165 ss.; N. COLAIANNI, *Sul concetto di confessione religiosa*, in *Foro.it*, 1994, I, p. 2988 ss.; P. COLELLA, *Un «passo avanti» a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, I, p. 100 ss.; P. PIVA, *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *Le Regioni*, 1994, p. 276 ss.; C. CARDIA, *Edilizia di culto e l. 222/85*, in *Foro It.*, 1995, I, p. 3114 ss.; C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016, spec. p. 3; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30 marzo 2017, *passim*.

Sulla seconda decisione, ad esempio, cfr. G. GUZZETTA, *Non è l'"eguale libertà" a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, V, 2624 ss.; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, 3, p. 667 ss.; G.P. PAROLIN, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, I, p. 351 ss.

Più di recente, v. spec. sent. n. 52/2016 (sulla delibera del Consiglio dei Ministri di non avviare con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (U.A.A.R.) alcuna trattativa finalizzata al raggiungimento dell'intesa sempre a norma dell'art. 8, comma 3, cit.) su cui, ex multis, A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intesa da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, Editoriale, in *federalismi.it*, 6/2016, p. 1 ss.; 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 *Forum di quaderni costituzionali*, 21 marzo 2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *federalismi.it*, 7/2016, p. 1 ss.; 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*, ivi, p. 1 ss.; 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*, ivi, p. 1 ss.; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, ivi, 8/2016, p. 1 ss.; e A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, ivi, p. 1 ss.; C. TOMBA, *Il principio di laicità*, cit.; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016, p. 1 ss.; S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte cost. n. 52/2016)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1° aprile 2016; S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, nn. 20/2016, p. 1 ss.; A.

Seppure di quest'ultimo nella presente occasione non si dirà – rinviando il relativo approfondimento ad altra sede – può già tuttavia anticiparsi come le conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale sembra pervenire a proposito del primo, nonostante l'apparente *lontananza* che evidentemente ne connota l'ambito rispetto a quello delle intese, finiscano comunque per esibire un certo margine di *vicinanza* con quelle adottate nel diverso campo dei rapporti Stato-confessioni acattoliche: al punto tale che non inutile sarà effettuare un congiunto e più organico studio di entrambe (come ci si ripromette, d'altro canto, di fare) al fine di giungere alla ricostruzione di un quadro il più possibile unitario ed internamente coerente.

Al di là di tale generale considerazione, volendo seguire l'ordine logico-cronologico delle questioni che ci si è *supra* dati, non poco utile senz'altro appare adesso esaminare il citato filone relativo ai rapporti Stato-autonomie territoriali, il quale subito si connota agli occhi dello studioso per almeno un duplice rilievo.

Innanzitutto *ex se* e *pro passato*, per la considerazione che esso ha comunque rappresentato il filone che, non per caso, si è storicamente dovuto cimentare per primo con tale *genus* seppur dal peculiare angolo visuale dei rapporti Stato-enti territoriali: ma anche, per così dire, *extra se* e *pro futuro*, a motivo del “seguito” di cui i relativi giudizi hanno comunque beneficiato nel corso del tempo, di fatto esibendo un modello poi variamente ripreso sia dalla stessa giurisprudenza costituzionale (lo si anticipava, in materia di intese tra Stato e confessioni acattoliche) che da altre (come si diceva, quella amministrativa e di legittimità più recenti).

Com'è preliminarmente chiaro, entrambi i richiamati profili meritano dunque di essere approfonditi e di ciascuno di essi converrà ora dare separatamente conto, a partire da quello *ex se* e *pro passato*.

Da questo punto di vista, rileva innanzitutto notare come – per stabilire “a valle” se debba esservi un sindacato da parte del giudice (e, eventualmente, quale possa esserne l'esatta estensione) – sin da queste iniziali pronunzie in materia cominci ad affacciarsi una sorta di schema “a monte”. Esso ciclicamente sembrerà ripetersi e verrà via via sempre più affinandosi, almeno nelle sue fattezze essenziali, in occasione dei giudizi successivi.

LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, ivi, 26/2016, p. 1 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, ivi, 30/2016, p. 1 ss.; e M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, ivi, p. 1 ss.; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2 luglio 2016; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, p. 1 ss.

Sempre sulla pronunzia appena cit. cfr. altresì, tra i tanti, S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode “tutelatrice” dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2017, p. 1 ss.; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52). Tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta online*, 1/2017, p. 54 ss.; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista AIC*, 2/2017, p. 1 ss.; V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11/2017, p. 1 ss. e M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, ivi, 13/2017, p. 1 ss.; F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del “caso UAAR”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, p. 1 ss.; 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*, 2/2018, p. 1 ss.; A. FABBRI, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 29/2019, p. 1 ss.

Nel senso da ultimo accennato, inizia così ad intravedersi un duplice nucleo concentrico nell'adozione del provvedimento di natura politica: l'uno, più ristretto, di tipo *politico* e, per così dire, *endogeno*, appunto attinente all'*opportunità politica* dell'adozione dell'atto (e quindi, *in limine*, al piano del *potere* di cui lo stesso è espressivo); l'altro, più ampio, di carattere giuridico e, per dir così, *esogeno*, relativo alle *conseguenze giuridiche* dell'adozione del medesimo (e perciò, *in limine*, al diverso crinale dei *diritti* attinti dal provvedimento adottato ed eventualmente messi a repentaglio).

Sono difatti gli *effetti* giuridicamente prodotti dall'atto indubbiato che devono mostrare la propria conformità alle regole del diritto non già il suo nocciolo politico: ciò evidentemente perché è la conseguenza innovativa dell'ordinamento prodotta dal provvedimento che ne giustifica il controllo giurisdizionale, di modo che a finire sotto la lente di ingrandimento non possono che essere i riflessi dell'atto amministrativo e non il giudizio di opportunità che esso di necessità presuppone⁷.

2. Il nucleo politico c.d. endogeno (più attinente al potere): nella duplice prospettiva soggettiva ed oggettiva

Al fine di mettere meglio a fuoco il primo nucleo di cui si diceva (*politico*, appunto), comunque, due sembrano i concorrenti aspetti del provvedimento che meritano di essere separatamente esaminati e riferibili, rispettivamente, alla prospettiva *soggettiva* ovvero a quella *oggettiva* di esso.

Ad analoga conclusione è sembrata, del resto, chiaramente pervenire la più recente giurisprudenza amministrativa – sulla quale, ad ogni modo, non è ora possibile più di tanto diffondersi – laddove ha tradizionalmente ricondotto la qualificazione dell'atto politico appunto «alla concorrenza di due requisiti: l'uno di carattere soggettivo, coincidente col fatto che 'si tratti di atto o provvedimento emanato dal Governo, e cioè dall'Autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica' (...), l'altro di natura oggettiva, espresso dall'essere l'atto 'riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione' (...), e dunque libero nei fini (...)»⁸.

