

IV.1

INTRODUZIONE

ALL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

Nicola Lupo

SOMMARIO: IV.1.1. Le costituzioni moderne tra fondamento dell'ordinamento e separazione dei poteri. – IV.1.2. L'organizzazione costituzionale nella stesura della Carta repubblicana: il c.d. ordine del giorno Perassi e il c.d. complesso del tiranno. – IV.1.3. La nozione di forma di governo e il dibattito su di essa. – IV.1.4. L'indirizzo politico e il suo circuito. – IV.1.5. Gli organi costituzionali e la loro distinzione tra organi di indirizzo e di garanzia. – IV.1.6. Il riformismo costituzionale: i suoi fallimenti e le sue lezioni. – IV.1.7. Le riforme delle leggi elettorali e gli effetti di sistemi di tipo maggioritario. – IV.1.8. L'evoluzione costituzionale "silente": gli effetti dell'integrazione europea. – IV.1.9. La connessione strutturale con la forma di governo dell'UE. – IV.1.10. Nota bibliografica.

IV.1.1. Le costituzioni moderne tra fondamento dell'ordinamento e separazione dei poteri

Un elemento necessario delle costituzioni in senso moderno è, in base al celeberrimo art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (§ III.1.2.2), assieme alla garanzia dei diritti, quello della separazione dei poteri: «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione»¹. È noto come la Costituzione italiana si ispiri, sin dalla sua stessa architettura, al contenuto di tale articolo e come attraverso di esso si colleghi alle radici del costituzionalismo, che in quell'articolo sono ben riflesse e sintetizzate. L'aver dedicato la parte I della Costituzione ai «diritti e doveri dei cittadini» e la parte II all'«ordinamento della Repubblica» rispecchia perciò fedelmente i requisiti delle costituzioni in senso moderno.

¹ «Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution».

La parte II della Costituzione, sull'«ordinamento della Repubblica», appare volta appunto ad assicurare un'adeguata separazione dei poteri: ossia, nell'ordine in cui sono disciplinati, il legislativo², l'esecutivo³ e il giudiziario⁴, con l'importante aggiunta del Presidente della Repubblica⁵ e della Corte costituzionale⁶. Senza ovviamente dimenticare la dimensione verticale del medesimo principio, che si traduce nella previsione, e nella garanzia, delle autonomie regionali e locali⁷.

L'attuazione del principio della separazione dei poteri, nella sua tradizionale dimensione orizzontale, emerge, anzitutto, laddove all'art. 70 la Costituzione attribuisce, prima tra le funzioni dello Stato, la funzione legislativa: un'attribuzione a favore delle due Camere, con la precisazione che il relativo esercizio deve avvenire «collettivamente». Si tratta di una previsione che potrebbe persino risultare superflua o ridondante, visto che quell'attribuzione si ricava in modo inequivoco dal successivo art. 72 Cost. e considerato che non si è definito un contenuto sostanziale della funzione legislativa in questione⁸, ma che appunto serve soprattutto a ribadire la coerenza dell'impianto costituzionale con il principio della separazione dei poteri. Più sfumata, ancorché univocamente desumibile dall'art. 95 Cost., è nella Carta costituzionale l'attribuzione del potere esecutivo in capo al Governo. Del resto, è noto che l'esecutivo è, in genere, considerato un potere «residuale» e, perciò, più sfuggente a un preciso inquadramento costituzionalistico⁹. Al tempo stesso, la natura parlamentare della forma di governo prescelta dalla Costituzione fa sì che la distinzione tra Parlamento e Governo inevitabilmente si attenui, tanto che si è autorevolmente parlato, in tale contesto, di una «fusione dei poteri» (Bagehot, 1867, 52).

Una particolare attenzione è poi posta alle garanzie di indipendenza, anzitutto nei termini di rigida separazione rispetto agli altri poteri, del potere giudiziario: configurato, pur a costo di una qualche ambiguità lessicale, a cavallo tra organo e potere, come «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»¹⁰. In aggiunta alle garanzie di indipendenza «esterna», sempre nel testo costituzionale, il potere giudiziario è assistito da una serie di misure volte a

² Artt. 55 ss. Cost.