Non diversamente, sul punto, ha d'altro canto preso partito anche la stessa giurisprudenza di legittimità laddove ha espressamente richiamato quella amministrativa. La quale ultima – ai fini della determinazione della politicità del provvedimento – ha esattamente richiesto l'accertamento di una condizione *soggettiva* ed una *oggettiva*: la prima risulterebbe integrata ogni qualvolta l'autore dell'atto si collochi al livello più elevato di determinazione ed indirizzo dell'interesse pubblico; affinché risulti invece soddisfatta la seconda, non basta che il provvedimento amministrativo sia semplicemente frutto di un giudizio politico ma è, altresì, richiesto che esso sia espressivo di una vera e propria potestà politica e, in altre parole,

⁷ Così, Corte di Cassazione, S.U., cit. (punto 10 cons dir., sesto cpv).

⁸ In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, cit. (punto 2.1.1., diritto, terzo cpv) il quale, sul punto, ha rispettivamente richiamato: per il profilo soggettivo, Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 7 giugno 2022, n. 4636; per quello oggettivo, Consiglio di Stato, sez. V, sent. 2 febbraio 2021, n. 963; più ampiamente, per la compresenza di entrambi i profili, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, sent. 23 gennaio 2007, n. 209, Consiglio di Stato, sez. IV sentt., rispettivamente, 18 novembre 2011, n. 6083 e 8 luglio 2013, n. 3609 nonché Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 11 giugno 2018, n. 3550.

«libero nel fine» (si pensi, ad esempio, a quell'atto attinente all'operatività strutturale o funzionale del potere pubblico, come tale presupponente un criterio politico che ha poi orientato la scelta successiva)⁹.

Tornando adesso alla giurisprudenza costituzionale, oggetto del primo dei due giudizi di legittimità costituzionale *supra* richiamati è stato l'art. 15-*bis* cit. – inserito con art. 1, D.L. n. 164/1991 (poi convertito con modifiche da l. n. 221 dello stesso anno) – laddove per lo scioglimento di un Consiglio comunale o provinciale imponeva un duplice requisito sia di tipo *procedurale* che *sostanziale*: *procedurale*, innanzitutto, prevedendo che fosse il Capo dello Stato a disporlo con proprio decreto previa proposta del Ministro dell'Interno e delibera del Consiglio dei Ministri; *sostanziale*, in secondo luogo, richiedendo l'emersione di «elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica»¹⁰.

A parere del T.A.R. Lazio che aveva sollevato la questione – nella misura in cui estendeva tale scioglimento pure ad ogni amministratore non direttamente coinvolto in suddetti “collegamenti” e riteneva rilevante ogni collegamento “indiretto” con la criminalità organizzata¹¹ – tale previsione si sarebbe difatti posta in diametrale contrasto con una serie di disposizioni costituzionali (spec. artt. 3, 24 e 113, 51, 97, 5 e 128, 48, 51 e 24 Cost.).

Ai presenti fini, è a questo punto interessante notare come – proprio per rimarcare la “politicalità” del provvedimento in questione – sotto il versante soggettivo l'Avvocatura dello Stato avesse evidenziato la precipua natura dei soggetti coinvolti nel procedimento di approvazione dell'atto in questione: sarebbero difatti state proprio manifeste esigenze di un sindacato politico *ex ante* sul provvedimento a consigliare al legislatore di prevedere – ben prima che esso conseguisse la sua fisiologica esecutività – la trasmissione della decisione con cui il Consiglio dei Ministri aveva adottato la drastica misura dello scioglimento al Parlamento, oltre che al Presidente della Repubblica per la sua emanazione (allorquando la disciplina previgente sul punto si era invece limitata a disporre solo *ex post* una qualche forma di controllo politico)¹².

Secondo la difesa statale, insomma, la decisione di impugnare il decreto di scioglimento innanzi alla Corte costituzionale sarebbe dovuta avvenire nell'ambito del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e non già davanti al giudice amministrativo: per le caratteristiche che evidentemente la connotavano – sia dal punto di vista procedimentale che sostanziale – siffatta misura sarebbe parsa difatti più equiparabile a quella “politica” dello scioglimento del Consiglio regionale *ex art.* 126 Cost. (sottratta, in quanto tale, al controllo giurisdizionale)¹³.

Non diversamente da quanto appena visto con riferimento al citato giudizio del 1993, al profilo soggettivo un non secondario rilievo è stato assegnato anche in occasione del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Campania avverso la Presidenza del

⁹ Sul punto, Corte di Cassazione, S.U., cit. (punto 6.1. cons. dir., secondo cpv) espressamente richiamando, sul punto, Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 7 giugno 2022, n. 4636.

¹⁰ In oggetto, sent. n. 103 cit. (punto 1, cons. dir., primo cpv).

¹¹ Cfr. sent. n. 103 cit. (punto 1, cons. dir., secondo cpv).

¹² Così, sent. n. 103 cit. (punto 4.l., rit. in fatto, quinto cpv).

¹³ In tal senso, sent. n. 103 cit. (punto 4.l., rit. in fatto, sesto e settimo cpv).

Consiglio dei Ministri¹⁴. Nel caso in esame, la lamentata lesione dell'art. 122, comma 5, Cost. sarebbe discesa dall'annullamento di un atto di nomina di un assessore da parte del Presidente della Giunta regionale campana disposto dal T.A.R. Campania¹⁵ e successivamente non riformato dal Consiglio di Stato¹⁶.

Al fine di riconoscere la natura politica dell'atto in questione (e la sua conseguente sottrazione al sindacato giurisdizionale) la ricorrente faceva, difatti, leva sul peculiare rilievo assegnato al Presidente della Giunta regionale tanto dalla riforma costituzionale del 1999 che da una pregressa «tradizione giuridica»: con riferimento alla prima, in considerazione del centrale ruolo riconosciuto dalla l. cost. n. 1/1999, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*, al Presidente della Giunta nella rinnovata forma di governo regionale; relativamente alla seconda, giacché l'esclusione del controllo del giudice su ogni provvedimento espressivo di potere politico – all'epoca prevista dall'art. 7, D.Lgs. n. 104/2010, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*¹⁷ – non sarebbe stata che l'ultima erede, in ordine di tempo, di una tradizione addirittura risalente alla pressoché identica previsione di cui all'art. 31, R.D. n. 1054/1924, *Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*¹⁸.

Venendo poi al concorrente piano oggettivo – sempre in relazione alla questione evocata nel 1993 – sarebbe appunto stata la complessiva necessità di proteggere lo Stato dall'invasione della criminalità organizzata di tipo mafioso a livello locale a suggerire, per un verso, di introdurre misure talmente rigorose (come, appunto, quella in oggetto) e, per un altro, ad abbandonare i precedenti istituti di scioglimento delle assemblee elettive locali, ormai desueti in quanto ispirati ad una nozione di «ordine pubblico» relativa alle semplici quiete e sicurezza pubbliche¹⁹.

3. Il nucleo giuridico c.d. esogeno (maggiormente riguardante i diritti): la previsione ex ante di un parametro giuridicamente vincolante per il potere politico e l'incisione ex post di una situazione giuridica attiva rilevante

Se quelle appena esaminate sono state le istanze emerse nella giurisprudenza costituzionale con riferimento al nucleo che – per comodità espositiva – si è *supra* denominato ristretto-politico-*endogeno*, è passando adesso brevemente al corrispondente nucleo ampio-giuridico-*esogeno* che è maggiormente possibile apprezzare le più rilevanti novità del filone in commento: le quali, come già si anticipava, non per caso finiranno per confluire, *mutatis mutandis*, con quelle elaborate nel diverso, e ben più corposo, filone dei rapporti Stato-confessioni diverse da quella cattolica.

A differenza di quanto è diversamente avvenuto nella più recente giurisprudenza (spec. di legittimità²⁰) sul punto, in quella scrutinata la Corte costituzionale invero non ha mai

¹⁴ Sul punto, sent. n. 81 cit. (punto 1, cons. dir.).

¹⁵ In oggetto, T.A.R. Campania, sez. I, sent. 7 aprile 2011, n. 1985.

¹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sent. 27 luglio 2011, n. 4502.

¹⁷ A norma del quale, com'è noto, «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

¹⁸ Così, sent. n. 81 cit. (punto 3, cons. dir., secondo cpv).

¹⁹ In tal senso, sent. n. 103 cit. (punto 4.l., rit. in fatto, rispettivamente, quarto e quinto cpv).

²⁰ Sul punto ad esempio – aderendo alla tesi illustrata nella propria requisitoria da parte del P.M. per cui, a proposito del conferimento della cittadinanza onoraria da parte del Comune, manca «una normativa applicabile,

espressamente palesato l'esigenza di richiamare l'*an* del limite all'esercizio dell'atto politico (da rinvenirsi, com'è noto, nel principio di legalità nella sua curvatura, rispettivamente, legale e costituzionale²¹). La quale omissione, tuttavia, non ha certo impedito, innanzitutto ai contendenti di volta in volta coinvolti nei giudizi in commento, di approfondire il *quomodo* di esso.

Rispetto in particolare a quest'ultimo crinale sarebbe difatti possibile individuare una declinazione, per così dire, *ex ante* ovvero *ex post* rispetto all'emanazione del provvedimento indubbiato: a seconda che si faccia riferimento, vale a dire, alla predeterminazione *ex ante*, ed in astratto, di un parametro giuridico mirante a disciplinare/arginare la successiva espressione del potere politico ovvero al conseguente accertamento di un *vulnus* arrecato *ex post*, ed in concreto, ad una situazione giuridica attiva costituzionalmente protetta.

Con riferimento all'aspetto *ex ante*, già nel giudizio amministrativo relativo al decreto del Presidente della Giunta regionale di nomina degli assessori regionali più volte cit., del resto, l'esistenza o meno di un parametro giuridicamente predeterminato ha finito per costituire il vero pomo della discordia circa la qualificazione della natura politica dell'atto impugnato.

Rigettando l'appello avanzato dalla Regione Campania, il Consiglio di Stato aveva ad esempio negato la politicità *ex art. 7 cit. ai suddetti* decreti presidenziali di nomina – così contestualmente ammettendone la ricorribilità innanzi al giudice amministrativo – proprio in virtù dell'art. 46, comma 3, St. Campania che imponeva il «pieno rispetto di una equilibrata presenza di donne e uomini» quale criterio giuridico, appunto *ex ante*, cui avrebbe dovuto prestare rigoroso ossequio anche il provvedimento in esame²².

Era perciò ampiamente prevedibile che il successivo giudizio costituzionale avrebbe poi visto ciascuno dei protagonisti variamente sforzarsi di enfatizzare, ovvero sminuire, la portata del previo parametro di cui all'art. 46 cit.: enfatizzare tale rilievo invero – nel senso di evidenziare, in sintesi, la natura *precettiva* del disposto richiamato – avrebbe corrispondentemente significato “declassare” il decreto di nomina a mero atto di alta amministrazione²³, così definitivamente sancendone l'inevitabile scrutinabilità ad opera del giudice; viceversa sminuirlo – cioè sostenere la natura *programmatica* della norma in esame –

una norma di legge che regoli l'attività in questione, perché il legislatore non ha predeterminato alcun 'canone di legalità' per la concessione della cittadinanza onoraria» – il Collegio ha espressamente chiarito che «la premessa dalla quale occorre muovere sta nel considerare dirimente, ai fini della giustiziabilità dell'atto, accanto ai caratteri del provvedimento, la dimensione sostanziale della legalità, la quale richiede che l'atto di esercizio del potere sia suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano»: così, Corte di Cassazione, S.U., cit. (punti 7 e 9, *cons. dir.*, rispettivamente, secondo e primo cpv).

²¹ Nella sterminata letteratura in materia v. almeno, a proposito del primo, G. AMARELLI, *Dalla legolatria alla post-legalità: eclissi o rinnovamento di un principio?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, p. 1406 ss.; P. CARETTI, *La Costituzione come norma giuridica: una "lezione" ancora attuale*, in S. MERLINI (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista*, Firenze, 2019, spec. p. 50 ss.; M. LUCIANI, *Lo Stato di diritto. Una prospettiva di diritto comparato*, studio promosso da EPRS Servizio Ricerca del Parlamento europeo, luglio 2023.

Con riferimento al secondo, cfr. almeno C. RUPERTO, *La legalità costituzionale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2001; G. SILVESTRI, *Stato di diritto e principio di legalità costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 1/2011, p. 95 ss.; M. CARTABIA, *Principio di legalità e tutela dei valori: endiadi o ossimoro?*, in *La Rassegna mensile di Israel*, 1/2016, p. 35 ss.

²² In oggetto, sent. n. 81 cit. (punto 3, rit. in fatto, secondo cpv).

²³ Cfr., ad esempio, R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 9 ottobre 2012; M. DI DONNA, *Gli atti di "alta amministrazione" fra sindacato del G.A. e obbligo di motivazione*, in *Altalex*, 26 maggio 2020; G. MONTEDORO, *L'atto politico*, in *Giustizia insieme*, 11 ottobre 2023.

avrebbe al contrario equivalso ad “innalzare” l’atto cit. a vero e proprio provvedimento politico, così chiaramente consentendogli di sfuggire al medesimo sindacato giurisdizionale.