³ Artt. 92 ss. Cost.

⁴ Artt. 101 ss. Cost.

⁵ Artt. 83 ss. Cost.

⁶ Artt. 134 ss. Cost.

⁷ Artt. 114 ss. Cost.

⁸ Lupo, 2006, 1335 ss.

⁹ Bognetti, 2001, 33 ss.; Cartabia, 2006, 64.

¹⁰ Art. 104, co. 1, Cost.

garantire l'indipendenza "interna", quella cioè del singolo giudice, all'interno dell'ordine giudiziario. L'indipendenza, in altri termini, è attribuito necessario sia del potere giudiziario nel suo insieme, sia del singolo giudice (§ IV.7.3.1).

Del resto, è proprio nella configurazione del potere giudiziario che il principio della separazione dei poteri nello Stato moderno e contemporaneo assume la sua configurazione più rigida e accentuata (ancorché non assoluta¹¹): l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici, infatti – com'è noto e come si è a più riprese riconosciuto, da ultimo, anche da parte della CGUE¹² – rappresentano un imprescindibile presupposto perché possa aversi un'effettiva protezione dei diritti fondamentali. Non è un caso che nella tradizione inglese (§ I.1.19), così come nei principi che oggi ispirano il costituzionalismo a livello globale (§ I.1.21), il concetto di *rule of law* riassume appunto tanto l'indipendenza del potere giudiziario quanto l'effettiva tutela dei diritti, sostanzialmente sovrapponendo tra di loro queste garanzie e identificandole nella necessità che tutti i poteri siano sottoposti all'obbligo di rispettare la "previa norma" e, inscindibilmente, altresì che qualcuno, in posizione di indipendenza, sia in grado di sanzionare la sua eventuale violazione.

Chiarita la piena coerenza della Costituzione con il principio della separazione dei poteri, modernamente interpretato, non va dimenticato che la funzione delle costituzioni non consiste unicamente nel garantire la tutela dei diritti e la separazione dei poteri. Accanto a questa, convive quella che è la funzione originaria delle costituzioni: una funzione che è loro propria ancor prima dell'affermarsi dei principi del costituzionalismo, ossia l'offrire un fondamento di legittimità ad un ordinamento giuridico e alla sua comunità di riferimento, garantendone l'unità e definendone in maniera tendenzialmente stabile gli elementi di fondo¹³. Ciascuna costituzione dota, perciò, il potere statale nel suo insieme di un fondamento unitario e legittimo: un fondamento in grado di "costituire", per l'appunto, quell'ordinamento e quel potere.

Queste due funzioni assolute dalle costituzioni moderne – la separazione dei poteri e il fondamento del potere, per usare formule ipersintetiche – sono, evidentemente, in costante tensione e in continua dialettica tra loro. Per cui, mentre a volte si pone l'accento sulla valenza limitatrice del potere che è propria delle costituzioni liberali, sottolineandosi la necessità dell'individuazione di più poteri ben distinti tra loro, in altre occasioni, invece, si evidenzia la natura unitaria del potere e la valenza unificante di ogni costituzione (§ I.1.7). Tale valenza unificante si riscontra anzitutto nel momento originario della stessa

¹¹ Zanon, Biondi, 2024, 95 ss.

¹² CGUE, 16.2.2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*; 16.2.2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*.

¹³ Luciani, 2006, 1643 ss.; Fioravanti, 2009, IX ss.