Alla luce di quanto appena detto, va dunque da sé come per la natura evidentemente precettiva del previo parametro avesse propeso la parte statale. Pur rimanendo incontestata la natura fiduciaria che sempre deve caratterizzare la decisione circa i componenti della propria squadra di governo da parte del Presidente della Giunta regionale, difatti, in capo al giudice sarebbe dovuta pur sempre rimanere la possibilità del controllo sull’osservanza dell’art. 46 cit. (il cui comando avrebbe inevitabilmente imposto a qualunque decisione del Presidente l’ossequio del principio costituzionale della pari opportunità donna-uomo): ciò evidentemente perché tale norma si porrebbe quale diretta ed immediata prosecuzione degli artt. 51 e 117, comma 7, Cost. e non come semplice – e, invero, superfluo – “accostamento” ad essi di una mera dichiarazione di principio dall’identico tenore²⁴.

Muovendo dalla premessa diametralmente opposta in ordine alla natura della medesima disposizione parametrica, la Regione ha invece ritenuto che l’interpretazione della previsione in esame non potesse che spettare in via esclusiva al potere esecutivo regionale – senza alcuna interferenza da parte di un giudice – in quanto nessun vincolo sarebbe potuto discendere dall’art. 46 cit. quale mero disposto di principio e non già a carattere precettivo: così, lungi dal poterlo declassare in atto di alta amministrazione, nessuna norma che fosse di principio, a carattere programmatico ovvero promozionale (in tal senso, rispettivamente, le disposizioni di cui agli artt. 46, 117 e 51 cit.) avrebbe potuto difatti snaturare l’incomprimibile carattere politico del provvedimento impugnato²⁵.

L’irredimibile offesa alle attribuzioni costituzionali spettanti al Presidente della Giunta eventualmente arrecata da parte del sindacato di un giudice sul suo potere di nominare gli assessori regionali sarebbe, d’altro canto, derivata dal fatto che l’esercizio di quest’ultimo comunque non avrebbe richiesto alcuna motivazione: tale scelta al contrario – a stare almeno all’esatta interpretazione dell’art. 122, comma 5, cit. – avrebbe dovuto esclusivamente fondarsi sull’*intuitus personae*²⁶.

Peccato tuttavia che, nonostante gli argomenti a profusione addotti a sostegno della politicità dell’atto in commento già nel giudizio amministrativo di primo grado, la Regione non avesse poi conseguenzialmente avanzato ricorso per difetto assoluto di giurisdizione avverso la pronuncia del Consiglio di Stato (*ex art. 362, comma 1, cod. proc. civ. ed in attuazione dell’art. 111, comma 8, Cost.*): per accertare del resto che il provvedimento di nomina non fosse incluso tra quelli sottratti all’impugnazione *ex art. 7* più volte cit. – e, in quanto tale, controllabile da parte del giudice – sarebbe stato piuttosto necessario avvalersi di quegli istituti appositamente previsti dal sistema ogni qualvolta si fosse prospettato il caso di un controllo giurisdizionale non consentito sulla categoria del c.d. atto politico²⁷.

Alla luce di quest’ultima constatazione, gioco facile ha dunque avuto la Corte, per un verso, nell’evitare di doversi direttamente pronunciare sulla natura del provvedimento annullato e, per un altro, nell’accogliere, piuttosto, l’eccezione di inammissibilità eccepita dalla difesa statale²⁸.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, d’altro canto, si sarebbe sempre dovuta dichiarare l’inammissibilità di quei conflitti impropriamente sollevati dalla parte

²⁴ Così, sent. n. 81 cit. (punto 5, rit. in fatto, terzo cpv).

²⁵ In tal senso, sent. n. 81 cit. (punto 4, rit. in fatto, terzo cpv).

²⁶ Sul punto, sent. n. 81 cit. (punto 4, rit. in fatto, secondo cpv).

²⁷ In oggetto, sent. n. 81 cit. (punto 3, cons. dir., terzo cpv).

²⁸ Cfr. sent. n. 81 cit. (punto 4, cons. dir.).

regionale per sindacare le modalità con cui la funzione giurisdizionale fosse stata esercitata. Nel caso di specie, l'eventuale difetto assoluto di giurisdizione in relazione alla natura politica dell'atto di nomina avrebbe dovuto essere eccepito dalla Regione innanzi alle S.U. della Corte di Cassazione: mentre, invece, la Regione aveva deciso di adire la Corte costituzionale affinché fosse accertato che l'obbligo derivante dall'art. 46, comma 3, cit. in capo al Presidente della Giunta fosse frutto di un'erronea interpretazione da parte della giurisdizione amministrativa²⁹.

4. Il “seguito” alla giurisprudenza costituzionale esibito dalle più recenti pronunzie del giudice amministrativo e di legittimità

Alla luce di quanto *supra* detto ciò che ne deriva, in sostanza, è che impropriamente la Regione aveva invocato un sindacato sul contenuto della pronunzia della giurisdizione amministrativa attraverso un ricorso per conflitto intersoggettivo innanzi alla Corte costituzionale lamentando che l'interpretazione dell'art. 46 fosse in realtà afflitta da una serie di *errores in iudicando*³⁰. Così stando le cose, la dichiarazione di inammissibilità del conflitto sollevato dalla Regione Campania diventava perciò inevitabile, in tale giudizio non essendo la Corte costituzionale legittimata a sovrapporre la propria interpretazione a quella già operata dal giudice amministrativo in ordine alla qualità ed alla estensione degli obblighi discendenti dallo Statuto campano³¹.

Se quella sin qui esaminata è stata la prospettiva che – per comodità espositiva – si è, nelle pagine che precedono, denominata *ex se-pro passato* della richiamata giurisprudenza costituzionale in questo campo, la presente trattazione rischierebbe nondimeno di risultare inevitabilmente monca di una sua *magna pars* se a questo punto non si desse almeno succintamente conto del corrispondente versante, per così dire, *extra se-pro futuro* del medesimo filone giurisprudenziale (e che, per ciò solo, rende ancora oggi più che attuale l'opportunità di una riflessione intorno ad esso ed alle sue ricadute sull'odierno sistema): con riferimento, in altri termini, al “seguito” che quest'ultimo, ed in particolare la sent. n. 81 ora cit., ha esplicitamente ricevuto nella giurisprudenza amministrativa e di legittimità più recenti.

Prendendo innanzitutto le mosse dalla prima – chiamato a pronunziarsi in ordine al diniego opposto dal Ministro degli affari esteri all'istanza di rinnovo dell'*exequatur* ai fini dello svolgimento della funzione di console onorario avanzata nel nostro paese dall'Ambasciata della Repubblica d'Austria – vi è da rilevare come il Consiglio di Stato abbia, difatti, richiamato proprio la fondamentale indicazione di metodo chiaramente emergente dalla sent. n. 81 cit.: a mente della quale, in sintesi, è al parametro giuridico fondativo del provvedimento indubbiato che bisogna effettivamente guardare per stabilire se il ricorso effettuato sia invero ammissibile piuttosto che alle semplici caratteristiche soggettivamente ed oggettivamente intrinseche di esso³².

Ciò che conta, in sostanza, è il principio desumibile dalla sent. n. 81 cit. – seppure essa sia stata nel corso del tempo fatta segno di esiti interpretativi anche assai divaricati fra di loro

²⁹ Così, sent. n. 81 cit. (punto 5, rit. in fatto, secondo cpv).

³⁰ In tal senso, sent. n. 81 cit. (punto 4, cons. dir.).

³¹ Sul punto, sent. n. 81 cit. (punto 4.4., cons. dir.).

³² In oggetto, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. I, sent. 19 settembre 2019, n. 2483 (punto 4, *diritto*, primo e secondo cpv).

– per cui è la previa imposizione di un parametro giuridicamente vincolante all’espressione del potere politico ad aprire le porte al sindacato della giurisprudenza amministrativa e non già la presunta “politicità” *ex se* dell’atto impugnato³³: non, quindi, che esso manifesti – sebbene al livello più elevato dell’ordinamento – decisioni relative al funzionamento, alla tutela ed all’istituzione del potere pubblico (sotto il profilo c.d. oggettivo) né, tantomeno, che sia emanato da un organo pubblico apicale (sotto quello c.d. soggettivo)³⁴.

Più di recente – nel decidere di qualificare il provvedimento di revoca di un assessore comunale quale atto c.d. di alta amministrazione anziché propriamente politico – sempre il giudice amministrativo, oltre che naturalmente la propria giurisprudenza in materia³⁵, ha non per caso richiamato proprio quella costituzionale appena citata. Lungi dal predicarne una possibile estensione è, difatti, al progressivo restringimento della categoria dei provvedimenti in varia misura sfuggenti al controllo giudiziario che la giurisprudenza – chiamata a chiarire l’esatta portata dell’art. 7 cit. nell’odierno panorama costituzionale – avrebbe evidentemente mirato: ciò in ossequio al combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost. (così, appunto, C. cost. sent. n. 81 più volte cit., oltre che Cons. Stato, sez. I, sent. 19 settembre 2019, cit.)³⁶.

Non diversamente da quanto appena visto per quella amministrativa – nel considerare dirimente la previa imposizione o meno di un parametro giuridico alla discrezionalità della politica ai fini della risoluzione della controversia sottoposta alla sua attenzione – un espresso richiamo alla sent. n. 81 cit. è stato operato da parte di una, non meno recente, giurisprudenza di legittimità in tale ambito: allorquando, nello specifico, si è subordinata la sindacabilità dell’atto (e, perciò, la sua stessa giustiziabilità) alla preesistenza di un comando mirante nella sostanza a regolamentare le modalità di espressione ed i limiti del potere di cui tale provvedimento è stata manifestazione.

Ogni qualvolta una previsione orienti *ex ante* l’attività esecutiva (ovvero ne delinea il perimetro di azione), cioè, l’autorità giurisdizionale non potrà astenersi dall’esercitare il proprio sindacato anche su un’attività politica discrezionale giacché inderogabilmente chiamato dalla Costituzione a garantire il principio di legalità oltre che quello di separazione dei poteri³⁷.

Intanto sarà, quindi, possibile ammettere la sottrazione di un atto al controllo della magistratura – e, per ciò solo, una sorta di eccezionale “zona sterile” da quest’ultimo – in quanto ad esso il sistema giuridico non abbia già previamente imposto dei limiti di tipo normativo. Questo evidentemente perché il richiamato principio di separazione di poteri impedirebbe all’autorità giurisdizionale di spingersi laddove la Carta costituzionale abbia già individuato un’area riservata in via esclusiva al potere politico³⁸: a determinare (non solo l’*an* ma pure) il *quomodo* del controllo da parte del potere giudiziario, difatti, rimarrebbe pur sempre il provvedimento legislativo in base al principio della soggezione del giudice solo alla legge a norma dell’art. 101, comma 2, Cost.³⁹.

³³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, sent. 19 settembre 2019, cit. (*ibidem*, undicesimo cpv).

³⁴ Così, Consiglio di Stato, sez. I, sent. 19 settembre 2019, cit. (punto 8, diritto, primo cpv).

³⁵ In tal senso, tra i tanti, Consiglio di Stato, sez. I, sent. 4 settembre 2019, cit.

³⁶ Sul punto, Consiglio di Stato, sez. V, già cit. (punto 2.1.1., diritto, quinto cpv) che in oggetto richiama, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. I, parere 19 settembre 2019, n. 2483 (a sua volta richiamante Corte costituzionale, sent. n. 808/2016 nonché Corte di Cassazione, S.U., sent. 12 luglio 2019, n. 18829); Id., parere 28 aprile 2021, n. 936; sez. IV, sent. 3 agosto 2021, n. 5708 (oltre che sez. VI, sent. 17 ottobre 2018, n. 5934; Id., 11 giugno 2018, n. 3550; sez. V, sent. 27 luglio 2011, n. 4502; Id., sent. 6 maggio 2011, n. 2718).

³⁷ In oggetto, Corte di Cassazione, S.U., cit. (punto 9 *cons. dir.*, quinto cpv).

³⁸ Cfr. Corte di Cassazione, S.U., cit. (*ibidem*, quarto cpv).

³⁹ Così, Corte di Cassazione, S.U., cit. (*ibidem*, terzo cpv).

Così argomentando la giurisprudenza di legittimità dimostra, cioè, di volersi pienamente allineare a quanto a suo tempo stabilito da quella costituzionale e, in particolare, proprio dalla sent. n. 81 cit. (dagli assunti della quale, anzi, muove espressamente la premessa logico-cronologica del proprio ragionamento⁴⁰): in altre parole allorquando, quale condizione della validità stessa dell'atto (e, proprio per ciò, della sua controllabilità nel contesto all'uopo predisposto dall'ordinamento), è stata appunto individuata l'esatta osservanza da parte di quest'ultimo di quegli obblighi che il sistema giuridico appositamente impone – pur in presenza di un'ampia discrezionalità come quella che deve caratterizzare il potere politico – al fine di orientarne la direzione ovvero circoscriverne il campo di operatività.

Ciò evidentemente perché *in primis* la stessa forma di Stato di diritto, prima ancora che costituzionale, nella sua più genuina essenza impedisce alla politica di discostarsi dai criteri giuridici previamente individuati dal legislatore e, più ampiamente, la obbliga a rispettare quanto stabilito *per principia* sia sul piano primario che superprimario⁴¹.