costituzione, com'è noto identificato nel potere costituente, il quale è per definizione declinato al singolare e tendenzialmente esercitato *uno actu*, una volta e per sempre: ossia per tutta la durata di un ordinamento giuridico, il quale trova la sua manifestazione e, appunto, il suo fondamento in una determinata carta costituzionale. Il potere costituente continua poi ad essere presente altresì nell'ordinario sviluppo dell'ordinamento, in costante e naturale dialettica con il principio della separazione dei poteri. Lo stesso principio di leale collaborazione – affermato in termini espliciti o desunto dalla Costituzione vigente come applicabile non soltanto nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali (§ II.9.2.4), ma altresì nei rapporti tra gli organi dello Stato – rappresenta non tanto l'antitesi, quanto il necessario complemento della separazione dei poteri. Proprio perché distinto e separato, ma parte del medesimo ordinamento costituzionale, ciascun potere è chiamato ad esercitare le sue attribuzioni non in chiave contrappositiva o sleale, bensì attenendosi allo scrupoloso rispetto del proprio ruolo, necessariamente in una logica collaborativa e con uno spirito leale: inteso cioè, in ogni caso, ad assicurare *ante omnia* il mantenimento dell'unità dell'ordinamento e il suo buon funzionamento.

IV.1.2. *L'organizzazione costituzionale nella stesura della Carta repubblicana: il c.d. ordine del giorno Perassi e il c.d. complesso del tiranno*

La tensione appena evidenziata – tra il fondamento del potere e la separazione dei poteri – che caratterizza, in forma ovviamente variabile, ogni carta costituzionale, si è manifestata altresì nel concepimento e nella redazione della Costituzione italiana: una carta chiamata, da un lato, a sancire il successo dei partiti politici, protagonisti delle vicende resistenziali e pietre angolari del nuovo ordinamento repubblicano (§ I.3.2) e ad affermare, perciò, i principi e i valori ai quali quei partiti si ispiravano; e, dall'altro, a delineare un modello di governo in grado di tenere insieme un territorio assai diversificato per storia, reddito e preferenze istituzionali e di assicurare l'efficace funzionamento di un sistema politico-istituzionale equilibrato e lontano dalle tentazioni autoritarie che avevano caratterizzato il ventennio fascista (§ I.2.8).

Letti in questa chiave, i lavori dell'Assemblea costituente sono stati oggetto di analisi assai accurate, le quali hanno sottolineato e apprezzato il permanere dell'ampio accordo tra le forze politiche nell'elaborazione e nell'approvazione della Carta costituzionale: una Carta che generalmente viene ritenuta rappresentare la felice sintesi di un compromesso tra i filoni di pensiero liberale, cattolico e marxista, per come espressi dai partiti politici che a quei filoni si collegavano¹⁴. Il

¹⁴ Scoppola, 1991, 123 ss.; Cheli, 2012, 17 ss.; Pombeni, 2016, 81 ss.

permanere dell'ampio accordo sui contenuti della Carta è tanto più apprezzabile in quanto nel corso dei lavori dell'Assemblea si verificò, com'è noto, la rottura dell'ampia maggioranza governativa, che, per un lungo arco temporale (dal 1944 al 1947), aveva raccolto tutte le principali forze antifasciste nella formazione e nel supporto di Governi, appunto, di unità nazionale (§ I.2.9.2). Il progressivo delinarsi della divisione del globo in due blocchi distinti, dominati rispettivamente dagli Stati Uniti d'America e dall'URSS, spinse il Presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi, tornato da un viaggio negli Stati Uniti nel gennaio del 1947, a formare nel maggio immediatamente successivo un nuovo Governo, sostenuto dalle sole forze politiche filoatlantiche o, comunque, non dichiaratamente filosovietiche. Queste ultime, rappresentate dal PCI e dal PSI, si collocarono pertanto all'opposizione del IV Governo De Gasperi, ma, pur escluse dalla maggioranza, continuarono ad essere coprotagoniste a pieno titolo della fabbrica costituente e votarono a favore della Carta costituzionale.

Ebbene, si è sostenuto che questa spaccatura, destinata a persistere per alcuni decenni e a tramutarsi in una vera e propria convenzione costituzionale (la c.d. *conventio ad excludendum*), durata almeno fino agli anni settanta del Novecento¹⁵, abbia portato a un depotenziamento della posizione del Governo nella disciplina della parte II della Costituzione. Non essendovi certezza su chi avrebbe vinto le elezioni del 1948 e davanti al rischio di restare confinati all'opposizione, tanto la DC e i suoi alleati quanto le forze di ispirazione marxista preferirono non rafforzare troppo la posizione istituzionale del Governo, lasciandolo sostanzialmente nelle mani di un Parlamento nel quale tutte le forze politiche avrebbero comunque avuto, chiunque fosse uscito vincitore dalle urne, pieno titolo ad essere rappresentate, in proporzione ai consensi espressi dall'elettorato, che comunque sarebbero stati cospicui.