Volendo allora mettere un primo punto fermo sull'esperienza concreta sin qui brevemente esaminata, di non poco rilievo senza dubbio appare lo sforzo nel corso degli anni infaticabilmente prodotto sul crinale del contenuto *sostanziale* delle norme da parte dal diritto *vivente* giurisprudenziale: la qual cosa ancora più apprezzabile appare oggi se messa a confronto col contenente *formale* di disposizioni che il diritto *vigente* legislativo ha ritenuto di mantenere in vita nonostante la loro obiettivamente difficoltosa convivenza coi valori costituzionali.

5. (Segue): *il vistoso sforzo messo in campo dal diritto vivente giurisprudenziale allo scopo di rileggere il diritto vigente legislativo alla luce dei sopravvenuti valori repubblicani*

Lungi dal rappresentare una “gemmazione”, per così dire, *ab intra* dell'orizzonte repubblicano, difatti, vi è da dire che la previsione di cui all'attuale art. 7 *supra* cit. – che appunto sottrae all'impugnazione i provvedimenti governativi emanati nell'esercizio del potere politico – rappresenta piuttosto il “frutto” di un innesto certamente proveniente *ab extra* di esso e, più precisamente, da quello prerepubblicano. Il quale disposto avrebbe poi trovato ingresso, e definitiva sistemazione, nella presente cornice grazie ad una sorta di “stratificazione” di comandi, via via avvicendatisi nel corso dei decenni, che, potrebbe dirsi “a cascata”, hanno infine mantenuto sostanzialmente inalterato il contenuto di siffatta norma fino ai giorni nostri⁴².

Una prima *tranche* di giudizi innanzi alla Corte, come appunto quelli nell'odierno contributo variamente richiamati, avrebbero nel frattempo dimostrato, tuttavia, come tale riferimento – anziché essere definitivamente *abbandonato* al suo destino dai giudici (e, a ritroso, da tutti quei soggetti che col trascorrere del tempo li hanno chiamati a decidere) alla stregua di qualsivoglia altro vestigio dispositivo di epoche ormai tramontate – sia stato ad ogni piè

⁴⁰ In tal senso, Corte di Cassazione, S.U., cit. (*ibidem*, sesto cpv).

⁴¹ Sul punto, Corte di Cassazione, S.U., cit. (*ibidem*, settimo cpv).

⁴² Per farsi un'idea della sostanziale sopravvivenza nel tempo della normativa appena richiamata cfr., rispettivamente, art. 24, comma 2, R.D. n. 6166/1889 che approva il testo unico sul Consiglio di Stato; art. 3, comma 2, l. n. 5992/1889 che modifica la legge sul Consiglio di Stato; artt. 22, comma 2, e 23, comma 21, R.D. n. 638/1907 col quale viene riunito in testo unico la disposizione della legge sulla riforma degli Istituti per la giustizia amministrativa; art. 31 R.D. n. 1054/1924, Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.

sospinto variamente *invocato*: così, di fatto, imponendo alla stessa Corte una necessaria rilettura del suo originario significato alla luce del sopravvenuto panorama costituzionale.

A parte il basilare principio ermeneutico per cui attribuire ad una regola almeno un significato (che si mostri costituzionalmente compatibile...) è pur sempre preferibile alla scelta di non darne ad essa alcuno, c'è da notare come – ogni qualvolta è stata interrogata sulla tematica dell'atto c.d. politico – la Corte abbia dovuto nel tempo prodursi nel non indifferente sforzo di “colmare” un *genus*, come appunto quella dei provvedimenti di cui all'art. 7, altrimenti destinata a rimanere una sorta di “conchiglia vuota”. Cimentarsi in tale impegnativa operazione di “riempimento” avrebbe ovviamente obbligato ad attingere non già ai valori vigenti all'epoca in cui tale categoria è stata pur sempre concepita – e, perciò, consacrato in una ben precisa previsione (appunto quelli *prerepubblicani*) – quanto, piuttosto, ai valori sopravvenuti, e successivamente informanti di sé l'intero attuale contesto, come quelli *repubblicani*.

Ai fini del discorso che si viene in questa sede facendo, è ovvio che la radicale differenza esistente tra le due ricostruzioni non sarebbe, com'è naturale, di poco conto ai fini dei conseguenti esiti.

In assenza dei sostanziali vincoli configurati *ex ante* dal principio di legalità (costituzionale prima ancora che legale) è chiaro che, nella pregressa esperienza prerepubblicana, l'esercizio del potere pubblico abbia finito per dimostrarsi tendenzialmente *auto-referenziale* – bastando, cioè, a sé stesso ed in sé rinvenendo il fondamento del proprio agire – ed insofferente all'imposizione di qualsivoglia limite al suo arbitrario dispiegarsi.

Sotto il correlato profilo della giustiziabilità *ex post* dell'atto espressivo del potere politico, ciò non ha potuto che ovviamente tradursi in una progressiva *espansione* dei labili confini del provvedimento politico a fronte di una corrispondente (e proporzionale...) *contrazione* – quando non vera e propria *rarefazione* – della sua sindacabilità innanzi ad un'autorità giurisdizionale.

Ad approdi del tutto opposti rispetto a quelli appena illustrati è andata evidentemente incontro la ricostruzione del genere dell'atto politico allorquando ha dovuto inevitabilmente fare i conti, invece, con un sistema valoriale affatto distante, come appunto quello repubblicano: pur sottilmente elaborati ed acutamente argomentati dalla giurisprudenza e dalla dottrina del tempo, insomma, già il solo fatto di riguardare disposti appartenenti ad un perimetro politico-istituzionale talmente mutato ha reso del tutto inattuali – e, perciò, inservibili – i tradizionali modelli teorici di riferimento.

Obbligatoriamente circoscritta *ex ante* dal principio di legalità costituzionale – come, d'altro canto, chiaramente testimoniato anche dalla disamina sin qui svolta della giurisprudenza costituzionale in tale ambito – ogni espressione di potere pubblico non può che, al contrario, mostrarsi *etero-referenziale*: e, quindi, *funzionale* (*recte*, propriamente asservita) alla piena ed integrale realizzazione della tavola dei diritti costituzionalmente garantiti (e da essa, rovesciando il piano, contestualmente arginata ed incanalata). Ad assumere invece, *tout court*, la tradizionale teoria della insindacabilità del provvedimento politico, pure laddove dovessero affiorare sofferte ed improcrastinabili esigenze dell'essere umano, esse dovrebbero pur sempre lasciare il posto – assiomaticamente e, quindi, «per sistema» – alla cosiddetta «ragion di Stato»: ogniqualvolta si muova, cioè, dall'astratto assunto che atto politico *ex se* non possa infliggere nocumento ad una situazione giuridica soggettiva pur ordinariamente meritevole di tutela⁴³.