L'argomento appena richiamato tende ad essere illustrato mettendo a raffronto il c.d. ordine del giorno Perassi, approvato all'inizio dei lavori costituenti, con la disciplina poi adottata all'interno della parte II della Carta costituzionale¹⁶; un ordine del giorno giustamente famoso, con il quale la II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente, il 5.9.1946, sciolse il nodo relativo, appunto, alla forma di governo da adottarsi nella nuova Carta costituzionale. Con tale ordine del giorno, la II Sottocommissione, «ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione

¹⁵ Elia, 1970, 634 ss.

¹⁶ Amato, Bruno, 1981, 33 ss.; Elia, Scoppola, 2003, 54 ss.

di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»¹⁷. Tali “dispositivi costituzionali” furono poi, in effetti, piuttosto esigui nella disciplina contenuta nella Carta costituzionale: si esclusero, ad esempio, la proposta di Mortati, volta a garantire una durata minima di due anni ad ogni Governo¹⁸; e altresì quella di Tosato, intesa ad introdurre la mozione di sfiducia costruttiva¹⁹, destinata poi ad essere raccolta da altre costituzioni europee, a partire da quella tedesca del 1949²⁰ e da quella spagnola del 1978²¹.

In questa chiave, si è sostenuto che la storia costituzionale italiana, dal 1948 in poi, si presti ad «essere letta, per ciò che riguarda la forma di governo, come un vano tentativo di conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell’ordine del giorno degli stabilizzatori, ridotto in pratica solo alla scelta di un sistema parlamentare senza presidi istituzionali» (Elia, 2008, 4). Un tentativo che si è realizzato soprattutto mediante reiterate proposte di revisione costituzionale: tant’è che i progetti di riforma della parte II della Costituzione che si sono succeduti a partire dalla metà degli anni ottanta del Novecento sono stati spesso presentati e interpretati come altrettanti tentativi di dare piena attuazione all’ordine del giorno Perassi²². E, in subordine, come si vedrà, mediante interventi volti a trasformare in chiave maggioritaria la legge elettorale e a stabilizzare così indirettamente l’Esecutivo (§ IV.1.7).

Al fine di corroborare questa tesi si è a più riprese utilizzato anche un altro argomento, il quale, non a caso, è stato presentato per la prima volta a mo’ di premessa storica e culturale rispetto al lancio, negli anni ottanta del secolo scorso, della tematica di una “grande riforma”. Si è infatti evidenziato come il disegno del sistema istituzionale italiano si sia ispirato, nel suo insieme, al c.d. complesso del tiranno, identificabile nella «prioritaria attenzione che ebbero, all’Assemblea costituente, le esigenze di garanzia reciproca tra forze politiche distanti e diffidenti», per cui «ci si preoccupò prima ancora dei contrappesi che dei pesi» (Amato, 1980, 37).

Ad ogni modo, resta il fatto che la soluzione adottata dall’Assemblea costituente – quella di una forma di governo parlamentare assai debolmente razionalizzata – si rivelava pienamente coerente con l’idea di una democrazia affidata, sul piano sostanziale, alle mani dei partiti politici (§ III.7.4.3.5) e, quindi, alle vivaci dinamiche competitive o consociative da essi poste in essere, al

¹⁷ AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 5.9.1946, VII, 944.

¹⁸ Ciarlo, 1988, 37 ss.

¹⁹ Tosato, in AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 5.9.1947, VII, 934 ss.

²⁰ Art. 67 Legge fondamentale tedesca del 1949.

²¹ Artt. 113 e 114 Cost. spagnola del 1978.