⁴³ «La tesi della insindacabilità rovescia, dunque, l'ordine giusto delle cose, assumendo in partenza che alcuni atti (politici appunto) non possano in tesi recare offesa alle posizioni soggettive e che, comunque, pur laddove

Come si è avuto modo di esaminare nelle pagine che precedono, nella pratica ciò si è tradotto nel fatto che – sul conseguente crinale della giustiziabilità *ex post* – quella proporzione nel rapporto tra “nozione” di provvedimento politico e “sindacato” sull’atto politico *supra* vista ha finito inevitabilmente per ribaltarsi: ciò naturalmente a patto che si sia sempre concretizzata la duplice condizione che *ab initio* esista un parametro giuridico, di natura costituzionale e/o legislativa, che abbia predeterminato l’esercizio del (ovvero i limiti al) provvedimento politico e, in conseguenza di ciò, sia possibile individuare la successiva incisione di una situazione giuridica attiva rilevante.

Dal che, insomma, si è assistito ad una chiara *espansione* della sindacabilità del genere dell’atto politico a tutto discapito della sua stessa estensione (che finirà così, corrispondentemente, per *contrarsi*).

Se quella appena descritta è la *regola* direttamente discendente dalla Costituzione con riferimento al perimetro della zona, per così dire, di operatività del sindacato sui provvedimenti politici da parte del giudice, vi è altresì da rilevare che anche nei residui interstizi in cui venga nondimeno individuata un’*eccezione* – vale a dire corrispondente ad un recinto esclusivamente riservato *in astratto* alla discrezionalità della politica – questo non vuol pure dire che debba assistersi sempre e comunque ad una sottrazione, *in concreto*, di tali atti a qualsivoglia tipo di controllo: *giurisdizionale* (ma l’eventualità non riguarda tanto il presente filone della giurisprudenza costituzionale quanto, piuttosto, quello relativo ai rapporti Stato-confessioni diverse da quella cattolica⁴⁴) ma pure (e com’è, peraltro, fisiologico che sia) *politico*.

Da questo punto di vista, vi è da notare come sia ancora una volta stato il conflitto di attribuzione più volte cit. ad offrire gli spunti più interessanti: in altri termini allorché, anche in assenza di quello giurisdizionale, a rimarcare la persistenza di un sindacato comunque politico sul provvedimento indubbiato è stata, appunto, la stessa Regione Campania.

A parte l’estrema eventualità (com’è noto prevista dall’art. 126, comma 1, Cost.) di rimuovere il Presidente della Giunta per il compimento di gravi violazioni di legge ovvero atti contrari alla Carta costituzionale, sempre innanzi al corpo elettorale ed al Consiglio regionale – per richiamare adesso il conflitto *supra* cit. – il Presidente sarebbe comunque stato politicamente chiamato a dar conto della propria attività: con la conseguenza, in sintesi, che ad un sindacato di tipo politico-istituzionale l’eventuale provvedimento di nomina impugnato non avrebbe potuto comunque sottrarsi, pur nell’eccezionale mancanza di un controllo da parte dell’autorità giudiziaria⁴⁵.

6. *A proposito della sindacabilità dell’atto politico come questione che sfiora la complessiva “essenza” della Costituzione (e non solo le sue singole “corde”): una chiosa finale*

Al di là delle derogatorie ipotesi appena evidenziate, il problema che casomai si pone – e che in questa occasione non è possibile richiamare se non di sfuggita – non è tanto, o non è solo, quello del tasso di più o meno marcata “politicalità” dell’atto oggetto di scrutinio

ciò possa aversi, ugualmente debba sempre – per sistema – accordarsi la precedenza alle esigenze della politica (alla ‘ragion di stato’) rispetto alle istanze soggettive, pur laddove riferite – si faccia caso – a bisogni in modo pressante avvertiti dalla persona umana: così, A. RUGGERI, *Atti politici e diritti fondamentali*, cit., p. 1049.

⁴⁴ Il quale però – come già si anticipava – sarà fatto oggetto di separata disamina in altra sede.

⁴⁵ In oggetto, sent. n. 81 cit. (punto 4, rit. in fatto, quarto cpv).

giurisdizionale quanto, pure, di quello che potrebbe potenzialmente connotare la decisione stessa su tale provvedimento (in sostanza, quindi, lo stesso soggetto protagonista di siffatto controllo)⁴⁶.

Ciò potrebbe, cioè, accadere ogniquale volta il giudice sia dalle parti chiamato a delicate attività di necessaria “ponderazione” tra termini apparentemente antitetici come un diritto fondamentale (come tale facente capo al singolo individuo), per un verso, ed un interesse pubblico (in quanto tale espressivo, invece, delle esigenze dell’istituzione complessivamente considerata e quindi, in ultima istanza, della stessa collettività), per un altro: ciò evidentemente a riprova del fatto che – pur nella eterogeneità che geneticamente li contraddistingue – entrambi i due termini del richiamato bilanciamento inevitabilmente chiamano in causa situazioni giuridiche soggettive comunque di rilievo costituzionale⁴⁷.

Sul delicato punto – in altre parole sull’accertamento circa il presunto grado di “politicità” della pronuncia a sua volta resa sull’atto politico – non è davvero possibile aggiungere di più (anche per non discostarsi troppo dall’oggetto originario del presente contributo) se non che, allo stato, il quadro attuale in effetti già offre una serie di strumenti di controllo tanto del grado di *politicità* del *decisum* quanto, e soprattutto, di quello della sua *ragionevolezza*: i quali istituti, se opportunamente impiegati, garantiscono un buon livello di affidabilità in tal senso.

È, altresì, ovvio che gli strumenti appena richiamati intanto potranno spiegare appieno la propria efficacia in quanto l’autore della pronuncia indubbiata resti pur sempre un giudice ordinario o speciale: assai più difficile sarebbe – e, comunque, non è questo il momento di farlo – metterli in campo laddove a bilanciare tra un diritto individuale⁴⁸ ed un interesse pubblico⁴⁹ fosse invece, come peraltro si è visto *supra*, lo stesso giudice costituzionale.

Volendo a questo punto tirare le fila del discorso sin qui svolto – sia che si tratti di zone coperte dal controllo giurisdizionale (la regola) che sottratte ad esso per essere lasciate a quello politico (l’eccezione) – ad ogni modo non può che essere la Carta costituzionale a riprendersi quale protagonista la scena: a partire dalla prepotente indicazione assiologica com’è noto emergente dall’art. 113 Cost.