²² Elia, 2009, 4 ss.

loro interno e tra loro. Le istituzioni, in questo quadro, erano destinate a giocare un ruolo ancillare, ossia a non irrigidire eccessivamente la dinamica tra i partiti e dentro i partiti, in cui era individuato il motore del sistema politico-istituzionale e il cui libero gioco avrebbe determinato la direzione delle politiche da porre in essere²³. In altri termini, nell'Assemblea costituente e nelle legislature immediatamente successive si è assistito ad una sottovalutazione del peso della dinamica istituzionale e ad una correlativa sopravvalutazione del ruolo giocato dai partiti politici²⁴.

IV.1.3. *La nozione di forma di governo e il dibattito su di essa*

Le riflessioni della dottrina italiana sulla nozione di forma di governo e sullo stesso concetto di Costituzione (§ I.1.1) hanno a lungo risentito di questa scarsa autonomia del dato istituzionale rispetto all'elemento politico-partitico, che ha caratterizzato sin dalle origini l'ordinamento repubblicano. Basti pensare alla fortuna che ha conosciuto la nozione di costituzione "in senso materiale": una nozione elaborata, com'è noto, da Mortati nel 1940 ed espressamente riferita al PNF. In origine identificata nel valore o nel complesso dei valori «di cui sono portatori una data classe sociale e il partito, che ne è l'espressione attiva, e intorno ai quali sono coordinate le varie istituzioni statali» (Mortati, 1940, 198), la nozione si è poi ben prestata, nell'elaborazione del medesimo autore, ad essere adattata al nuovo contesto²⁵, con la sola, importantissima, sostituzione del partito unico con la molteplicità dei partiti di massa. Sono infatti i partiti di massa, su cui, come si è appena ricordato (§ IV.1.2), si è fondato il nuovo ordinamento repubblicano, ad essere nel loro insieme portatori di una comune «visione politica» in grado di delineare un «vero assetto fondamentale» (Mortati, 1975, 30) e, dunque, di assicurare lo sviluppo della Costituzione e la sua affermazione nella società. In altri termini, l'apparato istituzionale non era dotato di una sua autonoma e tantomeno autosufficiente spinta propulsiva, ma era tendenzialmente chiamato a svolgere un ruolo più limitato: quello di registrare fedelmente la volontà dei partiti politici, vere forze motrici del sistema.

In questa chiave, si comprende perfettamente lo straordinario successo ottenuto nella dottrina costituzionalistica (ma non solo) dalla teorizzazione delle forme di governo elaborata nel 1970 da Elia²⁶. L'idea di arricchire la tradizionale modellistica delle forme di governo, tutte basate sull'analisi delle relazio-

²³ Amendola, in AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 5.9.1946, 939; Violante, 2017, 2 ss.

²⁴ Scoppola, 1991, 181 ss.; Scoppola, 1994, 129 ss.

²⁵ Mortati, 1962, 162; Grossi, 2000, 218 ss.

²⁶ Elia, 1970, 634 ss.; Olivetti, 2009, XVIII.

ni tra le istituzioni, con elementi tratti dalla storia e soprattutto dalla scienza politica, derivanti in particolare dalle elaborazioni di Duverger²⁷, Dahl²⁸ e Sartori²⁹ sul sistema dei partiti, era infatti perfettamente congeniale all'assetto reale alla base della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione nel primo ventennio successivo alla sua entrata in vigore. Un ordinamento in cui i partiti politici, pur formalmente assenti dalla parte II della Carta costituzionale e richiamati esclusivamente nella parte I (all'interno del titolo dedicato ai «rapporti politici»³⁰), si configuravano, in realtà, come i veri protagonisti dell'organizzazione costituzionale dello Stato: al punto da sottrarsi a lungo e con efficacia a qualsivoglia regolazione pubblica quanto al loro funzionamento interno, così evitando alla radice ogni rischio di ingerenza degli apparati dello Stato e, quindi, anzitutto dei giudici nelle loro dinamiche interne (§ III.7.4.1.2).

Certo, i meriti della teorizzazione di Elia travalicano il contesto italiano. Essa consente, infatti, di operare distinzioni all'interno dei diversi tipi di forme di governo a seconda degli assetti del sistema partitico, così permettendo di giustificare, incasellandole in distinte subcategorie, le diversissime dinamiche che si riscontrano, per esempio, nelle forme di governo, pur tutte parlamentari, esistenti nel Regno Unito, nella Repubblica federale di Germania o nell'Italia del secondo dopoguerra, tanto per citare tre casi. Soltanto prendendo in considerazione il sistema dei partiti, nei suoi diversi formati e nelle sue variegate meccaniche, e assieme con esso il sistema elettorale, è possibile comprendere appieno le distinte e a tratti opposte caratteristiche proprie di questi ordinamenti. Tant'è che Elia colloca il Regno Unito nell'ambito dei governi parlamentari a «bipartitismo rigido», la Repubblica federale di Germania – pur con qualche esitazione, derivante anche dall'esperienza relativamente breve maturata fino ad allora – in quelli a «multipartitismo temperato» e l'Italia in quelli a «multipartitismo esasperato» (Elia, 1970, 13).

Alla luce di quanto si è appena osservato, non può quindi sorprendere che una teorizzazione dichiaratamente alternativa a quella di Elia sia stata prospettata, nella dottrina costituzionalistica italiana, solo una volta che la legge elettorale proporzionale e, soprattutto, quel sistema dei partiti siano venuti meno, per essere sostituiti, rispettivamente, da leggi elettorali e da un assetto partitico assai più precari e instabili: un sistema dei partiti, in particolare, meno istituzionalizzato e, in ogni caso, decisamente diverso rispetto a quello su cui si era fondata la Costituzione e sul quale si era retta, con varie modalità, la dinamica politico-istituzionale per oltre un quarantennio³¹. Il riferimento è al

²⁷ Duverger, 1968, *passim*.

²⁸ Dahl, 1963, *passim*.

²⁹ Sartori, 1969, *passim*.

³⁰ Art. 49 Cost.

³¹ Chiaramonte, Emanuele, 2022, *passim*.

tentativo di recupero del valore formale e prescrittivo della nozione di forma di governo, che è stato compiuto da Luciani, il quale ha dichiaratamente inteso andare alla ricerca delle «regole formali che, in quanto specificamente giuridiche, sono distinte dalla materia che regolano, sulla quale – però – determinano specifici effetti di modellamento» (Luciani, 2010, 565-566).

Come si proverà a sostenere nel prosieguo del lavoro (§ IV.1.4), si tratta di una lettura che, dal punto di vista di un giurista e, in particolare, di un costituzionalista, appare per più versi affascinante, ma non sembra idonea a ricostruire efficacemente le attuali dinamiche dell'organizzazione costituzionale. Il rilievo dell'analisi politologica appare, infatti, ineludibile per giungere ad una ricostruzione corretta delle “fonti-fatto” (§ V.1.2.1) che, per larga parte, contengono le regole sulla distribuzione dell'indirizzo politico tra gli organi costituzionali³². La disciplina costituzionale in tema di forma di governo è, com'è noto, tutt'altro che dettagliata ed è perciò assai ampio lo spazio lasciato alle fonti, scritte e non, che ne integrano i disposti. Ne discende che diventa indispensabile prendere in specifica e attenta considerazione le regolarità che si producono nel sistema politico-istituzionale, al fine di cogliere quali tra queste siano suscettibili di tramutarsi in regole convenzionali, quando non addirittura consuetudinarie (§ V.2.2). Si tratta di un compito niente affatto agevole, ma necessario e anch'esso ricco di fascino e di delicatezza, in particolare perché obbliga il costituzionalista a confrontarsi continuamente con la prassi istituzionale; pure con quella recentissima, intervenendo, perciò, allorché l'eco delle contese politiche che in essa si sono verificate non si è ancora esaurita.