Allorquando cioè, al comma 1 di suddetta norma, la Costituzione ha dimostrato di non potersi genericamente accontentare di affermare il principio per cui «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» ma ha, altresì

⁴⁶ Su tale (mai sopita ed ancora, a dir poco, gigantesca) questione, da ultimo, cfr. R.G. CONTI, *Atto politico vs giustizia ‘politica’*, cit., per quanto più specificamente attiene l’oggetto del presente contributo, e N. ZANON, come richiamato in G. CAIAZZA, *Quei due volti della Corte Costituzionale: giudice delle leggi o giudice politico*, in *Il Riformista* (13 gennaio 2024), più ampiamente sul ruolo del giudice delle leggi.

⁴⁷ Così, A. RUGGERI, *Atti politici e diritti fondamentali*, cit., p. 1051.

⁴⁸ Per restare alla giurisprudenza sin qui considerata, si pensi all’interesse dell’avv. ricorrente a partecipare alla nomina quale assessore regionale nella quota femminile – ed al mancato rispetto del «principio della parità di genere e della equilibrata presenza di uomini e donne nella formazione degli organi e degli uffici regionali, di cui agli artt. 1, 5, 22, 35, 46 e 47 dello statuto della Regione Campania» – fatto originariamente valere innanzi al T.A.R. Campania (sez. I, sent. 7 aprile 2011, n. 1985) il quale ha poi portato al *decisum* di cui alla sent. n. 81 più volte cit.

⁴⁹ Sempre per limitarsi alle pronunzie *infra* scrutinate, si considerino, rispettivamente, l’interesse alla «direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali» di cui alla sent. n. 103 cit. (punto 2 cons. dir., secondo cpv) nonché l’interesse del Presidente della Giunta regionale al corretto esercizio delle prerogative che l’art. 122, comma 5, secondo per., Cost. espressamente gli assegna (quando, appunto, stabilisce che «Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta») venuto in rilievo nella sent. n. 81 cit.

avvertito l'esigenza, al comma 2, di ulteriormente specificarne il corollario stabilendo che «tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

Al netto del fatto che poi, in concreto, dovrà come sempre essere accertata la violazione eventualmente subita da un diritto di rilievo costituzionale, già sotto l'aspetto astratto è difatti possibile apprezzare l'espressa predisposizione di una cornice di garanzie interamente protesa a garantire la persona contro ogni possibile abuso del potere, financo (o soprattutto...) se di natura politica⁵⁰.

È importante in conclusione richiamare anche, se non *a fortiori*, in questa occasione un assunto sempre valevole per l'intera tavola dei valori repubblicani ed ovviamente ben noto alla stessa giurisprudenza non solo costituzionale. Quello, insomma, in ragione del quale quasi mai un principio fondamentale viene abbandonato a sé stesso – e, proprio per ciò, isolatamente considerato – nell'interpretazione costituzionale: quest'ultima, casomai, richiedendo che ciascuno di essi sia messo, come si usa dire, “a sistema” con gli altri fino a comporre una sorta di unità armonica⁵¹.

Nel caso che qui specificamente ci intrattiene, ciò naturalmente non può che avvenire, in primo luogo ma non certo esclusivamente, con la contigua previsione di cui all'art. 24, comma 1, Cost. nella parte in cui sancisce che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Ma in controluce, come spesso accade, sembra esservi ben di più di quanto nelle pagine che precedono si è cercato di rilevare.

In chiusura delle presenti notazioni emerge infatti, a parere di chi scrive in modo assai nitido, come anche la problematica del provvedimento politico adesso in commento, seppur riguardata dalla peculiare prospettiva di una “certa” giurisprudenza costituzionale (come, appunto, quella in materia di rapporti Stato-autonomie territoriali), non abbia a che vedere solo con la Costituzione repubblicana *parzialmente* considerata – vale a dire con le singole disposizioni costituzionali appena richiamate o, bene che vada, con combinati più o meno disposti di queste ultime – ma la investa piuttosto tutta e per intero, nella sua *totalità* o, diciamo meglio, nella sua stessa “essenza”⁵².

Presupponendo – in maniera del tutto assiomatica – un rovesciamento della tradizionale dinamica diritti-potere per come originariamente fissata proprio dalla Carta fondamentale, la teoria dell'insindacabilità giurisdizionale dell'atto politico finirebbe difatti per disattendere la volontà espressa dai Costituenti non già nei singoli contenuti costituzionali, per così dire, atomisticamente intesi, quanto proprio nello “spirito” che tutti li tiene assieme e, per questa parte, naturalmente anche li giustifica.

⁵⁰ In tal senso, ancora, A. RUGGERI, *Atti politici e diritti fondamentali*, cit., p. 1049.

⁵¹ Nei suoi scritti ne ha più volte discusso A. RUGGERI, del quale – solo tra i più recenti – si ricordano almeno *Costituzione e verità (prime notazioni)*; ID., *La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero la più vistosa torsione a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni (note minime su una spinosa questione)*; ID., *Pace e dignità, nella Pacem in terris e secondo Costituzione*, tutti in *Consulta OnLine*, rispettivamente, II/2023, spec. p. 403, III/2023, part. pp. 873, 945 e 950, nonché ID., *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 4/2023, part. p. 228.

⁵² Sul punto, sopra tutti, C. MORTATI, voce *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 189 ss., nonché, *ex plurimis*, A. BALDASSARRE, *La normatività della Costituzione ed i suoi «nemici»*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, spec. pp. 4 e 27; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, part. p. 3; G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, 1/2016, *passim*.

Vi sarà ovviamente tempo e modo per chiarire *funditus* un concetto ovviamente bisognoso di svolgimenti ben più ampi di quanto adesso non sia consentito fare. Volendo semplificare al massimo, qui basterà semplicemente rimarcare il diverso ruolo *ab origine* – ed in maniera affatto inversa (e, anche per ciò, rivoluzionaria) rispetto ai tragici abusi perpetrati dal regime precedente – assegnato dalla Costituzione ai *diritti* ed ai *poteri*: vale a dire, rispettivamente, di *fine* e di *mezzo* dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso valutato.

È solo innanzi a diritti dalla Repubblica riconosciuti come tali, e quindi meritevoli di tutela, *ex post* – e non già costituiti *ex ante* – che sarebbe d'altro canto possibile cogliere quell'ineliminabile tratto di fondamento del (che poi inevitabilmente si converte in limite al) potere giocato dalla stessa Carta costituzionale: il quale, da solo, giustifica in conclusione un sindacato di compatibilità costituzionale non solo sul genere dei provvedimenti politici sin qui esaminati ma, a maggior titolo, proprio su quello che è giustamente considerato l'atto politico “per eccellenza” e, in altri termini, la stessa legge del Parlamento⁵³.

⁵³ In oggetto, ancora, A. RUGGERI, *Atti politici e diritti fondamentali*, cit., p. 1049.