IV.1.4. *L'indirizzo politico e il suo circuito*

La nozione che risulta essere inestricabilmente connessa a quella di forma di governo e sulla quale si può proficuamente fare leva per individuare i caratteri fondamentali di quest'ultima è tradizionalmente quella di indirizzo politico. Per tutte, basti qui richiamare la tradizionale definizione di forma di governo proposta da Mortati, secondo cui essa considera l'«assetto organizzativo nella parte riguardante la composizione e le attribuzioni dell'organo o degli organi titolari della funzione di indirizzo politico» (Mortati, 1973, 74). A questa definizione si sono poi appoggiate, in modo più o meno esplicito, pressoché tutte le elaborazioni successive, che spesso pongono al centro dell'articolazione delle forme di governo la «ripartizione del potere d'indirizzo politico tra gli organi costituzionali dello stato» (Barbera, Fusaro, Caruso, 2024, 270).

³² Bartole, 1986, 5 ss.

Anche in questo caso, si tratta, com'è noto, di una nozione elaborata in epoca fascista³³, al fine di cogliere il profondo mutamento prodottosi, all'inizio del Novecento, in uno Stato più interventista nell'economia (§ III.6.1) e accresciutosi nelle sue funzioni e nei suoi obiettivi. In un contesto siffatto, si percepirono tutti i limiti propri della tradizionale teorizzazione della rigida separazione dei poteri, fondamento del pensiero e dello Stato liberale (§ IV.1.1). Si avvertì, perciò, la necessità di una direzione complessiva e tendenzialmente unitaria di tutti gli apparati pubblici, anche al fine di indirizzarne l'intervento nella sfera economica, e, al contempo, di teorie adeguate ad inquadrare i fenomeni in via di deciso sviluppo. Nelle teorizzazioni dell'epoca, spesso si arrivò persino a configurare la funzione di indirizzo politico come espressione della volontà dello Stato e come "quarta funzione" dello Stato, in più casi in una logica di auspicato superamento dello Stato liberale e di esplicito rifiuto del tradizionale principio della separazione dei poteri³⁴.

Esauritasi l'esperienza fascista, la nozione di indirizzo politico non è stata abbandonata, bensì prevalentemente riadattata, in chiave pluralistica e democratica, per essere recuperata anche in epoca repubblicana, ovviamente in una formulazione compatibile con il principio della separazione dei poteri. Intorno alla funzione di indirizzo politico, ai suoi caratteri e alla sua natura, non a caso, si è sviluppato un intenso e articolato dibattito nella dottrina costituzionalistica, appunto alla luce della disciplina della Carta costituzionale³⁵. Si tratta di un dibattito tuttora aperto, nel quale, in coerenza con i caratteri dell'ordinamento repubblicano, tende per un verso a prevalere una nozione esistenziale (*a posteriori* o "debole") dell'indirizzo politico rispetto ad una nozione normativa (*a priori* o "forte") dello stesso (quest'ultima, peraltro, riaffacciandosi di recente a seguito del rilievo e del carattere in qualche modo vincolante degli atti programmatici presenti nei "procedimenti euro-nazionali" di programmazione finanziaria, e, in particolare, nel PNRR³⁶). Per altro verso, si sottolinea come la funzione di indirizzo politico non sia interamente attribuibile a un solo organo costituzionale, ma rappresenti il frutto di un complesso processo cui concorrono partiti politici e organi costituzionali, a partire ovviamente dallo stesso corpo elettorale. Si tratta, perciò, di un "procedimento di specificazione"³⁷ acutamente definito come un «circuito» (Cheli, 1961, 93; Manzella, 1977, 261; Ciarlo, 1988, 69), visto che l'indirizzo in questione è costantemente og-

³³ Mortati, 1931b, 9 ss.; Crisafulli, 1939b, 52 ss.

³⁴ Tripodina, 2018, 19.

³⁵ Martines, 1957, 160 ss.; Cheli, 1961, 75 ss.; Martines, 1971, 134 ss.; Dogliani, 1985, 43 ss.; Ciarlo, 1988, 59 ss.

³⁶ Lupo, 2023, 6 ss.

³⁷ Sciortino, 2021, 250 ss.